



PG VIII TK 36/12

(U 1/12)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności przepisów § 65, § 66, § 70, § 71, § 72, § 73, § 74, § 90, § 91, § 93, § 94 i § 95 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. Nr 124, poz. 1359 ze zmianami) 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 ze zmianami) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) –

przedstawiam następujące stanowisko:

przepisy § 65, § 66, § 70, § 71, § 72, § 73, § 74, § 90, § 91, § 93, § 94 i § 95 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. Nr 124, poz. 1359 ze zmianami) są niezgodne 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 ze zmianami) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności szeregu przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich z art. 95 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, zawierającym upoważnienie ustawowe do wydania tegoż rozporządzenia, oraz z art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Wnioskodawcy, zakwestionowane przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 95 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, bowiem żaden ze składników tego upoważnienia nie zawiera umocowania do uregulowania w rozporządzeniu materii nagród i środków dyscyplinarnych ani związanych z przyznawaniem tych nagród i nakładaniem takich środków kwestii proceduralnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł również, że zaskarżone przepisy rozporządzenia w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich godzą w art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji RP, nie służą bowiem wykonaniu ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, ale ją uzupełniają, regulując samodzielnie materię dotyczącą przyznawania nagród i nakładania środków dyscyplinarnych na wychowanków.

Uzasadnienie analizowanego wniosku zawiera również pogląd, że zakwestionowane regulacje, zawarte w rozporządzeniu, dotyczą zakresu wolności osobistej wychowanków, a tym samym wkraczają w sferę chronioną art. 41 ust. 1 ustawy zasadniczej, w związku z czym nie mogą stanowić

przedmiotu regulacji aktu podustawowego. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zaproponował jednak w *petitum* wniosku zbadania zaskarżonych regulacji również w kontekście wspomnianego w uzasadnieniu wzorca kontroli.

Ocena poglądów prawnych oraz zarzutów przedstawionych przez Wnioskodawcę przedstawia się następująco.

Unormowania ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich stosuje się w zakresie zapobiegania i zwalczania demoralizacji – w stosunku do osób, które nie ukończyły lat 18, postępowania w sprawach o czyny karalne – w stosunku do osób, które dopuściły się takiego czynu po ukończeniu lat 13, ale nie ukończyły lat 17, jak również wykonywania środków wychowawczych lub poprawczych – w stosunku do osób, względem których środki te zostały orzeczone, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez te osoby lat 21 (art. 1 § 1). Przewidziane w omawianej ustawie działania podejmuje się w wypadkach, gdy nieletni wykazuje przejawy demoralizacji lub dopuści się czynu karnego (art. 2).

W Dziale II ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (art. 5 – 14) ustawodawca wyposażył sąd rodzinny w bogaty katalog środków zapobiegania i zwalczania demoralizacji i przestępczości nieletnich. Między innymi, sąd rodzinny może orzec umieszczenie w zakładzie poprawczym nieletniego, który dopuścił się określonego w ustawie czynu karnego, jeżeli przemawiają za tym wysoki stopień demoralizacji nieletniego oraz okoliczności i charakter czynu, zwłaszcza gdy inne środki wychowawcze okazały się nieskuteczne lub nie rokują resocjalizacji nieletniego (art. 10). Nieletniego można natomiast umieścić w schronisku dla nieletnich, jeżeli zostaną ujawnione okoliczności przemawiające za umieszczeniem go w zakładzie poprawczym, a zachodzi uzasadniona obawa ukrycia się nieletniego lub zatarcia śladów czynu karnego, albo nie można ustalić tożsamości nieletniego (art. 27 § 1) bądź gdy nieletniemu zarzucono popełnienie czynu karnego, wymienionego w art. 27 § 2 ustawy.

Zwierzchni nadzór nad schroniskami dla nieletnich i zakładami poprawczymi ustawodawca powierzył Ministrowi Sprawiedliwości (art. 95 § 1). Podobnie, to tenże Minister Sprawiedliwości został wyposażony w prawo tworzenia i znoszenia (w drodze zarządzenia) schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych (art. 95 § 2).

Omawiana ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich zawiera również, w art. 95 § 3, upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości, by ten określił, w drodze rozporządzenia, rodzaje 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. Na podstawie tegoż upoważnienia, w dniu 17 października 2001 r., Minister Sprawiedliwości wydał stosowny akt wykonawczy, stanowiący przedmiot rozważań w niniejszym postępowaniu.

Zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy § 65, § 66, § 70, § 71, § 72, § 73, § 74, § 90, § 91, § 93, § 94 i § 95 rozporządzenia w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich mają następujące brzmienie:

„§ 65. Dyrektor zakładu może przyznać wychowankowi nagrodę za:

- 1) właściwą postawę i zachowanie,
- 2) wyróżniające wykonywanie obowiązków,
- 3) wzorowe przestrzeganie regulaminu zakładu,
- 4) osiągnięcie bardzo dobrych wyników w nauce.”;

„§ 66. 1. Nagrodami są:

- 1) pochwała,
- 2) pochwała wobec wychowanków,
- 3) list pochwalny do rodziców (opiekunów),
- 4) list pochwalny do sądu rodzinnego,
- 5) zezwolenie na rozmowę telefoniczną na koszt zakładu,
- 6) przyznanie nagrody rzeczowej lub pieniężnej,
- 7) podwyższenie wychowankowi kieszonkowego do wysokości 4,5% kwoty bazowej na okres do 3 miesięcy,
- 8) zgoda na wykonanie przedmiotu lub usługi w warsztatach szkolnych na potrzeby wychowanka lub osób najbliższych,
- 9) zgoda na udział w imprezach, zajęciach oświatowych i sportowych oraz szkoleniach poza zakładem,
- 10) zgoda na uczęszczanie do szkoły poza zakładem,
- 11) zgoda na posiadanie wartościowych przedmiotów,
- 12) zgoda na noszenie własnej odzieży,
- 13) skrócenie, zawieszenie lub darowanie uprzednio zastosowanego środka dyscyplinarnego,
- 14) udzielenie przepustki do 3 dni,
- 15) udzielenie urlopu,
- 16) przedstawienie wniosku o przeniesienie z zakładu o wzmożonym nadzorze wychowawczym do innego zakładu,
- 17) przedstawienie wniosku o przeniesienie z zakładu półotwartego do otwartego,
- 18) umieszczenie poza zakładem,
- 19) przedstawienie wniosku o warunkowe zwolnienie z zakładu.

2. W przypadkach uzasadnionych względami wychowawczymi można przyznać jednorazowo więcej niż jedną nagrodę.

3. Nagrody, o których mowa w ust. 1 pkt 14 i 15, przyznaje się jako szczególne środki oddziaływania wychowawczego. Nagrody, o których mowa w ust. 1 pkt 16 i 19, przyznaje się po zasięgnięciu opinii rady zakładu.

4. Wychowankowi zakładu, wobec którego toczy się postępowanie w związku z popełnieniem czynu zabronionego, nagrody, wymienione w ust. 1 pkt 5, 9 – 11, 14 – 16, 18 i 19, mogą być udzielone za zgodą organu prowadzącego postępowanie.

5. Środek zastosowany na podstawie § 71 ust. 1 pkt 16 może zostać skrócony jedynie do 3 miesięcy i nie może zostać darowany.”;

„§ 70. Dyrektor zakładu może stosować wobec wychowanka środek dyscyplinarny za:

- 1) naruszenie ustalonego w zakładzie porządku,
- 2) niewykonywanie swoich obowiązków,
- 3) zachowania godzące w dobro innych osób,
- 4) ucieczkę z zakładu lub nieusprawiedliwione niepowrótzenie z udzielonego urlopu lub przepustki.”;

„§ 71. 1. Środkami dyscyplinarnymi są:

- 1) upomnienie,
- 2) upomnienie wobec wychowanków,
- 3) nagana,
- 4) zawiadomienie rodziców (opiekunów) o niewłaściwym zachowaniu wychowanka,
- 5) zawiadomienie sądu o niewłaściwym zachowaniu wychowanka,
- 6) cofnięcie zezwolenia lub nieudzielanie zezwolenia na rozmowy telefoniczne na koszt zakładu na okres do 1 miesiąca, z wyjątkiem rozmów z rodzicami (opiekunami),
- 7) obniżenie kieszonkowego wychowankowi zakładu:
 - a) otwartego – na okres do 2 miesięcy,
 - b) półotwartego – na okres do 3 miesięcy,

