



Sygn. akt U 1/12

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 2 października 2012 r.

#### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wojciech Hermeliński – przewodniczący

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 2 października 2012 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

§ 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 zm.) 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 zm.) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a :

**I**

**§ 65, § 66, § 70-74, § 90, § 91 i § 93-95 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. Nr 124, poz. 1359 oraz z 2009 r. Nr 119, poz. 996) 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, z 2011 r. Nr 112, poz. 654, Nr 149, poz. 887 i Nr 191, poz. 1134 oraz z 2012 r. poz. 579) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**II**

**Przepisy rozporządzenia wymienione w części I tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.**

**U Z A S A D N I E N I E**

**I**

1. W piśmie z 28 lutego 2012 r., Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) wniósł o zbadanie zgodności § 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 zm.; dalej: rozporządzenie) 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 zm.; dalej: ustawa) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Wykonując funkcję organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu („krajowego mechanizmu prewencji” w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanicznego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne

Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r., Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192), RPO dostrzegł problem istnienia w zakładach poprawczych (dalej: zakładach) oraz schroniskach dla nieletnich (dalej: schroniskach) systemu nagród i środków dyscyplinarnych, stworzonego rozporządzeniem wydanym – w tym zakresie – bez wyraźnego umocowania ustawowego.

RPO obszernie opisał stan normatywny i stwierdził, że kwestionowane przepisy rozporządzenia określają zachowania, za które wychowankowie zakładów i schronisk mogą być nagrodzeni, oraz te, za które mogą zostać ukarani (zastosowaniem środka dyscyplinarnego). Przepisy te ustanawiają też katalog nagród i środków dyscyplinarnych, jak również reguły postępowania w sprawach przyznawania nagród i stosowania środków dyscyplinarnych. Materia ta nie została uregulowana w ustawie, a jej art. 95 § 3, zawierający delegację ustawową, nie upoważnia Ministra Sprawiedliwości do wydania tego rodzaju przepisów.

Analiza katalogu nagród przyznawanych nieletnim pozostającym w zakładach i schroniskach oraz środków dyscyplinarnych wobec nich stosowanych doprowadziła RPO do wniosku, że przynajmniej część z nich pozostaje w ścisłym związku z wolnością osobistą, która jest podstawową wolnością jednostki. Jest to szczególnie widoczne na przykład w wypadku wydania albo cofnięcia zgody na udział w imprezach, zajęciach oświatowych i sportowych oraz szkoleniach poza zakładem albo na uczęszczanie do szkoły poza zakładem, udzielenia (albo nieudzielenia) przepustki czy urlopu, jak również przedstawienia (albo wstrzymania) wniosku o warunkowe zwolnienie z zakładu.

Wolność osobista jednostki jest chroniona art. 41 ust. 1 Konstytucji, a zgodnie z jej art. 41 ust. 1 zdanie drugie, pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. RPO podkreślił, że art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji mógłby prowadzić do błędnego wniosku, iż tylko pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej wymaga ustawy, jeśli więc (jak w wypadku nagród dla nieletnich) regulacji na korzyść podlega sytuacja osób, które zostały już pozbawione wolności (ich wolność została już ograniczona), to materia ta nie wymaga wydania ustawy. W ocenie RPO, wprowadzane do systemu prawnego regulacje dotyczące nagród i środków dyscyplinarnych w istocie określają aktualne granice pozbawienia lub ograniczenia wolności, a zatem – jak każda norma prawna dotycząca bezpośrednio wolności osobistej – muszą mieć wyraźne umocowanie w ustawie.

RPO uznał, że w art. 95 § 3 ustawy brakuje wyraźnego (nieopartego na domniemaniu) upoważnienia do regulowania rozporządzeniem systemu nagród

i środków dyscyplinarnych, a także reguł postępowania w tych sprawach. W tej sytuacji rozporządzenie zostało – w tym zakresie – wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, co przesądza o niezgodności zaskarżonych przepisów również z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

2. W piśmie z 25 czerwca 2012 r., Prokurator Generalny zajął stanowisko, że zaskarżone przepisy rozporządzenia są niezgodne z art. 95 § 3 ustawy oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Prokurator Generalny przedstawił stan normatywny oraz środki zapobiegania i zwalczania demoralizacji i przestępczości nieletnich, a także dorobek doktryny i orzecznictwa dotyczący wzajemnego stosunku ustaw i rozporządzeń.

