

Procedura wizytacji instytucji izolacyjnych. Uwagi na tle projektowanych zmian dotyczących nadzoru penitencjarnego

TOMASZ KALISZ

Katedra Prawa Karnego Wykonawczego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

I

Nadzór penitencjarny w swojej prawnej konstrukcji sprawowany jest (obecnie wyłącznie) przez sędziego penitencjarnego oraz wojskowego sędziego penitencjarnego, a nie przez sądy (art. 32 k.k.w. oraz art. 226). W zakresie określonym przez kodeks karny wykonawczy sędzia sprawuje kontrolę, ale nie orzeka, a w wyniku ustaleń kontrolnych podejmuje określone prawem środki o charakterze ingerencyjnym, a niekiedy podejmuje merytoryczne rozstrzygnięcia. Analizowana instytucja powołana jest do kontroli legalności i prawidłowości wykonywania kary pozbawienia wolności, kary aresztu, tymczasowego aresztowania, zatrzymania oraz środka zabezpieczającego związanego z umieszczeniem w zakładzie zamkniętym, a także kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności¹. Zaliczana jest do instytucji sądo-

¹ Obowiązująca obecnie regulacja oparta na przepisach k.k.w. — ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.). Jej rozwinieciem jest Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego (Dz.U. Nr 152, poz. 1496).

Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 27, 2011

© for this edition by CNS

wej ingerencji w proces wykonywania kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności².

Zadaniem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na grupę problemów związanych z procesem realizacyjnym w obrębie nadzoru penitencjarnego. Proces ten w zakresie nadzoru penitencjarnego to czynność złożona, obejmująca cały ciąg różnego rodzaju działań faktycznych. Tryb i środki realizacji nadzoru penitencjarnego traktować musimy jako instytucję prawną. Sformalizowanie procedury nadzorczej stanowi pełen wyraz respektowania zasady praworządności, traktowanej jako obowiązku działania wszystkich organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Zabieg ten zapewnia także w toku realizacyjnym swoistą ochronę podmiotowi nadzorowanemu, który wie, w jaki sposób i w jakiej formie realizowane będą wobec niego czynności nadzorcze. Określenie środków realizacyjnych i reguły postępowania nadzorczego wyraźnie porządkuje tę działalność. Wprowadza do niej ład i przejrzystość, wiążąc wszystkich jej uczestników w kontekście możliwości stosowania określonych instrumentów prawnych.

W związku ze stwierdzeniem, że procedura (tryb) działań nadzorczych, w tym zwłaszcza środki realizacji nadzoru to instytucje prawne, muszą one być wyrażane za pomocą stosownych przepisów. Regulacje te powinny normować: zasady przeprowadzania czynności nadzorczych, sposoby organizowania tych działań, tok działań, w tym możliwość ustosunkowania się podmiotów poddanych procedurze nadzorczej do ustaleń organu nadzorczego, sformalizowany kształt dokumentów zawierających wyniki i zalecenia.

Normą wyjściową w tym zakresie jest treść art. 33 k.k.w. Zgodnie z powołaną regulacją sędzia penitencjarny wizytuje zakłady karne, areszty śledcze oraz inne miejsca, w których przebywają osoby pozbawione wolności. Ma on prawo wstępu w każdym czasie, bez ograniczeń, do tych zakładów, aresztów i miejsc oraz poruszania się po ich terenie, przeglądania dokumentów i żądania wyjaśnień od administracji tych jednostek. Sędzia penitencjarny ma także prawo przeprowadzania podczas

² J. Śpiewak, *Zakres nadzoru penitencjarnego według kodeksu karnego wykonawczego z 1997 r.*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2000, nr 26, s. 3; S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 181 n.; S. Paweła, *Kodeks karny wykonawczy. Praktyczny komentarz*, Warszawa 1999, s. 30 n.

nieobecności innych osób rozmów z osobami pozbawionymi wolności oraz badania ich wniosków, skarg i próśb.