- c) zamkniętego i o wzmożonym nadzorze wychowawczym – na okres do 4 miesięcy,
 - d) resocjalizacyjno – rewalidacyjnego lub resocjalizacyjno – terapeutycznego – na okres do 3 miesięcy,
 - e) readaptacyjnego – na okres do 4 miesięcy,
- 8) cofnięcie zgody lub nieudzielenie zgody na udział w imprezach, zajęciach oświatowych i sportowych oraz szkoleniach poza zakładem:
- a) otwartym – na okres do 2 miesięcy,
 - b) półotwartym – na okres do 3 miesięcy,
 - c) zamkniętym i o wzmożonym nadzorze wychowawczym – na okres do 4 miesięcy,
 - d) resocjalizacyjno – rewalidacyjnym lub resocjalizacyjno – terapeutycznym – na okres do 3 miesięcy,
 - e) readaptacyjnym – na okres do 4 miesięcy,
- 9) cofnięcie zgody na posiadanie wartościowych przedmiotów lub noszenie własnej odzieży,
- 10) cofnięcie zgody lub nieudzielenie zgody na wyjście poza teren zakładu:
- a) otwartego – na okres do 1 miesiąca,
 - b) półotwartego – na okres do 2 miesięcy,
 - c) zamkniętego – na okres do 3 miesięcy,
 - d) o wzmożonym nadzorze wychowawczym – na okres do 3 miesięcy,
 - e) resocjalizacyjno – rewalidacyjnego – na okres do 2 miesięcy,
 - f) resocjalizacyjno – terapeutycznego – na okres do 2 miesięcy,
 - g) readaptacyjnego – na okres do 3 miesięcy,
- 11) nieudzielenie przepustki lub urlopu wychowankowi zakładu:
- a) otwartego – na okres do 2 miesięcy,
 - b) półotwartego – na okres do 3 miesięcy,
 - c) zamkniętego – na okres do 4 miesięcy,
 - d) o wzmożonym nadzorze wychowawczym – na okres do 4 miesięcy,

- e) resocjalizacyjno – rewalidacyjnego – na okres do 3 miesięcy,
 - f) resocjalizacyjno – terapeutycznego – na okres do 3 miesięcy,
 - g) readaptacyjnego – na okres do 4 miesięcy,
- 12) wystąpienie z wnioskiem o przeniesienie do innego zakładu tego samego rodzaju,
 - 13) wystąpienie z wnioskiem o przeniesienie do zakładu innego rodzaju,
 - 14) wstrzymanie umieszczenia poza zakładem,
 - 15) wstrzymanie wniosku o przedstawienie do warunkowego zwolnienia z zakładu,
 - 16) nieudzielanie przepustki lub urlopu przez okres 5 miesięcy w przypadku wskazanym w § 70 pkt 4.

2. Środki, o których mowa w ust. 1 pkt 12 – 15, stosuje się po zasięgnięciu opinii rady zakładu.

3. Przy stosowaniu środka dyscyplinarnego uwzględnia się w szczególności rodzaj i okoliczności zachowania, o którym mowa w ust. 1, stosunek wychowanka do tego zachowania, dotychczasową postawę, cechy osobowości i stan zdrowia wychowanka.”;

„§ 72. 1. Przed zastosowaniem środka dyscyplinarnego dyrektor zakładu lub upoważniony przez niego pracownik pedagogiczny jest obowiązany wysłuchać wychowanka i zasięgnąć opinii zespołu diagnostyczno – korekcyjnego.

2. Decyzję o zastosowaniu środka dyscyplinarnego ze wskazaniem przyczyn jego zastosowania sporządza się na piśmie i podaje do wiadomości wychowankowi.

3. Decyzję o zastosowaniu środka dyscyplinarnego włącza się do akt osobowych wychowanka.

4. O zastosowaniu środka dyscyplinarnego w przypadku, o którym mowa w art. 91 § 1 ustawy, dyrektor zakładu zawiadamia sąd rodzinny.”;

„§ 73. 1. Za jedno przewinienie stosuje się jeden środek dyscyplinarny. W przypadku gdy wychowanek popełnił więcej przewinień, stosuje się jeden środek dyscyplinarny odpowiednio surowszy.

2. Środek dyscyplinarny stosuje się niezwłocznie.”;

„§ 74. 1. Jeżeli zostały ujawnione nowe fakty wskazujące na to, że środek dyscyplinarny został zastosowany niezasadnie, dyrektor zakładu uchyla decyzję o zastosowaniu środka dyscyplinarnego i usuwa ją z akt osobowych wychowanka.

