



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

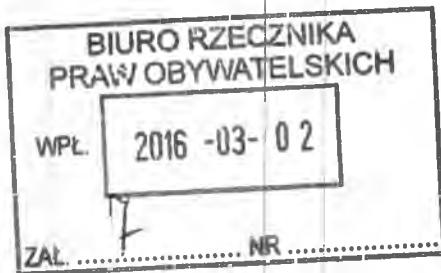


RPW/13082/2016 P
Data: 2016-03-02

Warszawa, dnia 2 marca 2016 r.

Sygn. akt U 7/13

dot.: RPO-724264-VII-13/MMa
KMP.573.25.2014



Pan
Adam B O D N A R
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

W ślad za pismem Trybunału Konstytucyjnego z 17 lutego 2016 r., przesyłam w załączeniu kopię stanowiska Rzecznika Praw Dziecka z 25 lutego 2016 r., nadesłanego w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich – U 7/13.

Przewodniczący składu orzekającego

Marek Zubik

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Załącznik 1



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Dziecka

Marek Michalak

ul. Przemysłowa 30/32, 00-450 Warszawa

Warszawa, 25 lutego 2016 roku

ZSR.41.1.2016.ER

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	25. 02. 2016
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Sygn. akt U 7/13

Pismo procesowe
Rzecznika Praw Dziecka

W związku z wystąpieniem Pana prof. Marka Zubika-Przewodniczącego składu orzekającego w sprawie sygn. akt U 7/13, z dnia 29 stycznia 2016 r., w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, zmodyfikowanego przez Wnioskodawcę w piśmie procesowym z dnia 20 stycznia 2016 r., przedstawiam następujące stanowisko Rzecznika Praw Dziecka:

We wniosku z 22 lipca 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności § 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 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 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji RP.



26 lat Konwencji
o Prawach Dziecka

Przeprowadzona w tym zakresie przez Rzecznika Praw Obywatelskich analiza ww. przepisów prawa prowadziła w jego ocenie do wniosku, że stosowany system izolacji nieletnich stworzony został na poziomie rozporządzenia, wydanego z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 95 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Żaden ze składników tego upoważnienia ustawowego nie zawiera bowiem umocowania do uregulowania w rozporządzeniu materii izolowania nieletniego ze względu na bezpieczeństwo i porządek w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich, a także kwestii proceduralnych dotyczących tej materii. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowane przepisy rozporządzenia są także niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, gdyż przepisy rozporządzenia w zakresie objętym wnioskiem nie służą konkretyzacji norm ustawowych, ale samodzielnie, bez dostatecznych wskazówek zawartych w ustawie, regulują materię izolowania nieletnich ze względu na bezpieczeństwo i porządek w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowane przepisy rozporządzenia naruszają także art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może bowiem nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie, a każda norma prawna dotycząca bezpośrednio wolności osobistej musi mieć wyraźne umocowanie w ustawie. Ustawa taka powinna kompleksowo regulować ogół zagadnień związanych z dopuszczalnym ograniczeniem lub pozbawieniem wolności. Treść kwestionowanych przepisów rozporządzenia, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich naruszała także zasadę proporcjonalności.

Zakwestionowany przepis § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, zaskarżony w ww. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, został zmieniony z dniem 6 listopada 2015 r. przez § 1 pkt 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 października 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. z 2015 r. poz. 1809). Obecnie § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia brzmi następująco: *„Dyrektor zakładu dla zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku w zakładzie może na czas określony umieścić nieletniego w izbie przejściowej na okres nie dłuższy niż 14 dni.”*