Stwierdził, że ustawa nie zawiera unormowań dotyczących katalogu nagród, które mogłyby być przyznawane, ani środków dyscyplinarnych stosowanych wobec nieletnich, nie reguluje wypadków, w których mogłyby one zostać przyznane albo zastosowane, ani też nie ustanawia stosownych procedur. Zwrócił uwagę, że zamieszczenie – właśnie w rozporządzeniu – przepisów o nagrodach i środkach (karach) dyscyplinarnych, odnoszących się do pozbawionych wolności (przebywających w zakładach i schroniskach), jest nietypowe, ponieważ tego typu regulacja – odnosząca się do osób dorosłych – jest zamieszczona w kodeksie karnym wykonawczym (dalej: k.k.w.). Po przeanalizowaniu k.k.w. Prokurator Generalny doszedł do wniosku, że ustawodawca zapewnił osobom dorosłym osadzonym w zakładach karnych i aresztach śledczych znacznie wyższy standard ochrony praw i wolności niż nieletnim umieszczonym w zakładach i schroniskach. Już samo to zróżnicowanie ochrony osób dorosłych i nieletnich, które weszły w konflikt z prawem, wzbudziło jego sprzeciw, zwłaszcza w kontekście preambuły ustawy.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że ustawa zawiera regulacje dotyczące podejmowania przez dyrektora zakładu decyzji o umieszczeniu nieletniego poza zakładem, albo w hostelu, które muszą zostać zaakceptowane przez sąd rodzinny (art. 90 i art. 90a ustawy), nie mają więc charakteru arbitralnego. W tym więc zakresie swoboda decyzyjna dyrektora zakładu została wyraźnie ograniczona. Brak więc uzasadnienia przyznania dyrektorowi zakładu nieskrępowanych uprawnień w zakresie przyznawania nagród i stosowania środków dyscyplinarnych.

W opinii Prokuratora Generalnego, ustanowienie przez organ władzy wykonawczej w rozporządzeniu regulacji dotyczących materii nieunormowanych w ustawie upoważniającej jest niedopuszczalną modyfikacją i uzupełnieniem ustawy, które

godzą w zasadę wykonawczego charakteru aktu podustawowego. Delegacja zawarta w art. 95 § 3 ustawy nie upoważnia Ministra Sprawiedliwości do uzupełnienia ustawy przez ustanowienie regulacji dotyczących rodzajów nagród i środków dyscyplinarnych, ani wypadków oraz procedur ich przyznawania lub stosowania przez dyrektorów zakładów i schronisk, a tym samym zawarcie w rozporządzeniu zakwestionowanych przez RPO unormowań jest wykroczeniem poza granice upoważnienia ustawowego.

Prokurator Generalny przeanalizował na gruncie Konstytucji, doktryny i orzecznictwa zagadnienie nietykalności i wolności osobistej i doszedł do wniosku, że kwestionowane przepisy rozporządzenia – zwłaszcza dotyczące stosowania środków dyscyplinarnych – głęboko ingerują w sferę wolności jednostki. Umieszczenie nieletniego przez sąd rodzinny w zakładzie albo schronisku jest istotnym ograniczeniem możliwości jego przemieszczania się i wyklucza możliwość wyboru miejsca pobytu, ale nie może być utożsamiane z pobawieniem wszelkich praw i wolności konstytucyjnych. Dlatego też dalsza ingerencja w sferę praw i wolności nieletniego powinna spełniać konstytucyjne standardy.

## II

Na rozprawie 2 października 2012 r. przedstawiciele wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

Przedstawiciel wnioskodawcy wyjaśnił, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie występuje do Trybunału Konstytucyjnego w każdym wypadku dostrzeżenia hierarchicznej niezgodności norm prawnych, lecz czyni to tylko w wypadku, gdy taka niezgodność wpływa na prawa i wolności obywatelskie, i z tego powodu powołał w uzasadnieniu art. 41 ust. 1 Konstytucji, który nie stanowi jednak odrębnego wzorca kontroli.

Przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości zajął stanowisko, że wszystkie zakwestionowane w sprawie przepisy rozporządzenia są niezgodne zarówno z art. 95 § 3 ustawy, jak i z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Poinformował, że zostały już podjęte prace zmierzające do inkorporowania zaskarżonych przepisów rozporządzenia do ustawy, a 28 września br. projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych został skierowany pod obrady Rady Ministrów.

Przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości zwrócił uwagę na skutki natychmiastowej eliminacji zakwestionowanych przepisów z porządku prawnego, wobec

czego wniósł o określenie 12-miesięcznego terminu utraty ich mocy obowiązującej. Z wnioskiem tym zgodzili się przedstawiciele wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### **1. Uwagi ogólne.**

1.1. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, ze zm.; dalej: ustawa) została uchwalona – jak to ujmuje jej preambuła – „W dążeniu do przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich i stwarzania warunków powrotu do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem (...), oraz w dążeniu do umacniania funkcji opiekuńczo-wychowawczej i poczucia odpowiedzialności rodzin za wychowanie nieletnich na świadomych swych obowiązków członków społeczeństwa”. Stosuje się ją w zakresie: zapobiegania i zwalczania demoralizacji w stosunku do osób nieletnich (które nie ukończyły 18 lat), postępowania w sprawach o czyny karalne (przestępstwa, przestępstwa skarbowe i niektóre wykroczenia) w stosunku do sprawców, którzy dopuścili się ich po ukończeniu 13 roku życia, ale przed ukończeniem lat 17, a także wykonywania orzeczonych środków wychowawczych lub poprawczych, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21 lat życia (art. 1 § 1 ustawy). Zgodnie z art. 3 ustawy, „W sprawie nieletniego należy kierować się przede wszystkim jego dobrem, dążąc do osiągnięcia korzystnych zmian w osobowości i zachowaniu się nieletniego (...)” i „bierze się pod uwagę osobowość nieletniego, a w szczególności wiek, stan zdrowia, stopień rozwoju psychicznego i fizycznego, cechy charakteru, a także zachowanie się oraz przyczyny i stopień demoralizacji, charakter środowiska oraz warunki wychowania nieletniego”.

Wobec nieletnich mogą być stosowane środki wychowawcze oraz środek poprawczy w postaci umieszczenia w zakładzie poprawczym (dalej: zakład; art. 5 ustawy). Stosowanie wobec nieletniego środków wychowawczych i poprawczych ma na celu jego wychowanie „na świadomego i uczciwego obywatela i odbywa się z uwzględnieniem wskazań nauki i doświadczeń pedagogicznych”, a „działalność wychowawcza powinna zmierzać (...) do wszechstronnego rozwoju osobowości i uzdolnień nieletniego oraz do kształtowania i utrwalania w nim społecznie pożądanej postawy i poczucia

odpowiedzialności, tak by był on odpowiednio przygotowany do społecznie użytecznej pracy” (art. 65 § 1 i 2 ustawy).

Umieszczenie sprawcy czynu karalnego w zakładzie jest środkiem poprawczym orzekanym, jeżeli przemawiają za tym wysoki stopień demoralizacji nieletniego oraz okoliczności i charakter czynu, a środki wychowawcze okazały się nieskuteczne lub nie rokują resocjalizacji nieletniego (art. 5 i art. 10 ustawy). W schroniskach dla nieletnich (dalej: schronisko) umieszcza się natomiast – co do zasady na 3 miesiące (z możliwością przedłużenia o kolejne 3) – nieletnich, co do których zostaną ujawnione okoliczności przemawiające za ich umieszczeniem w zakładzie poprawczym, a zachodzi uzasadniona obawa ukrycia się nieletniego lub zatarcia śladów czynu karalnego, bądź jeśli nie można ustalić tożsamości nieletniego (art. 27 ustawy).