2. W przypadkach uzasadnionych względami wychowawczymi, w szczególności jeżeli wychowanek przeprosił pokrzywdzonego oraz naprawił szkodę, można zawiesić wykonanie środka dyscyplinarnego na okres do 3 miesięcy, zamienić go na inny, skrócić lub darować.

3. Jeżeli w okresie zawieszenia wykonania środka dyscyplinarnego wychowanek dopuścił się ponownie przewinienia, zawieszony środek dyscyplinarny podlega wykonaniu, chyba że dyrektor zakładu postanowi inaczej ze względów wychowawczych.

4. Decyzję o uchyleniu, zawieszeniu, zamianie, skróceniu, darowaniu lub przerwaniu środka dyscyplinarnego sporządza się na piśmie i podaje do wiadomości wychowankowi, a jeżeli względy wychowawcze za tym przemawiają, również innym osobom, oraz dołącza do akt osobowych.”;

„§ 90. Dyrektor schroniska może przyznać wychowankowi nagrodę za:

- 1) właściwą postawę i zachowanie,
- 2) wyróżniające wykonywanie obowiązków,
- 3) wzorowe przestrzeganie regulaminu schroniska,
- 4) osiąganie bardzo dobrych wyników w nauce.”;

„§ 91. 1. Nagrodami są:

- 1) pochwała,
- 2) pochwała wobec nieletnich,
- 3) list pochwalny do rodziców (opiekunów),

- 4) list pochwalny do sądu,
- 5) zezwolenie na rozmowę telefoniczną na koszt schroniska w obecności wychowawcy,
- 6) przyznanie nagrody rzeczowej lub pieniężnej,
- 7) zgoda na wykonanie przedmiotu lub usługi w warsztatach szkolnych na potrzeby nieletniego lub osób najbliższych,
- 8) zgoda na udział w imprezach, zajęciach oświatowych i sportowych oraz szkoleniach poza schroniskiem,
- 9) zgoda na posiadanie wartościowych przedmiotów,
- 10) zgoda na noszenie prywatnej odzieży,
- 11) skrócenie, zawieszenie lub darowanie uprzednio zastosowanego środka dyscyplinarnego,
- 12) udzielenie przepustki,
- 13) zgoda na dodatkowe odwiedziny dla osób spoza rodziny.

2. W przypadkach uzasadnionych względami wychowawczymi można przyznać jednorazowo więcej niż jedną nagrodę.

3. Nagrody, o których mowa w ust. 1 pkt 8 i 12, mogą być udzielane za zgodą organu prowadzącego postępowanie.”;

„§ 93. Dyrektor może stosować wobec nieletniego środki dyscyplinarne za:

- 1) naruszenie ustalonego w schronisku porządku,
- 2) niewykonywanie obowiązków,
- 3) zachowania godzące w dobro innych osób.”;

„§ 94. 1. Środkami dyscyplinarnymi są:

- 1) upomnienie,
- 2) upomnienie wobec nieletnich,
- 3) nagana,
- 4) zawiadomienie rodziców (opiekunów) o niewłaściwym zachowaniu nieletniego,

- 5) zawiadomienie sądu o niewłaściwym zachowaniu nieletniego,
- 6) cofnięcie zezwolenia lub nieudzielanie zezwolenia na rozmowy telefoniczne na koszt schroniska na okres do miesiąca, z wyjątkiem rozmów z rodzicami (opiekunami),
- 7) cofnięcie zgody lub nieudzielanie zgody na udział w imprezach, zajęciach oświatowych i sportowych oraz szkoleniach poza schroniskiem:
 - a) zwykłym – na okres do 2 miesięcy,
 - b) interwencyjnym – na okres do 3 miesięcy,
- 8) cofnięcie zgody na posiadanie wartościowych przedmiotów lub noszenie własnej odzieży,
- 9) cofnięcie zgody na dodatkowe odwiedziny dla osób spoza rodziny nieletniego w schronisku:
 - a) zwykłym – na okres do 2 miesięcy,
 - b) interwencyjnym – na okres do 3 miesięcy,
- 10) wystąpienie z wnioskiem o przeniesienie do innego schroniska tego samego rodzaju,
- 11) wystąpienie z wnioskiem o przeniesienie do schroniska interwencyjnego.

2. Przy stosowaniu środka dyscyplinarnego uwzględnia się w szczególności rodzaj i okoliczności zachowania, o którym mowa w ust. 1, stosunek nieletniego do tego zachowania, dotychczasową postawę, cechy osobowości i stan zdrowia nieletniego.”;

„§ 95. 1. Przed zastosowaniem środka dyscyplinarnego dyrektor schroniska lub upoważniony przez niego pracownik pedagogiczny jest zobowiązany wysłuchać nieletniego oraz zasięgnąć opinii zespołu diagnostycznego.

