



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

RPO- 724264/13

Warszawa, dnia 13 listopada 2013 r.

Sygn. akt U 7/13

dot.: RPO-724264-VII-13/MMa



Pani

Irena LIPOWICZ

Rzecznik Praw Obywatelskich

W ślad za pismem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2013 r., przesyłam w załączeniu kopię stanowiska Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 listopada 2013 r., nadesłanego w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, sygn. akt U 7/13 – do wiadomości.

Przewodniczący składu orzekającego

Marek Zubik

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego



KOPIA

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 7.11.2013 r.

DPK I 070-42/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	12. 11. 2013
L.dz. ...	3161 L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 lipca 2013r. (U 7/13), w sprawie stwierdzenia niezgodności przepisów:

I. § 25 ust. 1 pkt 4 *rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich* (Dz. U. Nr 124, poz. 1359 z późn. zm.) oraz § 34 *rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich* (Dz. U. Nr 124, poz. 1359 z późn. zm.), w zakresie w jakim odsyła do odpowiedniego stosowania § 25 ust. 1 pkt 4 *rozporządzenia z art. 95 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. – o postępowaniu w sprawach nieletnich* (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, z późn. zm.), art. 41 ust. 1, art. 47, w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- na podstawie art. 27 ust. 2 i art. 34 ust. 1 *ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.),

przedstawiam następujące stanowisko:

I. przepis § 25 ust. 1 pkt 4 *rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich* (Dz. U. Nr 124, poz. 1359 z późn. zm.) oraz § 34 *rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich* (Dz. U. Nr

124, poz. 1359 z późn. zm.) w zakresie w jakim odsyła do odpowiedniego stosowania § 25 ust. 1 pkt 4 *rozporządzenia z art. 95 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. – o postępowaniu w sprawach nieletnich* (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, z późn. zm.), jest zgodny z art. 95 § 3 *ustawy z dnia 26 października 1982 r. – o postępowaniu w sprawach nieletnich* (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, z późn. zm.), jest zgodny z art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności przepisów *rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich* (Dz. U. Nr 124, poz. 1359 z późn. zm.), zwanego dalej *rozporządzeniem*, regulujących przesłanki umieszczenia nieletniego przebywającego w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym lub izbie przejściowej z przepisem art. 95 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, zwanej dalej *upn* oraz przepisami Konstytucji statuującymi relacje między ustawą a aktami ją wykonującymi (art. 91 ust. 1 Konstytucji) oraz przepisami określającymi obowiązek ustawodawcy do regulowania na poziomie ustawy wszelkich rozwiązań, które stanowiłyby pozbawienie lub ograniczenie wolności.

Zgodnie z twierdzeniem Rzecznika, podczas wykonywania przez niego kontrolnych funkcji w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu tortur oraz innego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, ujawnił się problem umieszczenia nieletnich przebywających w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym lub izbie przejściowej,

w związku z potrzebą zabezpieczenia bezpieczeństwa i porządku w zakładzie lub schronisku.

Przeprowadzona przez Rzecznika analiza przepisów doprowadziła go do wniosku, że na poziomie rozporządzenia stworzony został system izolacji nieletnich w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z art. 95 § 3 *upn* Minister Sprawiedliwości jest upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia, rodzaju schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych w zależności od stosowanych wobec nieletnich środków i form oddziaływania wychowawczego, resocjalizacyjnego i terapeutycznego, sposób wykonywania nadzoru, o którym mowa w § 1, organizację tych schronisk i zakładów oraz szczegółowe zasady kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu w nich nieletnich, uwzględniając konieczność zapewnienia sprawności postępowania, bezpieczeństwa schronisk i zakładów, właściwych warunków pobytu i przestrzegania praw nieletnich, a także sposób wykonywania nadzoru pedagogicznego w schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych.

Wydane na tej podstawie *rozporządzenie* w § 25 ust. 1 pkt 4 w zakresie zakładów poprawczych i w § 34 odpowiednio w tym zakresie stosowanym do schronisk dla nieletnich przewiduje możliwość umieszczenia nieletniego w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym lub izbie przejściowej dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w zakładzie lub schronisku. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe przepisy *rozporządzenia* nie mieszczą się w granicach ustawowego upoważnienia z art. 95 § 3 *upn*, o czym świadczy m.in. usytuowanie przepisu § 25 ust. 1 pkt 4 w rozdziale 2 *rozporządzenia* zatytułowanym „Rodzaje i organizacja zakładów”. Według wnioskodawcy zaskarżone przepisy z pewnością nie odpowiadają, ani też nie są uszczegółowieniem temu fragmentowi delegacji ustawowej, który dotyczy na poziomie ustawowym wprowadzenia regulacji określającej „rodzaje schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych, w zależności od stosowanych wobec nieletnich środków i form oddziaływania

wychowawczego, resocjalizacyjnego i terapeutycznego, sposobu wykonywania nadzoru, o których mowa w § 1 [upn], organizację tych schronisk i zakładów”.