1.2. Mocą art. 95 § 3 ustawy, Minister Sprawiedliwości został upoważniony do określenia – w drodze rozporządzenia – rodzajów zakładów i schronisk (w zależności od stosowanych wobec nieletnich środków i form oddziaływania wychowawczego, resocjalizacyjnego i terapeutycznego), ich organizacji oraz sposobu wykonywania nadzoru zwierzchniego nad tymi placówkami, a także szczegółowych zasad kierowania i przyjmowania do nich, pobytu w nich oraz przenoszenia i zwalniania z nich nieletnich. Ustawodawca zamieścił w przepisie wytyczną, zgodnie z którą organ upoważniony powinien uwzględnić konieczność zapewnienia sprawności postępowania, bezpieczeństwa zakładów i schronisk, właściwych warunków pobytu i przestrzegania praw nieletnich, a także sposób wykonywania nadzoru pedagogicznego.

Wydane na podstawie tego upoważnienia rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. Nr 124, poz. 1359, ze zm.; dalej: rozporządzenie) normuje wskazane w upoważnieniu kwestie, ponadto jednak ustanawia system nagród, które mogą być przyznawane nieletnim przebywającym w zakładach albo schroniskach, i środków dyscyplinarnych, które mogą być wobec nich stosowane.

1.3. RPO zakwestionował dopuszczalność umieszczenia w rozporządzeniu łącznie dwunastu przepisów dotyczących nagród przyznawanych wychowankom zakładów i schronisk oraz środków dyscyplinarnych wobec nich stosowanych.

§ 65 i § 90 rozporządzenia, w odniesieniu do wychowanków – odpowiednio – zakładów i schronisk, stanowią, że za właściwą postawę i zachowanie, wyróżniające wykonywanie obowiązków, wzorowe przestrzeganie regulaminu albo osiągnięcie bardzo

dobrych wyników w nauce, wychowankom mogą być przyznane nagrody. Katalog nagród przyznawanych wychowankom zakładów i wychowankom schronisk nie jest identyczny. Nie wnikając w szczegóły, można jednak stwierdzić, że nagrodami tymi – w myśl § 66 (w odniesieniu do wychowanków zakładów) i § 91 (w odniesieniu do wychowanków schronisk) – są między innymi: pochwała, list pochwalny do rodziców albo do sądu rodzinnego, nagrody rzeczowe lub pieniężne, czasowa podwyżka kieszonkowego, zgoda na udział w imprezach, zajęciach oświatowych i sportowych oraz szkoleniach poza zakładem, na uczęszczanie do szkoły poza zakładem, posiadanie wartościowych przedmiotów, na noszenie własnej odzieży, na dodatkowe odwiedziny dla osób spoza rodziny, a także udzielenie przepustki albo urlopu. W odniesieniu do wychowanków zakładów, dochodzą ponadto: przeniesienie z zakładu o wzmożonym nadzorze wychowawczym do innego zakładu (albo z zakładu półotwartego do otwartego), umieszczenie poza zakładem i przedstawienie wniosku o warunkowe z niego zwolnienie.

Zgodnie z § 70 i § 93 rozporządzenia, wobec wychowanków – odpowiednio – zakładów i schronisk, którzy naruszyli ustalony w zakładzie porządek, nie wykonują swoich obowiązków, godzą w dobro innych osób albo uciekły z zakładu (bądź bez usprawiedliwienia nie wróciły z urlopu lub przepustki) mogą być stosowane środki dyscyplinarne. Katalog tych środków, stosowanych wobec wychowanków zakładów i wychowanków schronisk nieco się różni, ale – nie wnikając w szczegóły – można stwierdzić, że – w myśl § 71 (w odniesieniu do wychowanków zakładów) i § 94 (w odniesieniu do wychowanków schronisk) – są nimi między innymi: upomnienie, nagana, zawiadomienie rodziców albo sądu o niewłaściwym zachowaniu wychowanka, czasowe obniżenie kieszonkowego, nieudzielanie albo cofnięcie zgody na udział w imprezach, zajęciach oświatowych i sportowych oraz szkoleniach poza placówką, albo na wyjście poza jej teren, cofnięcie zgody na posiadanie wartościowych przedmiotów lub noszenie własnej odzieży i na dodatkowe odwiedziny dla osób spoza rodziny, nieudzielanie przepustki lub urlopu oraz wystąpienie z wnioskiem o przeniesienie do innej placówki tego samego albo innego rodzaju. W odniesieniu do wychowanków zakładów dochodzą ponadto: wstrzymanie umieszczenia poza zakładem i wstrzymanie wniosku o przedstawienie do warunkowego zwolnienia z zakładu. Podczas stosowania środków dyscyplinarnych uwzględnia się rodzaj i okoliczności negatywnych zachowań, stosunek wychowanka do nich, dotychczasową postawę, cechy osobowości i stan zdrowia wychowanka.