2. Decyzję o zastosowaniu środka dyscyplinarnego ze wskazaniem przyczyn jego zastosowania sporządza się na piśmie i podaje do wiadomości nieletniego.

3. Decyzję o zastosowaniu środka dyscyplinarnego włącza się do akt osobowych nieletniego.”.

Przechodząc do oceny zakwestionowanych regulacji w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, należy odnotować, że, zgodnie ze wskazanym przepisem ustawy zasadniczej, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W doktrynie przyjmuje się, że elementarnym warunkiem konstytucyjności rozporządzenia, jako wydanego w celu wykonania ustawy, jest zgodność rozporządzenia z Konstytucją (co oczywiste) i ustawą; zarówno z ustawą upoważniającą, jak i ze wszystkimi ustawami obowiązującymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Rozporządzenie nie może także wkraczać w materie ustawowe dotąd nieuregulowane ustawą (nie może być *praeter legem*). Nie może treści zawartych w ustawach powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować (por. Kazimierz Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, II tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, tezy do art. 92, s. 30).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, iż powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, iż nie może obecnie, w systemie prawa powszechnie obowiązującego, pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie służy wykonaniu ustawy. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała zupełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego

unormowania tych materii (por. Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 796).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP określa wymogi konstytucyjne w odniesieniu do przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia, a mianowicie, że przepisy te winny wskazywać jednoznacznie organy upoważnione do wydania rozporządzenia, określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wydawanego na podstawie upoważnienia. Upoważnienie, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, powinno być „szczegółowe”, a wydana na jego podstawie regulacja prawna winna realizować cel wynikający z przepisów upoważniających (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07, OTK ZU Nr 11/A/2009, poz. 163, s. 1764 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie Trybunału, przyjął pogląd, że rozporządzenie nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, a nawet nie powinno ich powtarzać (por. orzeczenie z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK w 1986 r., s. 24).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również niejednokrotnie, że materie uregulowane w rozporządzeniu muszą być jednorodne z tymi, które są uregulowane w ustawie. Należy pamiętać, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy (por. wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU Nr 7/A/2007, poz. 76, s. 1029 – 1030 oraz powołane tam orzecznictwo).

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego

wydania. Upoważnienie to musi być sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie (por. wyrok z dnia 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU Nr 3/A/2009, poz. 28, s. 300 oraz powołane tam orzecznictwo).

W końcu, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, stanowienie przepisów, które swą treścią wykraczają poza charakter wykonawczy, jest zawsze równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia i przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą. Jeżeli więc okaże się, że przepisy rozporządzenia normują materię ustawową, to z natury rzeczy musi to oznaczać, że wykroczyły one poza granice upoważnienia, bo ustawa nie może upoważniać do normowania takich treści w rozporządzeniu. W tych wszystkich wypadkach, gdy ustawa zawiera wyraźne upoważnienie do normowania w rozporządzeniu spraw należących do materii ustawowej, należy upoważnienie takie uznać obecnie za sprzeczne z Konstytucją. W tych zaś wypadkach, gdy ustawa nie formułuje takiego upoważnienia w sposób wyraźny, należy zastosować technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją i skonstruować na tyle wąskie rozumienie upoważnienia, by poza nim pozostawało normowanie materii zastrzeżonych do wyłącznej materii ustawy (por. wyrok z dnia 6 marca 2000 r., sygn. P. 10/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 56, s. 195).

Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich nie zawiera unormowań dotyczących katalogu nagród ani środków dyscyplinarnych, które dyrektor zakładu poprawczego lub schroniska dla nieletnich mógłby przyznawać bądź

stosować wobec wychowanków. Ustawa nie zawiera również regulacji określających przypadki, w których takie nagrody lub środki dyscyplinarne mogłyby zostać przyznane lub zastosowane ani też sposobu (procedury) ich przyznawania bądź stosowania.