Z tego rodzaju twierdzeniem oczywiście nie można się zgodzić, bowiem prowadziłoby ono do wniosku, że ocenę zgodności aktu wykonawczego z upoważnieniem ustawowym można byłoby przeprowadzać właściwie jedynie w płaszczyźnie formalnej np. uznając, że poszczególne jednostki redakcyjne rozporządzenia winny odpowiadać kolejnym lub odpowiednim częściom delegacji ustawowej. Idąc tą linią rozumowania wnioskodawcy należałoby się zastanowić, czy nie stanowi przekroczenia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 95 § 3 *upn* fakt, że w rozdziale 2 i 3 *rozporządzenia* Minister Sprawiedliwości zawarł nie tylko przepisy dotyczące rodzaju zakładów i schronisk, ale i ich organizacji, zaś np. w rozdziale 8 rozporządzenia zawarta została część przepisów dotyczących nadzoru Ministra Sprawiedliwości, ale również są tam przepisy dotyczące bezpieczeństwa schronisk.

W kontekście utrwalonej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, trudno odpowiedzieć na to pytanie twierdząco, bowiem ocena norm aktu wykonawczego w kontekście zgodności z ustawą winna być przeprowadzana oczywiście wielopłaszczyznowo, jak chociażby w kontekście spójności i zgodności z całym systemem prawnym, bowiem *każde rozporządzenie oprócz niesprzeczności z ustawą, na podstawie której zostało wydane, nie może być również sprzeczne z normami konstytucyjnymi ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2013 r. Sygn. akt U 2/11).

Należy jednak zauważyć, że wnioskodawca próbował dokonać analizy zakwestionowanych przepisów również pod kątem ewentualnej ich zgodności z pozostałymi częściami upoważnienia ustawowego i skonstatował, że nie mieszczą się w granicach delegacji, choć właściwie na poparcie tego twierdzenia nie przedstawił żadnych argumentów, poza wspomnianymi argumentami konstrukcyjnymi.

Konsekwentnie zatem Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadził wnioskowanie, że doszło do przekroczenia normy konstytucyjnej z art. 92 ust. 1 zd. 1, bowiem ustawodawca nie przewidział w delegacji ustawowej do uregulowania w akcie wykonawczym kwestii izolacji nieletniego w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich dla zapewnienia w nich bezpieczeństwa i porządku.

Na tej podstawie wnioskodawca podniósł także drugi zarzut wobec zakwestionowanych norm w zakresie ich niezgodności z przepisami art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jako że doszło do uregulowania w akcie niższego niż ustawa rządu kwestii związanych z ograniczeniem i pozbawieniem wolności. Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadził również wnioskowanie, które doprowadziło go do przekonania, że przepis § 25 ust. 1 pkt 4 dot. zakładów poprawczych i odpowiadający mu przepis § 34 w zakresie schronisk dla nieletnich, naruszają zasadę proporcjonalności, gdyż wprowadzone zasady izolacji nieletnich nie spełniają wymogów, utrwalonych linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a więc nie są konieczne dla osiągnięcia celu jakim jest bezpieczeństwo i porządek w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich. Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy na początku należy odnieść się do zarzutu najpoważniejszego, jakim jest kwestia pozaustawowego uregulowania izolacji nieletnich w zakładach poprawczych lub schroniskach dla nieletnich.

Należy zauważyć, że przepis art. 41 ust. 1 Konstytucji RP jest konkretyzacją idei prawnej ochrony wolności człowieka, wyrażonej w art. 31 ust. 1 Konstytucji, na płaszczyźnie ochrony wolności osobistej i nietykalności cielesnej. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, z uwagi na brak regulacji ustawowych w tym zakresie, zaskarżone przepisy *rozporządzenia* stały się materialnoprawną podstawą do ograniczania wolności nieletnich poprzez ich izolację.

Zgodnie z komentarzem Anny Radkowskiej do art. 41 Konstytucji RP „pozbawienie wolności osobistej oznacza uniemożliwienie jednostce korzystania z tej wolności.” W pojęciu tym mieści się nie tylko „pozbawienie wolności w rozumieniu postępowania karnego, a więc do procesowego zatrzymania,

tymczasowego aresztowania i kary pozbawienia wolności[...], obejmuje ono wszelkie działania, które prowadzą do pozbawienia jednostki wolności, a więc karę aresztu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, zatrzymanie porządkowe (prewencyjne) i penitencjarne, zatrzymanie administracyjne, a nawet tzw. zatrzymanie chwilowe.” Tym samym niewątpliwie umieszczenie nieletniego w zakładzie poprawczym lub schronisku odpowiada tak skonstruowanemu pojęciu pozbawienia wolności, ale już odpowiedź na pytanie, czy poprzez umieszczenie nieletniego w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym lub izbie przejściowej w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich, mamy do czynienia z kolejnym – w pewnym sensie wtórnym ograniczeniem wolności, bądź nawet jej pozbawieniem, nie wydaje się wbrew twierdzeniom wnioskodawcy oczywista.