Analizowana problematyka proceduralna została szerzej uregulowana w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego z 2003 roku (§ 4–8). Zgodnie z § 5 rozporządzenia w razie stwierdzenia w toku wykonywania nadzoru penitencjarnego istotnych uchybień w działaniu organu orzekającego lub wykonującego orzeczenie, sędzia penitencjarny podejmuje niezwłocznie, w granicach swoich uprawnień, stosowne czynności zmierzające do usunięcia tych uchybień.

W ramach powołanego aktu wykonawczego, w kontekście sposobów sprawowania nadzoru, sędzia penitencjarny może:

- przeprowadzać okresowe wizytacje jednostek kontrolowanych lub wizytacje doraźne obejmujące całokształt spraw podlegających kontroli i ocenie albo wybrane zagadnienia;
- wydawać zalecenia powizytacyjne oraz kontrolować prawidłowość i terminowość ich realizacji;
- wydawać decyzje i zarządzenia w przypadkach przewidzianych w ustawie;
- podejmować także inne niezbędne czynności.

Formą najbardziej rozwiniętą w swojej konstrukcji, a przez to wymagającą bliższego uregulowania, są tak zwane wizytacje instytucji izolacyjnych. Wizytacje sędziego penitencjarnego mogą mieć charakter okresowy (cykliczny). W tym wypadku przeprowadza się je nie rzadziej niż raz w roku. Wydaje się, że wizytacje tego typu powinny być kompleksowym przeglądem całej działalności podmiotów nadzorowanych przy uwzględnieniu wszystkich zespołów i zagadnień problemowych oraz przy uwzględnieniu kryterium legalności i prawidłowości. Wizytacje mogą być także doraźne, podejmowane w zależności od istniejących potrzeb. W tym drugim wypadku swoim zakresem obejmować mogą całokształt problemów lub tylko wybrane sfery działalności podmiotów nadzorowanych.

Po zakończeniu wizytacji sędzia penitencjarny zapoznaje dyrektora jednostki kontrolowanej z jej wynikami. Jednocześnie sędzia penitencjarny powinien umożliwić temu dyrektorowi (osobie kierującej) ustosunkowanie się do dokonanych ustaleń, a zwłaszcza zaleceń powizytacyjnych.

W sytuacji szczególnej (zwłaszcza jeżeli w toku wizytacji stwierdzono istotne uchybienia w działalności kontrolowanej jednostki lub zastrzeżenia co do realizowanych przez nią zaleceń) sędzia penitencjarny swoje spostrzeżenia może przekazać także właściwemu organowi nadrzędnemu nad jednostką kontrolowaną. Z przebiegu wizytacji sędzia penitencjarny sporządza sprawozdanie, które powinno zawierać w szczególności: wskazanie terminu przeprowadzenia wizytacji oraz jej zakresu czasowego i tematycznego, szczegółową ocenę pracy wizytowanej jednostki i stwierdzone uchybienia, ocenę sposobu wykonania zaleceń związanych z poprzednią wizytacją, ustalenie wyników przeprowadzonej wizytacji wraz z zaleceniami powizytacyjnymi, zmierzającymi do usunięcia stwierdzonych uchybień i zapobieżenia ich powstawaniu. Sędzia penitencjarny wyznacza termin do poinformowania go o zakresie i sposobie wykonania zaleceń powizytacyjnych. Sprawozdanie powizytacyjne przechowuje się we właściwym sądzie okręgowym lub wojskowym sądzie garnizonowym. Odpis sprawozdania przesyła się w terminie 14 dni od zakończenia wizytacji dyrektorowi kontrolowanej jednostki, a w razie potrzeby również właściwemu organowi nadrzędnemu nad tą jednostką, w celu podjęcia stosownych czynności. Odpisy sprawozdania przesyła się także ministrowi sprawiedliwości oraz odpowiednio ministrowi obrony narodowej lub ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych albo ministrowi właściwemu do spraw zdrowia.