W piśmie procesowym z 20 stycznia 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności § 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.) w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 października 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. z 2015 r. poz. 1809) oraz § 34 rozporządzenia w zakresie, w jakim odsyła do odpowiedniego stosowania § 25 ust. 1 pkt 4 tego rozporządzenia, z art. 95 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2014 r., poz. 382, z późn. zm.), art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Argumentacja zawarta we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 lipca 2013 roku zachowała swoją aktualność. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, nowe brzmienie § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w dalszym ciągu narusza dyspozycję art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem utrzymuje system izolacji nieletnich ograniczający ich wolność osobistą w ramach wykonywanego środka poprawczego, w oparciu o przepisy rozporządzenia. Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie wskazuje, że każda norma prawna ograniczająca bezpośrednio wolność osobistą nieletniego, wobec którego jest wykonywany środek poprawczy, musi mieć wyraźne umocowanie w ustawie. Pozbawienie lub ograniczenie wolności wskutek korzystania z dyspozycji zaskarżonego przepisu narusza zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepisy § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w nowym brzmieniu i § 34 rozporządzenia (w określonym zakresie) nie są niezbędne do osiągnięcia celu jakim jest zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich. Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że utrzymaniu porządku i dyscypliny we wskazanych jednostkach służą regulaminy placówek. W przypadku przekroczenia zapisów regulaminów, czy nawet przepisów powszechnie obowiązujących (jeżeli zachowanie nie ma znamion czynu zabronionego), dyrektor placówki ma możliwość zastosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej poprzez wymierzenie nieletniemu środka dyscyplinarnego na podstawie art. 95ce ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Zapewnieniu bezpieczeństwa w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich – jeżeli byłoby ono zagrożone z powodu zachowania nieletniego – służą przepisy dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w rozdziale 4a działu IV ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Przepis § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w nowym brzmieniu ogranicza jedynie czas, w jakim nieletni może przebywać w izbie przejściowej dla zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku w placówce. Jak wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, korzystanie z tego środka izolacji w dalszym ciągu pozostaje w zasadniczej dysproporcji do ciężarów nakładanych na nieletnich. Izolowanie nieletniego jest niekorzystne, tak z punktu widzenia psychologicznego, jak też może niekorzystnie wpływać na cały proces jego resocjalizacji. Jest również zbędne z tego powodu, iż dyrektor zakładu poprawczego czy schroniska dla nieletnich dysponuje opisanymi wyżej instrumentami, które dają możliwość zapewnienia bezpieczeństwa i/lub porządku w placówce.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje również, że przesłanki stosowania kwestionowanego przepisu są nieprecyzyjne, nie nakładają na stosującego obowiązek poinformowania innych organów (np. sądu rodzinnego). Izolacja nieletniego może być stosowana na okres do 14 dni, podczas gdy umieszczenie skazanego na zasadach Kodeksu karnego w celi izolacyjnej, może mieć miejsce w określonych przypadkach i przez określony czas – maksymalnie do 48 godzin. Przepis § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w nowym brzmieniu i § 34 w zakresie, w jakim odsyła do odpowiedniego stosowania § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia, nie daje nieletniemu możliwości zaskarżenia decyzji dyrektora placówki do sądu, który mógłby ocenić zasadność użycia tego środka izolacji.

Rzecznik Praw Dziecka podziela powyższe stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich. Jednocześnie, podtrzymuje wniosek zawarty w piśmie z 24 września 2013 r. o rozszerzenie wzorca kontroli i stwierdzenie niezgodności zaskarżonych przepisów, w tym § 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.) w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 października 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. poz. 1809) z art. 37a, art. 37b i art. 37d Konwencji o Prawach Dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 20 listopada 1989 roku.

Mocą art. 95 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2014 r., poz. 382, z późn. zm.), Minister Sprawiedliwości został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, rodzajów schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych, w zależności od stosowanych wobec nieletnich środków i form

oddziaływania wychowawczego, resocjalizacyjnego i terapeutycznego, sposobu wykonywania nadzoru zwierzchniego nad schroniskami dla nieletnich i zakładami poprawczymi, organizacji tych schronisk i zakładów oraz szczegółowych zasad 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 sposobu wykonywania nadzoru pedagogicznego w schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych.

Przepis art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji RP stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. 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 podkreślał Trybunał Konstytucyjny, rozporządzenie jest wyłącznie aktem wykonawczym i nie może wkraczać w materię ustawową ani treści zawartych w ustawach modyfikować, uzupełniać czy powtarzać. Brak stanowiska ustawodawcy w określonej sprawie należy interpretować jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w danym zakresie. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebą rozstrzygnięcia konkretnych problemów prawnych. W zamkniętym systemie prawa wyłączność ustawy jest zupełna. Przepisy rozporządzenia nie mogą normować spraw należących do materii ustawowej, a jeśli to czynią, oznacza to wykroczenie poza granice upoważnienia – vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt U 1/12.

Wolność osobista jednostki jest chroniona art. 41 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Ustawa taka powinna kompleksowo i samodzielnie regulować wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć zarys tego ograniczenia – vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06.