Przede wszystkim zauważyć należy, że przepisy delegacji ustawowej, zawartej w *upn*, przewidują upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do ustanawiania i znoszenia takich zakładów i schronisk oraz do określenia ich rodzajów, w zależności od stosowanych wobec nieletnich środków i form oddziaływania wychowawczego, resocjalizacyjnego i terapeutycznego, sposobu wykonywania nadzoru, o którym mowa w § 1, organizacji tych schronisk i zakładów oraz szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu w nich nieletnich, tak by zapewnić m.in. bezpieczeństwo zakładów i schronisk. Już § 15 ust 1 i 2 *rozporządzenia* określa się, jakie obiekty powinny wchodzić w skład zakładu poprawczego i schroniska dla nieletnich oraz jakie elementy w ramach tych obiektów są niezbędne dla prawidłowej realizacji zadań zakładów, wśród nich wymienia się pomieszczenia mieszkalne oraz izby przejściowe i izby izolacyjne. Z kolei § 44 *rozporządzenia* określa podstawy umieszczenia nieletniego w izbie przejściowej, zaś zaskarżony § 25 ust. 1 pkt 4 i odpowiednio § 34 określają przesłanki umieszczenia nieletniego w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym lub izbie przejściowej. Porównując te przepisy niewątpliwie można stwierdzić, że w obydwu przypadkach jedną z przesłanek do ich zastosowania jest potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w zakładzie poprawczym i odpowiednio w

schronisku dla nieletnich. Niemniej jednak nie można twierdzić, że umieszczenie nieletniego w tych miejscach w obydwu przypadkach jest równoznaczne z działaniami nakierowanymi na ograniczenie jego wolności, których celem jest represyjna izolacja, tylko ze względu na to, że przepisy rozporządzenia wskazują jako jedną z przesłanek umieszczenia nieletniego w izbie przejściowej lub oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym – zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w zakładzie poprawczym i schronisku dla nieletnich. Obok funkcjonują również takie przesłanki jak: poddanie nieletniego wstępnym badaniom lekarskim, przeprowadzenie wstępnej rozmowy adaptacyjnej, przygotowanie planu indywidualnych oddziaływań, zapobieganie agresji lub dezorganizacji życia w zakładzie (§ 44 ust. 2 rozporządzenia). Świadczyć może to raczej o potrzebie odseparowania nieletniego w celach adaptacyjnych, które oczywiście mogą być związane z zapewnieniem również bezpieczeństwa i porządku w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich.

Wnioskodawca represyjność tej instytucji wywodzi natomiast z oceny zdarzeń, które były przedmiotem jego badania w ramach prowadzonych przez niego działań monitorujących w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Wydaje się jednak, że należy traktować je w kategoriach niewłaściwego zastosowania przepisów prawa w pewnej liczbie przypadków, nie zaś w kategoriach stałej i utrwalonej interpretacji tych przepisów w praktyce. Świadczy o tym liczba stwierdzonych tego rodzaju przypadków w stosunku do ogólnej liczby osób umieszczanych w zakładach poprawczych, która oscyluje w granicach ok. 1100 rocznie w latach 2008-2012.

Brak jest jednak przekonujących za tym argumentów, które spełniałyby kryteria wskazane już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdy *wadliwa praktyka stosowania kwestionowanego przepisu staje się na tyle stabilna, utrwalona i powszechna, że pozwala to na uznanie kontrolowane unormowanie przyjęło właśnie – utrwalony ową praktyką – kształt treściowy. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał w swoim orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym stałość, powtarzalność i powszechność praktyki sądowej*

może nadawać kwestionowanemu unormowaniu w sposób stały i powszechny określone znaczenie, podlegające następnie kontroli konstytucyjności. Stałość i powszechność praktyki, wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny, powoduje bowiem nadanie samym przepisom trwałego i niekonstytucyjnego znaczenia. Jeżeli jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300, wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188, oraz wyrok TK z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29). Ujawnienie takiej zależności pomiędzy sferą stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (unormowania).