Ostatnim, wieńczącym wizytację etapem jest procedura formułowania zaleceń powizytacyjnych. Można zaryzykować twierdzenie, że z punktu widzenia praktyki jest to etap najważniejszy, do którego zmierza cała wizytacja. Przypomnijmy, że zalecenia mogą dotyczyć wszystkich kategorii spraw. Pełnią one funkcję instrumentu włączającego sędziego w bieżącą działalność instytucji izolacyjnej, wyznaczając jednocześnie kierunek zmian, mający na celu usunięcie, a przede wszystkim przeciwdziałanie powstawaniu nieprawidłowości. Praktyka wydawania zaleceń nie stanowi przestrzeni ściśle reglamentowanej przez prawo. Sytuację tę należy ocenić pozytywnie. Dzięki odformalizowaniu analizowanej procedury sędziowie penitencjarni uzyskują możliwość swobodnej interwencji, nawet w drobnych sprawach. Stwarza to realną szansę na objęcie interwencją, oprócz kwestii zasadniczych, z pozoru mniej ważnych spraw, które w swej sumie mogą przekładać się na całokształt

funkcjonowania danej jednostki penitencjarnej. Podnoszenie licznych drobnych uwag (tak zwanych zaleceń roboczych), dotyczących mniej istotnych i możliwych do natychmiastowego załatwienia spraw realizowane jest najczęściej poza udokumentowanym obiegiem. Bardzo często odbywa się to w trakcie wizytacji, a najczęstszą formą przekazania tych zaleceń jest wspólna narada, mająca na celu omówienie wyników wizytacji. Oprócz tak zwanych zaleceń roboczych wydawane są także zalecenia wyraźnie sformułowane na piśmie. Te swoiste dezcyderaty umieszczane są na końcu sprawozdań, w postaci kilku syntetycznie sformułowanych punktów. Pod względem merytorycznym są one konsekwencją podnoszonych w czasie wizytacji uwag i zacierają do usunięcia zauważonych niedociągnięć, błędów lub braków.

Zalecenia te można uszeregować w ramach trzech kategorii: zalecenia ogólne, koncentrujące się na problemach systemowych; zalecenia szczegółowe - abstrakcyjne, dotyczące konkretnych sytuacji i przypadków (mających znaczenie dla funkcjonowania całej jednostki penitencjarnej), które mogą być zrealizowane przez podmiot kontrolowany; zalecenia indywidualne, formułowane w odniesieniu do konkretnego skazanego. Pierwsza ze wskazanych kategorii grupuje problemy natury ogólnej, dotyczące najważniejszych bolączek całego polskiego systemu penitencjarnego. Zalecenia tego typu najczęściej nie są możliwe do zrealizowania przez administrację kontrolowanej jednostki penitencjarnej. Z istoty tych zagadnień wynika ich przestrzeń realizacyjna, która zdecydowanie bardziej dotyczy okręgowych inspektoratów Służby Więziennej, Centralnego Zarządu Służby Więziennej czy też samego Ministerstwa Sprawiedliwości. W niektórych wypadkach wymaga nawet interwencji ustawodawczej. Zalecenia ogólne w dużej mierze są niemożliwe do natychmiastowej realizacji. Okoliczność ta wszakże nie powinna umniejszać ich znaczenia. Wskazanie problemów, ich konkretyzacja oraz zaznaczenie konieczności zmiany to przede wszystkim wyraźny impuls wysłany do administracji danej jednostki penitencjarnej. Impuls ten musi wywoływać refleksję w zakresie dotychczasowej praktyki. Dla organów zwierzchnich jest to bezpośredni powód do bardziej wnikliwego przyjrzenia się działalności podległej struktury. Chodzi tu o wywołanie zwłaszcza takich reakcji, które przełożą się na udzielenie bezpośredniej pomocy bądź wsparcia, wyeliminują istniejące nie-

dociągnięcia. Na samym końcu zalecenia powizytacyjne, analizowane przez pryzmat powtarzających się zarzutów w skali całego kraju, mogą być wskazówką w zakresie zmian w sferze zarządzania całym więziennictwem, względnie argumentacją za reformą obowiązującego prawa.

Oprócz wskazanych wyżej zaleceń ogólnych, w sprawozdaniach można zauważyć zalecenia, których wykonanie leży całkowicie w gestii administracji konkretnej jednostki penitencjarnej. Tak zwane zalecenia szczegółowe-abstrakcyjne wywierają bezpośredni wpływ na działalność kontrolowanej jednostki. Są wyraźną korektą istniejącej praktyki bądź wskazaniem prawidłowego kierunku działań. Czasem mają charakter swoistego wytyku. Niezależnie od zakresu uwag wynikających z tego typu zaleceń, w większości wypadków wydaje się, że przy „dobrych intencjach” administracji penitencjarnej można sobie z nimi szybko i sprawnie poradzić.