Na marginesie wypada odnotować, że powyższy model kształtowania przepisów o nagrodach i środkach (karach) dyscyplinarnych, którym podlegają osoby pozbawione wolności, nie stanowi normy w polskim systemie prawnym. W znacznie nowszej i zdecydowanie lepiej przystającej do aktualnej rzeczywistości społecznej ustawie - Kodeks karny wykonawczy, omawianej problematyce zostały poświęcone: Oddział 8 „Nagrody i ulgi” (art. 137 – 141a) oraz Oddział 9 „Kary dyscyplinarne” (art. 142 – 149) Rozdziału X „Kara pozbawienia wolności”, jak również art. 221, 222 i 222a Rozdziału XI „Tymczasowe aresztowanie”. Z kolei, przepis art. 178 § 1 Kodeksu karnego skarbowego stanowi, że do wykonywania orzeczeń w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu karnego wykonawczego, jeżeli przepisy niniejszego kodeksu nie stanowią inaczej. Kodeks karny skarbowy nie zawiera odrębnych regulacji w zakresie nagród i kar dyscyplinarnych, którym podlegają osoby pozbawione wolności.

Analiza omawianych regulacji, zawartych w Kodeksie karnym wykonawczym i Kodeksie karnym skarbowym, a pominiętych w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, skłania do wysnucia wniosku, że ustawodawca zapewnił znacznie surowszy standard ochrony praw i wolności osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych osób dorosłych, niż w przypadku nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Już sam fakt omówionego wyżej rozróżnienia przez ustawodawcę ochrony osób dorosłych i nieletnich, które weszły w konflikt z prawem, musi budzić zdecydowany sprzeciw, zwłaszcza w kontekście preambuły do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, deklarującej dążenie do przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich

i stwarzania warunków powrotu do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem bądź z zasadami współżycia społecznego oraz dążenie do umacniania funkcji opiekuńczo – wychowawczej i poczucia odpowiedzialności rodzin za wychowanie nieletnich na świadomych swych obowiązkach członków społeczeństwa.

Brak stosownych regulacji, dotyczących nagród i środków dyscyplinarnych, w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich budzi tym większe zastrzeżenia, że ustawodawca zdecydował się jednak na zamieszczenie w ustawie przepisów dotyczących podejmowania przez dyrektora zakładu poprawczego decyzji w przedmiocie umieszczenia nieletniego poza zakładem, jeżeli przemawiają za tym względy szkoleniowo – wychowawcze, a w szczególności możliwość zdobycia wykształcenia, zawodu, a także niezbędnych kwalifikacji lub uprawnień, możliwość podjęcia zatrudnienia, potrzeba specjalistycznego leczenia lub szczególne względy rodzinne, a ocena zachowania nieletniego wskazuje, iż będzie możliwe roztoczenie nad nim skutecznego nadzoru (art. 90 § 1). Jednakże o decyzji w sprawie umieszczenia nieletniego poza zakładem poprawczym dyrektor zakładu jest obowiązany zawiadomić sąd rodzinny, który wykonuje orzeczenie, a do wykonania decyzji dyrektor może przystąpić dopiero po zaakceptowaniu jej przez sąd rodzinny (art. 90 § 3). Nadto, sąd rodzinny może w każdym czasie uchylić decyzję dyrektora zakładu poprawczego (art. 90 § 4).

Z kolei, zgodnie z art. 90a § 1 analizowanej ustawy, dyrektor zakładu poprawczego może umieścić nieletniego na czas określony w hostelu, jeżeli jest to uzasadnione prowadzonym procesem usamodzielniania się wychowanka lub przygotowaniem do zwolnienia go z zakładu, a nieletni w czasie pobytu w hostelu podejmie pracę lub naukę. Natomiast art. 90a § 5 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich stanowi, że o decyzji w sprawie umieszczenia nieletniego w hostelu dyrektor zakładu poprawczego zawiadamia sąd rodzinny, który wykonuje orzeczenie, przedstawiając uzgodnione

z nieletnim zasady pobytu w hostelu. Przepis art. 90 § 3 stosuje się odpowiednio.

W obu opisanych wyżej wypadkach decyzja dyrektora zakładu poprawczego nie jest decyzją arbitralną i pozostaje pod kontrolą wykonującego orzeczenie sądu rodzinnego. Tym samym, swoboda decyzyjna dyrektora zakładu poprawczego została tu wyraźnie ograniczona. Jednakże, opisane wyżej, ustawowe uprawnienia dyrektora nie mogą stanowić uzasadnienia dla przyznania mu przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości kolejnych, w dodatku niezawierających takich ograniczeń, uprawnień w zakresie przyznawania nagród i stosowania środków dyscyplinarnych wobec wychowanków.