Kwestionowane przepisy rozporządzenia – dopuszczające możliwość umieszczenia nieletniego w izbie przejściowej – niewątpliwie ingerują w sferę wolności jednostki. Umieszczenie nieletniego przez sąd rodzinny w zakładzie poprawczym albo schronisku dla

nietletnich nie może być utożsamiane z prawem do dalszego ograniczania praw i wolności nietletniego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07, zaistnienie usprawiedliwionej konstytucyjnie sytuacji, w której dopuszczalne jest pozbawienie człowieka wolności, nie jest równoznaczne z usprawiedliwieniem stosowania w czasie takiego pozbawienia wolności dalszych środków ingerujących w szeroko rozumianą wolność człowieka.

Ustawodawca nie upoważnił Ministra Sprawiedliwości do uzupełnienia ustawy przez ustanowienie w drodze rozporządzenia środka w postaci umieszczenia nietletniego w izbie przejściowej. Ustawodawca takiego upoważnienia nie mógł udzielić, ponieważ tego rodzaju regulacja należy do materii ustawowej, gdyż wkracza w chronioną konstytucyjnie wolność osobistą człowieka. Zawarcie w rozporządzeniu zakwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich unormowań jest zatem wykroczeniem poza granice upoważnienia ustawowego.

Wskazać należy, że zakwestionowany przepis § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w nowym brzmieniu nadal daje uprawnienia do izolacji nietletnich ograniczającej ich wolność osobistą, nie tylko wbrew przepisom Konstytucji RP, ale również wbrew standardom zawartym w postanowieniach Konwencji o prawach dziecka.

Rzecznik Praw Dziecka pragnie podnieść, że zgodnie z art. 37a zdanie pierwsze Konwencji o prawach dziecka, Rzeczpospolita Polska zobowiązała się do tego, by żadne dziecko podlegające jej jurysdykcji „nie podlegało torturowaniu bądź okrutnemu, nieludzkiemu czy poniżającemu traktowaniu lub karaniu”. Natomiast art. 37b zdanie pierwsze Konwencji zobowiązuje Polskę do tego, by „żadne dziecko nie zostało pozbawione wolności w sposób bezprawny lub arbitralny”. W tym miejscu wskazać należy także zdanie drugie art. 37b Konwencji, wskazujące, że „Aresztowanie, zatrzymanie lub uwięzienie dziecka powinno być zgodne z prawem i może być zastosowane jedynie jako środek ostateczny i na możliwie najkrótszy czas”.

Konwencja o prawach dziecka gwarantuje każdemu dziecku pozbawionemu wolności „...prawo do kwestionowania legalności pozbawienia go wolności przed sądem (...) oraz domagania się uzyskania szybkiej decyzji w tej sprawie.” (art. 37d).

Wobec nietletnich środki izolacyjne w postaci umieszczenia w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym i izbie przejściowej stosowane są bez umocowania ustawowego,

a więc w rozumieniu Konwencji – bezprawnie. Natomiast decyzje dyrektora zakładu poprawczego lub schroniska dla nieletnich w tym zakresie nie podlegają kontroli niezawisłego sądu. Stąd też można postawić zarzut arbitralności takich decyzji, co jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym.

W tym kontekście należy podnieść, że również w odniesieniu do powołanych wyżej postanowień Konwencji o prawach dziecka, zaskarżone przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości nie sprostają testowi legalności i konieczności, co jest wymagane, by uznać przepis za zgodny z podstawowymi standardami ochrony praw dziecka.

Wobec powyższego, Rzecznik Praw Dziecka wnosi o stwierdzenie niezgodności § 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.) w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 października 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. z 2015 r. poz. 1809) oraz § 34 rozporządzenia w zakresie, w jakim odsyła do odpowiedniego stosowania § 25 ust. 1 pkt 4 tego rozporządzenia, z art. 95 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2014 r. poz. 382, z późn. zm.), z art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, a także z art. 37a zdanie pierwsze, art. 37b i art. 37d Konwencji o prawach dziecka.



Małgorzata
Zygmuntowski



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Sygn. akt u 9/13

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

KMP. 543.25.20/14

Sygn. akt K 31/15

dot.: VIII. 517. 1. 2015. AB

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2016 -03- 02

ZAL. NR

Pan
Adam BODNAR
Rzecznik Praw Obywatelskich