W praktyce najrzadziej mamy do czynienia z zaleceniami indywidualnymi. Są to zupełnie jednostkowe przypadki. Ich pojawienie się w sprawozdaniach z wizytacji kompleksowych jest wynikiem osobistego zwrócenia się skazanego do sędziego. Ewentualnie związane są one ze szczególnie trudnymi pod względem prawnym przypadkami, które sygnalizuje sama administracja penitencjarna.

II

W ostatnim okresie w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad przeorganizowaniem strony realizacyjnej w zakresie działań nadzorczych. Wyrazem tych prac jest projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego z 2003 roku, w wersji z dnia 28 kwietnia 2010 roku³. Wśród najważniejszych zmian wskazać należy na wprowadzenie nowego pojęcia lustracji instytucji izolacyjnej, wraz z procedurą jej rea-

³ Dokument ten znajduje się na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości — www.ms.gov.pl. Według danych Ministerstwa projekt ten został skierowany do uzgodnień międzyresortowych (stan na dzień 10 maja 2010 roku). Analizowane propozycje zostały w niezmiennym kształcie przyjęte w formie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 października 2010 roku (Dz.U. Nr 202, poz. 1339).

lizacji. Istotne są także zmiany w zakresie częstotliwości wizytacji oraz wprowadzenie tak zwanych planów wizytacji. W zakresie sprawozdań powizytacyjnych projekt przewiduje dookreślenie strony formalnej sprawozdań oraz procedurę ich oceny. Autorzy w uzasadnieniu podnoszą, że „proponowane zmiany mają na celu: ujednolicenie zasad szeroko rozumianego systemu nadzoru administracyjnego, który oprócz nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów swoim zakresem obejmuje także nadzór penitencjarny sprawowany przez sędziów penitencjarnych; racjonalizację sposobu i trybu nadzoru penitencjarnego wykonywanego przez sędziów penitencjarnych oraz realizację Zaleceń Rady Europy, w tym m.in. Zalecenia nr R (86) 12 dotyczącego środków zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sądów i nakazującego jego zmniejszenie poprzez odciążenie sędziów od obowiązków administracyjnych na rzecz działalności orzeczniczej” (uzasadnienie, s. 9). Przedstawione propozycje można w szczegółach bardzo różnie ocenić. Nie zmienia to faktu, że ocena ogólna skłania nas raczej do stwierdzenia, iż propozycja ta wymaga głębszego przemyślenia i wyraźnego dopracowania.

Najbardziej kontrowersyjną propozycją projektu jest nowa, nieznana k.k.w., nadzorcza formuła realizacyjna w postaci tak zwanej lustracji instytucji izolacyjnej. Lustracje zgodnie z projektem (§ 4 pkt 2) przeprowadzać miałyby sędzią penitencjarny w uzasadnionych wypadkach z urzędu bądź na polecenie prezesa sądu okręgowego, apelacyjnego lub na polecenie ministra sprawiedliwości w celu zbadania określonej problematyki z zakresu działania kontrolowanej jednostki. Po pierwsze, wyraźnie należy podkreślić, że art. 33 § 1 k.k.w. stanowi, iż formą realizacyjną w zakresie zadań nadzorczych jest wizytacja instytucji izolacyjnych. Wyraźnie należy podkreślić, że kodeks nie przewiduje lustracji. Dotychczas, zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego z 2003 roku, wyróżnialiśmy wizytacje okresowe i wizytacje doraźne. Wydaje się, że jest to jedyna dopuszczalna formuła. W żadnej mierze akt wykonawczy nie może wprowadzać do porządku prawnego nowych, nieznanych ustawie instrumentów o charakterze ingerencyjnym, wykorzystywanych do zadań nadzorczych.