§ 72-74 rozporządzenia stanowią między innymi, że pisemna decyzja o zastosowaniu środka dyscyplinarnego powinna być poprzedzona wysłuchaniem wychowanka zakładu i opinią zespołu diagnostyczno-korekcyjnego oraz że za jedno przewinienie stosuje się jeden środek dyscyplinarny (a w wypadku kilku przewinień – jeden środek odpowiednio surowszy). W razie niezasadnego zastosowania środka dyscyplinarnego decyzja musi zostać uchylona, a w wypadkach uzasadnionych względami wychowawczymi (gdy na przykład wychowanek przeprosił pokrzywdzonego oraz naprawił szkodę), wykonanie środka dyscyplinarnego można czasowo zawiesić, zamienić go na inny, skrócić lub darować.

§ 95 rozporządzenia stanowi z kolei między innymi, że zastosowanie środka dyscyplinarnego wobec wychowanka schroniska musi być poprzedzone jego wysłuchaniem oraz opinią zespołu diagnostycznego.

1.4. Ustawowy wzorzec kontroli został przedstawiony w części III pkt 1.2. uzasadnienia. Jego treść jest jasna i nie wymaga obszerniejszej analizy.

Konstytucyjny wzorzec kontroli – art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze – stanowi, że „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Treść tego wzorca kontroli jest znana uczestnikom postępowania, zatem Trybunał Konstytucyjny uznaje za zbędne jego definiowanie.

## **2. Problematyka wolności osobistej.**

Charakter sprawy wymaga odniesienia się do art. 41 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego, że „Każdemu zapewnia się (...) wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”.

Zgodnie z utrwalonymi poglądami doktrynalnymi, wolność osobista to swoboda jednostki w zakresie decydowania o swym zachowaniu i postępowaniu, zarówno w sferze publicznej jak i w życiu prywatnym. Bez wolności osobistej nie sposób wyobrazić sobie prawnie chronionej wolności człowieka, o której mowa w art. 31 ust. 1 Konstytucji. Wolność osobista jednostki może być na gruncie Konstytucji ograniczona, jednostka może też zostać jej pozbawiona, ale musi to wynikać z ustawy, określającej zasady i stosowny tryb. Ustawa taka powinna kompleksowo regulować ogół zagadnień związanych z dopuszczalnym ograniczeniem lub pozbawieniem wolności.

Jak stwierdzał już Trybunał Konstytucyjny, uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” oznacza wymóg odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego, które powinno być kompletne i samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć zarys tego ograniczenia (tak np. wyrok z 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06, OTK ZU nr I/A/2008, poz. 2). Trybunał Konstytucyjny stwierdził też (zob. wyrok z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20), że do zasad ograniczenia wolności osobistej, które muszą być uregulowane ustawowo, należą wszystkie przesłanki bezpośrednio określające ograniczenie wolności osobistej – w szczególności określenie podmiotu podejmującego decyzję o ograniczeniu wolności osobistej, osób, w stosunku do których decyzja ta może zostać podjęta, oraz przesłanek związanych z tymi osobami, np. ich statusem prawnym, zachowaniem czy sytuacją, w której się znajdują. Trybunał ograniczenia wolności osobistej, o którym mowa w art. 41 ust. 1 Konstytucji, to wymagający ustawowej regulacji sposób postępowania (procedura) podmiotu uprawnionego do decydowania o ograniczeniu wolności osobistej.

Niewątpliwie część nagród przyznawanych nieletnim pozostającym w zakładach i schroniskach oraz część środków dyscyplinarnych wobec nich stosowanych pozostaje w ścisłym związku z wolnością osobistą – w szczególności dotyczy to wydania albo cofnięcia zgody na udział w imprezach, zajęciach oświatowych i sportowych oraz szkoleniach poza zakładem, udzielenia albo nieudzielenia przepustki czy urlopu, a także przedstawienia albo wstrzymania wniosku o warunkowe zwolnienie z zakładu.