Innymi słowy, wprowadzenie przez organ władzy wykonawczej do rozporządzenia regulacji dotyczących materii nieunormowanych w ustawie upoważniającej stanowi, w świetle przytoczonych poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, niedopuszczalną modyfikację i uzupełnienie ustawy, godząc tym samym w zasadę wykonawczego charakteru aktu podustawowego.

Delegacja ustawowa, zawarta w art. 95 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, nie upoważnia Ministra Sprawiedliwości (co oczywiste) do uzupełnienia ustawy poprzez przyjęcie regulacji dotyczących rodzajów nagród i środków dyscyplinarnych, przypadków ani procedury ich przyznawania lub stosowania przez dyrektora zakładu poprawczego lub dyrektora schroniska dla nieletnich. Przyjmowanie przez rozporządzeniodawcę domniemania istnienia takiego upoważnienia godziłoby zresztą w obowiązek stosowania jedynie takiej wykładni upoważnienia ustawowego, która zapewniałaby jego zgodność z ustawą zasadniczą. Tym samym, wprowadzenie do rozporządzenia zakwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich unormowań stanowi wykroczenie przez rozporządzenie poza ramy określone upoważnieniem ustawowym.

W uzasadnieniu analizowanego wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził pogląd, że zakwestionowane przez niego regulacje w znacznej mierze dotyczą zakresu wolności osobistej wychowanków, a tym samym wkraczają w sferę chronioną art. 41 ust. 1 ustawy zasadniczej. W tym miejscu należy odnotować, że, zgodnie ze wspomnianym unormowaniem Konstytucji RP, każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą, a pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

W doktrynie przyjmuje się, że wolnością osobistą jest możliwość swobodnego określania przez jednostkę swego zachowania i postępowania, tak w życiu publicznym, jak i prywatnym, nieograniczona przez jakiegokolwiek czynniki ludzkie. Jest ona pierwszą konsekwencją, czy też pierwszym przejawem, wolnościowego statusu jednostki, wyrażonego w art. 31 ust. 1 ustawy zasadniczej; jest koniecznym założeniem korzystania przez jednostkę nie tylko z praw człowieka i obywatela, wyrażonych w przepisach konstytucyjnych i ustawowych, lecz także wykorzystywania tamże wyrażonych wolności. W zasadzie także każda z dalszych „wolności” konstytucyjnych jest w swej istocie takim czy innym przejawem wykorzystywania wolności osobistej (por. Paweł Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, III tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 41, s. 1 - 2).

W literaturze przedmiotu wskazuje się również na konieczność rygorystycznego przestrzegania standardów dopuszczalności ograniczania wolności osobistej na gruncie art. 41 Konstytucji RP. Owe szczególne gwarancje w sytuacjach dopuszczalnego ograniczania lub pozbawiania wolności osobistej w pierwszej kolejności powtarzają zasadę, ustanowioną w art. 31 ust. 3, konieczności ustawy jako wymaganej dla takich sytuacji formy prawnej. Oba sformułowania różnią się przy tym nieco między sobą. W myśl art. 41, w ustawie ustanowione być muszą mianowicie „zasady” oraz „tryb”

ograniczania lub pozbawiania wolności osobistej. Termin „zasady” należy rozumieć szerzej, niż to niekiedy przywykło się rozumieć w ustawodawstwie zwykłym. Nie może tu bowiem chodzić o ustanawianie w ustawach, o których tu mowa, jedynie norm o ogólniejszym charakterze, które ustanawiałyby tylko podstawy legislacji w określonym obszarze, normy bezpośrednio stosowalne mogłyby być natomiast ustanawiane poza ramami takich ustaw. Przykładów tak rozumianych zasad dostarczają nader często tzw. części ogólne rozmaitych kodyfikacji. W omawianym artykule „zasady” są synonimem terminu „regulacje”. A więc ustawy, do których on odsyła, winny być zupełne (kompletne) i zawierać wszystkie sytuacje, w ich całokształcie dopuszczalnych ograniczeń lub pozbawień omawianej wolności – a nie tylko ogólne podstawy do takich działań. Wymóg kompletności oznacza również wykluczenie praktyki rozstrzygania o ograniczeniu czy pozbawieniu wolności osobistej w drodze stosowania jakiegokolwiek analogii (por. Paweł Sarnecki, *op. cit.*, s. 2 – 3).