Po drugie, projektodawcy w uzasadnieniu podnoszą, że „[...] zmiana przepisów objętych projektem, [...] stanowi wyraz ujednolicenia systemu nadzoru administracyjnego. Nie sposób bowiem pominąć rozbieżno-

ści terminologicznych, istniejących pomiędzy regulacjami dotyczącymi nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, a dotyczącymi nadzoru penitencjarnego. Nadzór administracyjny nad sądami sprawowany jest w okresach czasowych, obejmujących 4 lata w formie wizytacji oraz doraźnie w formie lustracji. Tymczasem obecnie obowiązujące przepisy dotyczące nadzoru penitencjarnego nie posługują się wskazaną terminologią i ograniczają sposób wykonywania nadzoru penitencjarnego do doraźnych lub zaplanowanych wizytacji. Istniejąca normatywna sytuacja wywołuje niespójność terminologiczną i zakłóca jednolitość systemu, poprzez używanie różnych pojęć dla określenia tożsamych czynności. Projektowane zmiany przepisów usuwają te rozbieżności i wprowadzają w przytoczonym zakresie jednolitość terminologiczną” (uzasadnienie, s. 9). Zdecydowanie negatywnie należy zareagować na próbę potraktowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów i nadzoru penitencjarnego jako pojęć tożsamych. Jeszcze raz należy w tym miejscu wyraźnie stwierdzić, że nadzór penitencjarny jest w pełni autonomiczną instytucją prawa karnego wykonawczego o odmiennych zadaniach, celach, a przede wszystkim kompetencjach, wynikających głównie z k.k.w. Nadzór administracyjny zaś realizowany jest na podstawie przepisów ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 roku (art. 37–41) oraz wydanego na mocy tej ustawy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2002 roku w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (Dz.U. Nr 187, poz. 1564 z późn. zm.). O tym, że tych dwóch instytucji nadzorczych nie wolno z sobą mylić, jednoznacznie przekonują nas przepisy wyznaczające odpowiednie zakresy działań nadzorczych. Wobec szczegółowej analizy zadań nadzoru penitencjarnego w tym miejscu wystarczy przywołać przepisy dotyczące nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Artykuł 38 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 roku stanowi, że czynnościami z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów są w szczególności: 1) wizytacja sądu albo jego niektórych jednostek organizacyjnych; 2) lustracja w sądzie; 3) badanie toku i sprawności postępowania w poszczególnych sprawach; 4) kontrola działalności sekretariatu w sądzie. Trudno w tej sytuacji mówić o potrzebie jakiegokolwiek ujednolicenia terminologicznego, skoro mówimy o zupełnie odrębnych systemowo instytucjach prawnych.

Po trzecie, proponowane rozwiązanie na wzór nadzoru administracyjnego wprowadza do instytucji nadzoru penitencjarnego prezesa sądu okręgowego, prezesa sądu apelacyjnego oraz ministra sprawiedliwości jako swoiste organy tego nadzoru. W projekcie podmioty te mogą zlecić sędziemu penitencjarnemu przeprowadzenie lustracji instytucji izolacyjnej. Kodeks karny wykonawczy w żadnym miejscu takiej możliwości nie przewiduje. Trudno zatem uznać to za rozwiązanie dopuszczalne w świetle aktualnego stanu prawnego. Wyłącznym organem nadzoru penitencjarnego jest sędzia penitencjarny, który swoje kompetencje realizuje samodzielnie i z urzędu. Obowiązująca konstrukcja nie przewiduje prawnych mechanizmów wpływania na sędziego w celu podjęcia przez niego odpowiednich działań nadzorczych. Czym innym jest ocena sędziego w ramach nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów. W trybie tego nadzoru mogą mu zostać wytknięte nieprawidłowości, ale nie mogą one przekładać się na bezpośrednie decyzje, w tym wypadku działania nadzorcze. Pamiętajmy, że decyzje nadzorcze sędziego penitencjarnego podlegają jedynie procedurze zaskarżenia do sądu penitencjarnego (art. 34 § 1 i 2 k.k.w.).