Jak wyżej wspomniano w niniejszej sprawie brak jest podstaw do stwierdzenia, że mamy do czynienia z tego rodzaju utrwaloną praktyką, nawet Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku stwierdził, że przyczyny umieszczania małoletnich były zróżnicowane, a z oświadczenia dyrektora jednej z placówek wynikało, że umieszczenie w izbie przejściowej nieletnich z reguły było spowodowane potrzebą odseparowania nieletniego od grupy, w celu stworzenia dogodnych warunków do wyjaśnienia zdarzeń, które mogły zagrażać porządkowi i bezpieczeństwu w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich. Czy w tego rodzaju sytuacji możemy zatem mówić o represyjnym, dyscyplinującym ograniczeniu wolności, czy też mamy do czynienia z czynnością techniczną i porządkową?

Możemy więc mówić, co najwyżej o błędnym stosowaniu przepisów nie zaś o ich wadliwości konstytucyjnej. Zresztą, konsekwentnie, gdyby nie dotyczyło to jedynie wadliwej praktyki stosowania przepisu § 25 ust. 1 pkt 4 i § 34 rozporządzenia, tylko rzeczywistej wadliwości konstytucyjnej wnioskodawca zakwestionowałby, na tej samej podstawie co w przypadku w/w przepisów również § 44 ust. 2 pkt 4

rozporządzenia, który jako podstawę umieszczenia w izbie przejściowej wskazuje także potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w zakładzie poprawczym.

Należy podkreślić, że umieszczenie nieletniego w izbie przejściowej lub oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym, po spełnieniu określonych w rozporządzeniu przesłanek, jest prawną konsekwencją skierowania go na mocy orzeczenia sądu do zakładu poprawczego lub schroniska dla nieletnich. Trzeba także zauważyć, że w skład zakładu poprawczego lub schroniska dla nieletnich wchodzi, obok pomieszczeń mieszkalnych i izb przejściowych, także izby izolacyjne, które stanowią pomieszczenia przystosowane właśnie do ograniczenia wolności nieletniego o charakterze represyjnym i dyscyplinującym. Podstawą do umieszczenia nieletniego w tego rodzaju pomieszczeniu jest ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 628). Także i Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, iż instytucja izby izolacyjnej jest wystarczająca dla zapewnienia bezpieczeństwa w zakładzie i schronisku, nie jest natomiast niezbędne dla realizacji tego celu umieszczanie nieletnich w oddzielnych pomieszczeniach mieszkalnych lub izbie przejściowej na podstawie § 25 ust. 1 pkt 4 i § 34 rozporządzenia.

Ze stwierdzeniem tym można się zgodzić, o ile przyjmie się założenie, że wszystkie te instytucje mają charakter represyjny i dyscyplinujący. Tymczasem, jak już wyżej wspomniano o represyjnym charakterze izb przejściowych ma przekonywać jedynie wadliwa praktyka stosowania tego rodzaju środka, nie zaś cel, w jakim rzeczywiście izby te powstały. Trzeba podkreślić, że instytucja izby przejściowej pełni istotną rolę przy przyjmowaniu „nowych” nieletnich ze względu na możliwość przeprowadzenia badań i sformułowania dalszych działań wobec nieletniego. Pobyt w izbie przejściowej zmierza zatem do przygotowania nieletniego do pobytu w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich, pozwala na zapoznanie go z przepisami regulaminu i konsekwencjami jego przestrzegania lub nieprzestrzegania, zatem pobyt w tego rodzaju izbie ma charakter adaptacyjny. Nie zawsze również skuteczne będzie oddziaływanie o charakterze dyscyplinarnym

przewidziane w § 70 *rozporządzenia*, zaś użycie środków przymusu bezpośredniego nie będzie uzasadnione. Dotyczy to zwłaszcza zdarzeń o charakterze dynamicznym, w których instytucja izby przejściowej służy odseparowaniu np. ofiary agresji współosadzonych nieletnich lub też podjęcia działań odseparowujących potencjalnych uczestników zdarzenia, którego charakter wymaga wyjaśnienia np. w przypadku zaginięcia z warsztatów szkolnych narzędzia do cięcia metalu. W tego rodzaju sytuacjach, użycie izby przejściowej bądź oddzielnego pomieszczenia mieszkalnego jest środkiem adekwatnym, nie ingerującym w istotę prawa do wolności, a zarazem zapewniającym bezpieczeństwo i porządek w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy umieszczenie nieletniego w izbie przejściowej lub oddzielnym pomieszczeniu zamkniętym nie tworzy sytuacji stanowiącej nieproporcjonalne nałożenie ciężarów na nieletniego, który wszak pozostaje w stałym kontakcie z personelem, zapewnia się mu wszelkie niezbędne środki właściwe dla pomieszczenia mieszkalnego i umożliwia korzystanie ze spacerów.

Reasumując stwierdzić należy, iż brak jest podstaw do uznania, że zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy naruszają normy konstytucyjne i ustawowe wskazane we wniosku.

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI


Michał Królikowski
PODSSEKRETARZ STANU