### **3. Analiza zarzutów wnioskodawcy.**

3.1. RPO zarzucił, że kwestionowane przepisy rozporządzenia wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia. Nie prezentując po raz kolejny – znanego uczestnikom postępowania – ogółu zagadnień związanych z zamkniętym systemem prawa i wzajemnymi relacjami ustaw i rozporządzeń, Trybunał Konstytucyjny przypomina jedynie zasadnicze kwestie mające znaczenie dla rozstrzygnięcia.

Zgodnie z Konstytucją, rozporządzenie jest aktem normatywnym wydawanym w celu wykonania ustawy i na podstawie szczegółowego, wyraźnego (a więc nieopartego na domniemaniu lub wykładni celowościowej) upoważnienia, którego granic nie może przekraczać. Jak wielokrotnie stwierdzał Trybunał Konstytucyjny, brak stanowiska

ustawodawcy w określonej sprawie, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w danym zakresie. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebą rozstrzygnięcia konkretnych problemów prawnych, ponieważ rozporządzenie nie jest aktem samoistnym; jest wyłącznie aktem wykonawczym i nie może wkraczać w materię ustawową ani treści zawartych w ustawach modyfikować, uzupełniać czy powtarzać. W zamkniętym systemie prawa wyłączność ustawy jest zupełna – nie może obowiązywać żadna regulacja podustawowa niesłużąca wykonaniu ustawy.

Co istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, materie uregulowane w rozporządzeniu muszą być jednorodne z uregulowanymi w ustawie, a sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy (tak wyrok z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76). Przepisy rozporządzenia nie mogą normować spraw należących do materii ustawowej, a jeśli to czynią, musi to oznaczać wykroczenie poza granice upoważnienia.

3.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca nie upoważnił Ministra Sprawiedliwości do ukształtowania rozporządzeniem systemu nagród przyznawanych wychowankom zakładów i schronisk ani systemu środków dyscyplinarnych wobec nich stosowanych. Co więcej, ustawodawca takiego upoważnienia nie mógł udzielić, ponieważ tego rodzaju regulacje należą do materii ustawowej, gdyż – jak trafnie stwierdził wnioskodawca (s. 13 wniosku) – określają „aktualne granice pozbawienia lub ograniczenia (...) wolności”.

W świetle powyższego, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wszystkie zakwestionowane przepisy rozporządzenia są sprzeczne zarówno z ustawowym wzorcem kontroli – art. 95 § 3 ustawy, jak i ze wzorcem konstytucyjnym – art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

#### **4. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów.**

Jeśliby kwestionowane przepisy rozporządzenia utraciły moc obowiązującą z dniem ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw, miałyby to negatywne skutki, a wręcz mogłyby prowadzić do całkowitego upadku dyscypliny w zakładach i schroniskach. Oznaczałoby to bowiem natychmiastową eliminację możliwości

stosowania przez dyrektorów zakładów i schronisk zarówno pozytywnych bodźców wychowawczych – nagród, jak i bodźców negatywnych – środków dyscyplinarnych, a to mogłoby prowadzić nawet do zdarzeń tragicznych w skutkach.

W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny zdecydował – na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji – że uznane za niekonstytucyjne przepisy rozporządzenia utracą moc po upływie dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, co ma na celu zapewnienie ustawodawcy czasu na podjęcie właściwych działań legislacyjnych. Trybunał Konstytucyjny uzyskał informację o przygotowawczych pracach legislacyjnych rządu, których przedmiotem jest „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych”, z 14 czerwca 2012 r. (<http://legislacja.gov.pl/lista/1/projekt/50451/katalog/50453>), obecnie – w wersji z 23 sierpnia 2012 r. (<http://legislacja.gov.pl/lista/1/projekt/50451/katalog/50474>) – rekomendowany Radzie Ministrów przez jej stały komitet. Projektodawca podzielił stanowisko RPO co do niekonstytucyjności dotychczasowej regulacji i skonstruował założenia, sprowadzające się do przeniesienia obecnej regulacji zawartej w rozporządzeniu do ustawy (s. 7-8 projektu).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk



*D. Hajduk*