Po czwarte, istniejące rozwiązania prawne w ramach tak zwanych wizytacji doraźnych przewidują możliwość kontrolowania wybranych zagadnień związanych z funkcjonowaniem instytucji izolacyjnych (odpowiednik proponowanej lustracji). W praktyce wykorzystywane są one do nadzoru nad tak zwanymi wypadkami nadzwyczajnymi. Sytuacje te związane są z bezpieczeństwem zakładu karnego, użyciem broni, siły fizycznej i środków przymusu bezpośredniego. Dotyczy to także prawidłowości postępowania zakładu karnego w razie ujawnienia popełnienia przestępstwa, a także w wypadku buntów, samouszkodzeń i zgonów. Instrument ten może być także wykorzystany do innych ustaleń. Przy czym w istniejącym stanie prawnym nic nie stoi na przeszkodzie, aby prezesi sądów czy minister sprawiedliwości mogli wystąpić z prośbą do sędziów penitencjarnych o zrealizowanie, w określonym obszarze, wizytacji doraźnej. Wobec tego zupełnie zbędne jest wprowadzanie instytucji lustracji, tym bardziej że jest to propozycja nie do końca przemyślana pod względem prawnym i systemowym.

Inną dość wątpliwą propozycją jest kwestia przeorganizowania dotychczasowej praktyki w zakresie tak zwanych wizytacji okresowych,

obejmujących całokształt funkcjonowania kontrolowanych instytucji izolacyjnych. Zaproponowane rozwiązanie zmierza do wprowadzenia nowego zakresu częstotliwości tego typu wizytacji, które miałyby się odbywać w wypadku zakładów karnych nie rzadziej niż raz na cztery lata, a w odniesieniu do pozostałych jednostek nie rzadziej niż raz na dwa lata. Odchodząc tym samym od aktualnie obowiązującej formuły, w ramach której wizytacje okresowe przeprowadza się nie rzadziej niż raz w roku. Uzasadniając swoje stanowisko, projektodawcy podnoszą, że „dokonując analizy danych dotyczących nadzoru penitencjarnego należy uznać, że dla zapewnienia skutecznego oraz efektywnego nadzoru penitencjarnego nie jest koniecznym nakładanie na sędziów penitencjarnych obowiązku okresowych corocznych wizytacji jednostek podlegających nadzorowi oraz angażowanie kadry orzeczniczej w dokonywanie czasochłonnych i biurokratycznych czynności kontrolnych w ramach wykonywanych czynności nadzorczych” (uzasadnienie s. 10). Trudno ten argument uznać za wystarczający. Na wstępie należy nie zgodzić się z tak poprowadzoną, powierzchowną oceną wizytacji. Działania realizowane w ramach wizytacji nie ograniczają się do biurokratycznego sprawozdania. Oprócz waloru informacyjnego dają sędziemu możliwość bezpośredniej ingerencji w działalność nadzorowanej jednostki. Ingerencja ta realizowana jest poprzez sformalizowane zalecenia, ale także przez inne instrumenty nadzorcze, które w konsekwencji wizytacji może uruchomić sędzia penitencjarny. Nie można też nie doceniać kwestii związanych z tak zwanymi zaleceniami roboczymi, które nie są dokumentowane w sprawozdaniach, ale bardzo wyraźnie wpływają na bieżącą działalność kontrolowanej jednostki. Zamiast zmieniać czas wizytacji należałoby się zastanowić nad schematem sprawozdania i podnoszonym przez samych sędziów problemem braku zaplecza technicznego ułatwiającego zadania nadzorcze (standaryzowana metodologia działań, pomoc sekretariatów, obciążenie innymi zadaniami). Odstępy czteroletnie lub dwuletnie uczynią mechanizm wizytacji iluzorycznym. Nie możemy zapominać, że na realizację zadań i celów stawianych przed nadzorem penitencjarnym najlepiej wpływa stałe i wnikliwe zainteresowanie sędziego penitencjarnego działalnością kontrolowanej jednostki. Zainteresowanie to może być najpełniej realizowane zwłaszcza w ramach wizytacji, podczas której sędzia poświęca swój czas wyłącznie sprawom nadzorczym.