W końcu, zgodnie z piśmiennictwem, „pozbawieniem” wolności osobistej nie jest odebranie jednostce wszelkich możliwości decydowania o swym postępowaniu. Jest nim pozbawienie jednostki możliwości decydowania o „całej reszcie” swego postępowania, czyli pozbawienie „wolności osobistej *sensu stricto*”. Natomiast osoba pozbawiona wolności osobistej („*sensu stricto*”) może np. dysponować swoim majątkiem, korzystać z wolności sumienia i wyznania, tajemnicy korespondencji itd. (por *ibidem*, s. 4).

Przytoczone wyżej poglądy doktryny są zbieżne z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym znaczenia, jakie należy przypisać, przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, możliwości ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw „tylko w ustawie”. Zdaniem Trybunału, uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej

klasyczny element państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń (por. wyrok z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06, OTK ZU Nr 1/A/2008, poz. 2, s. 19 oraz powołane tam orzecznictwo).

Nadto, w wyroku z dnia 10 marca 2010 r., wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, w sprawie o sygnaturze U 5/07, Trybunał stanął na stanowisku, że do zasad ograniczenia wolności osobistej, regulowanych ustawowo, których dotyczy art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należą wszystkie przesłanki bezpośrednio określające ograniczenie wolności osobistej, a w szczególności określenie podmiotu, który podejmuje decyzję o ograniczeniu wolności osobistej, określenie osób, w stosunku do których decyzja o ograniczeniu wolności osobistej może być podejmowana, oraz określenie przesłanek związanych z tymi osobami, np. ich status prawny, ich zachowanie, sytuacja, w której się znajdują. Natomiast przez tryb ograniczania wolności osobistej, o którym mowa w art. 41 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji, należy rozumieć, w świetle Konstytucji, regulowany ustawowo sposób postępowania (procedurę) podmiotu uprawnionego ustawowo do decydowania o ograniczeniu wolności osobistej. Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika nakaz skierowany do ustawodawcy, aby, ograniczając w danej regulacji prawnej wolność osobistą (tylko droga ustawowa jest tu

dopuszczalna), zamieszczał w niej zawsze zasady oraz tryb ograniczenia wolności osobistej. Trybunał zwraca uwagę, że art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie tylko wprowadza zakaz ograniczenia wolności osobistej w podustawowych aktach prawnych, jak to wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do wszystkich praw i wolności konstytucyjnych. Z art. 41 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji wynika również nakaz uwzględnienia w ustawowej regulacji, ograniczającej wolność osobistą, wszystkich przesłanek określających zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej (por. OTK ZU Nr 3/A/2010, poz. 20, s. 350 – 351).

Analiza zakwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów rozporządzenia w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich skłania do wysnucia wniosku, że zwłaszcza unormowania dotyczące stosowania przez dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich środków dyscyplinarnych wobec nieletnich stanowią głęboką ingerencję w sferę wolności jednostki. Fakt umieszczenia przez sąd rodzinny nieletniego w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich oznacza istotne ograniczenie możliwości przemieszczania się tegoż nieletniego i wyklucza możliwość wyboru przez niego miejsca pobytu, w żadnym wypadku nie może być jednak utożsamiany z pobawieniem wszelkich praw i wolności konstytucyjnych. Tym samym, wszelka dalsza ingerencja w sferę praw i wolności nieletniego musi spełniać konstytucyjne standardy dopuszczalności ograniczania tychże wolności i praw.

W tym miejscu należałoby odnotować, że zachowują aktualność wywody, zawarte we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego stanowiska, dotyczące niedopuszczalności uregulowania w rozporządzeniu, pominiętych w ustawie, kwestii dotyczących rodzajów środków dyscyplinarnych, a także przypadków i sposobu ich stosowania przez dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Innymi słowy, organ władzy wykonawczej,

uzupełniając i modyfikując ustawę w akcie podustawowym, niewątpliwie przekroczył swoje uprawnienia prawotwórcze.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy podzielić zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich, iż zakwestionowane przepisy rozporządzenia wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, modyfikując i uzupełniając regulacje ustawy upoważniającej, przez co rozporządzenie, w omawianym zakresie, traci swój charakter wykonawczy. Tym samym, przepisy § 65, § 66, § 70, § 71, § 72, § 73, § 74, § 90, § 91, § 93, § 94 i § 95 rozporządzenia w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich są niezgodne z art. 95 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz z art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Herhand
Zastępca Prokuratora Generalnego