W uzasadnieniu zgłoszonej propozycji wyraźnie przebiega się założenie, że dotychczasowy obowiązek dokonywania corocznie wielu kontroli powoduje nadmierne obciążenie poszczególnych sędziów penitencjarnych w sytuacji braku takiej konieczności organizacyjnej. Projektodawcy wprost stwierdzają, że: „w toku sprawowanego nadzoru penitencjarnego sędziowie obecnie sporządzają obszerną dokumentację sprawozdawczą i podejmują szereg czynności biurowatycznych. Zaangażowanie sędziów okręgowych w działalność nadzorczą niewątpliwie wpływa na organizację ich pracy orzeczniczej związanej ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Dlatego założeniem projektowanych zmian jest odciążenie sędziów penitencjarnych od działalności nadzorczych — na rzecz działalności orzeczniczej” (uzasadnienie, s. 13–14). Dla poparcia swoich racji projektodawcy podnoszą, że w 2008 roku nadzór penitencjarny sprawowało statystycznie 136,5 sędziów penitencjarnych, którzy w ciągu roku przeprowadzili 585 z 610 zaplanowanych wizytacji. Jeżeli dane te poddamy dalszej obróbce, to okaże się, że średnio na jednego sędziego przypadać miało około 4,5 wizytacji (w praktyce każdy z nich zrealizował 4,3 wizytacji). Oznacza to, przy założeniu, że czas takiej wizytacji wynosi 2 dni (w badaniach nie stwierdzono dłuższego okresu, a nierzadko był to okres nawet jednego dnia), iż wizytacje zajmują statystycznemu sędziemu około 9 dni w roku (bądź 4,5 dnia). Wydaje się, że nie jest to zbyt dużo, nawet w sytuacji, gdy wizytacje nie są jedyne zadaniem sędziego penitencjarnego w zakresie nadzoru. Wydaje się, że oceny tej nie zmienia także, wyraźnie podnoszony przez projektodawców, fakt obciążenia tych samych sędziów osobnymi obowiązkami orzeczniczymi i administracyjnymi.

Podnoszona w uzasadnieniu okoliczność, że organy postępowania wykonawczego mają status autonomicznych i profesjonalnych podmiotów podlegających kontroli w zakresie prawidłowości funkcjonowania nie tylko w ramach nadzoru penitencjarnego, ale także podległości administracyjnej organów nadrzędnych, nie może być odczytywana jako argument za ograniczeniem wizytacji. Wydaje się, że należy raczej uczulić sędziów penitencjarnych na okoliczność wykorzystywania ustaleń i wyników procedur kontroli wewnętrznej, a nie zastępowanie działań nadzorczych tymi instrumentami. Materiały kontroli wewnętrznej, czy też kontroli realizowanej przez podmioty zewnętrzne w stosunku do instytucji izolacyjnych (kontrola RPO, lustracje orga-

nizacji społecznych, podmiotów międzynarodowych itd.), mogą być skutecznie spożytkowane przez sędziów penitencjarnych, w pewnym sensie ułatwiając im działania nadzorcze, ale nie mogą tych działań zastępować. Wniosek ten jest o tyle istotny, że to sędzia penitencjarny został specjalnie wyznaczony do realizacji funkcji nadzorczej. Wyraża się to zwłaszcza w ramach zespołu kompetencji nadzorczych przyznanym temu organowi postępowania wykonawczego. W konsekwencji powoływanie się na trudności organizacyjne jest w tym wypadku raczej nieuprawnione.

Za interesującą należy uznać propozycję w zakresie uporządkowania zawartości sprawozdania z wizytacji instytucji izolacyjnej przez sędziego penitencjarnego (strona techniczna). Nowe brzmienie § 7 ust. 1 przewiduje, że z przebiegu wizytacji w terminie 14 dni od jej zakończenia sędzia penitencjarny sporządza sprawozdanie, które powinno zawierać: 1) wskazanie terminu przeprowadzenia wizytacji; 2) wskazanie zakresu czasowego i tematycznego wizytacji; 3) ocenę sposobu wykonania zaleceń wydanych w czasie poprzedniej wizytacji; 4) dokonane ustalenia; 5) szczegółową ocenę pracy wizytowanej jednostki; 6) ustalenie wyników przeprowadzonej wizytacji, w tym stwierdzonych uchybień; 7) w razie potrzeby zalecenia powizytacyjne, zmierzające do usunięcia stwierdzonych uchybień i zapobieżenia ich powstawaniu; 8) ewentualne wnioski o wytknięcie naruszeń służbowych; 9) podpis wizytatora; 10) datę sporządzenia sprawozdania. Przedstawione rozwiązanie nie wprowadza zbyt wielu nowych elementów, które nie byłyby znane wcześniejszej regulacji. Zamiast tego projektodawcy decydują się na enumeratywne wyliczenie tych elementów. Zabieg ten wyraźnie porządkuje stronę formalną sprawozdań, przy założeniu przestrzegania przez sędziów zaproponowanego układu, który — co warto podkreślić — ma wyraźnie logiczny charakter. W przyszłości mogłby on służyć jako swoisty schemat sprawozdania, który pozwoli na jego ujednolicenie. Postulat ten wydaje się szczególnie istotny z punktu widzenia możliwości wykorzystania tego materiału w ramach całościowych analiz, a także w związku z możliwością wyznaczania na podstawie tych sprawozdań kierunków polityki penitencjarnej.

Ciekawą, ale chyba nie do końca dopracowaną propozycją jest procedura oceny sprawozdań powizytacyjnych. Projektodawcy przewidują

dodanie do § 7 ust. 4, który przewiduje, że sprawozdania z wizytacji jednostek kontrolowanych podlegają ocenie pod względem spełnienia wymogów formalnych we właściwej przedmiotowo komórce organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości. Sama propozycja oceny spełnienia wymogów formalnych wydaje się interesująca, zwłaszcza w świetle ustaleń empirycznych zaprezentowanych w niniejszej monografii. Wątpliwość budzi inna kwestia, dlaczego zadania te ma realizować Ministerstwo Sprawiedliwości i jakie mogą być ewentualnie skutki stwierdzonych nieprawidłowości. Propozycja tworzy dość niejednoznaczną sytuację. Rola Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie działań nadzorczych jest wyraźnie inna, co wynika z treści rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2002 roku w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Zgodnie z § 1 i 2 tego rozporządzenia nadzór ministra sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów wykonywany jest przez: 1) ustalanie i koordynowanie kierunków nadzoru wykonywanego przez prezesów sądów; 2) ocenę planów zadań nadzorczych przedstawianych przez prezesów sądów; 3) przeprowadzanie doraźnych wizytacji i lustracji sądów, działalności nadzorczej prezesów sądów, biur kuratorów okręgowych i zespołów kuratorskiej służby sądowej oraz wydawanie odpowiednich zarządzeń; 4) przygotowanie i analizę rocznych informacji o działalności sądów; 5) kontrolę i ocenę materiałów dotyczących nadzoru wykonywanego przez prezesów sądów oraz wydawanie wiążących ich dyspozycji; 6) organizowanie narad powizytacyjnych sędziów i innych pracowników sądów; 7) dokonywanie oceny kwalifikacji sędziów kandydujących na wolne stanowiska sędziowskie w sądach wyższego rzędu, w związku z zamiarem zgłoszenia ich przez ministra sprawiedliwości Krajowej Radzie Sądownictwa, w celu sporządzenia wniosku o powołanie; 8) bieżącą lub okresową kontrolę toku postępowania w sprawach indywidualnych, w razie ujawnienia okoliczności wskazujących, że są one prowadzone niesprawnie lub z naruszeniem prawa. Wydaje się, że zadania związane z oceną strony formalnej sprawozdań winny spoczywać na prezesach odpowiednich sądów (okręgowych bądź apelacyjnych), zgodnie z konstrukcją nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. W tym wypadku jest to jak najbardziej uzasadnione, dlatego że oceniać mamy aspekty formalne. Układ ten jest także uzasadniony pod względem funkcjonal-

nym i systemowym, a poza tym mieści się w istniejącej już i sprawdzonej formule prawnej i organizacyjnej. Wykorzystanie w tym fragmencie nadzoru administracyjnego dookreśla precyzyjnie wszystkie ewentualne konsekwencje stwierdzonych nieprawidłowości (art. 37 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 roku). W analizowanej propozycji brakuje w tym zakresie pełnej jednoznaczności.