



Warszawa, 02/07/2008r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

RPO- 507916-VII-1106-05/GR

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan Marian Cichosz
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości

WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do spotkania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonywania Orzeczeń Sądowych, które miało miejsce w Ministerstwie Sprawiedliwości w dniu 26.05.08 r. i postawionego tam problemu zgodności z Konstytucją RP rozporządzenia MENiS z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym i młodzieżowym ośrodku socjoterapii - Dz.U. Nr 178, poz. 1833 (dalej: rozporządzenie), uprzejmie informuję, że stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie jest następujące:

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich - Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm. (dalej: u.p.n.) jest w systemie polskiego prawa podstawowym aktem prawnym, którego celem jest przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości nieletnich oraz stworzenie warunków powrotu do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem bądź z zasadami współżycia społecznego. Dla osiągnięcia tego celu przewiduje właściwe postępowanie i środki. Art. 81 u.p.n. o treści: *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii, w szczególności wskazując organ odpowiedzialny za kierowanie nieletnich do odpowiednich placówek i uwzględniając sprawność postępowania, konieczność zapewnienia bezpieczeństwa tych placówek, właściwych warunków pobytu nieletnich i przestrzegania ich praw*" zawiera upoważnienie ustawowe do realizacji przepisów ustawy przewidujących umieszczenie nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub w młodzieżowym ośrodku socjoterapii.

Młodzieżowy ośrodek wychowawczy (dalej m.o.w.) pojawia się w u.p.n. w dwóch postaciach - jako środek wychowawczy, orzekany w następstwie prowadzonego postępowania (art. 6 pkt 9 u.p.n) oraz jako środek tymczasowy, orzekany na czas trwania postępowania (art. 26 u.p.n.).

Rozporządzenie MENiS z dnia 26 lipca 2004 r. - o czym świadczy treść § 1 tego rozporządzenia, jak i pozostałych jego zapisów - reguluje jedynie materię kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii stosowanych jako środek wychowawczy. Problematykę realizacji orzeczeń sądowych o zastosowaniu tych placówek jako środków tymczasowych całkowicie pomija.

W takim stanie prawnym zasadnicze wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich, co do zgodności z art. 72 ust.1 oraz art. 92 ust.1 zd.1 i art. 2 Konstytucji RP, budzą:

- § 1 w/wym. rozporządzenia (w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do nieletnich, wobec których sąd rodzinny zastosował środek tymczasowy w postaci umieszczenia w m.o.w. lub m.o.s.),

- kolejne przepisy rozporządzenia (w zakresie, w jakim nie przewidują szczególnych rozwiązań dla nieletnich umieszczonych w tych placówkach na czas trwania postępowania - w szczególności dotyczy to §5 oraz §11 rozporządzenia)

Wymienione przepisy rozporządzenia dotknięte są wadą w postaci pominięcia legislacyjnego, nie zaś - zaniechania legislacyjnego (ustawodawczego), które nie może stanowić przedmiotu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z tego powodu, że Trybunał nie ma kompetencji do zastępowania ustawodawcy (wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; wyrok z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211). Według ugruntowanego orzecznictwa Trybunału, w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa ocenia on zawsze pełną treść normatywną kwestionowanego przepisu, w tym brak określonych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność regulacji (wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90, postanowienie z 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86, postanowienie z 9 maja 2000 r., sygn. Ts 84/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 244). Kontrola konstytucyjności przy pominięciu legislacyjnym dotyczy zatem obowiązującego aktu prawnego z punktu widzenia tego, czy nie brakuje w jego przepisach unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (postanowienie z 13 grudnia 2005 r., sygn. SK 53/04). W przypadku omawianego rozporządzenia wątpliwości te pojawiają się na tle wzorców zawartych w art. 72 ust. 1 oraz w art. 92 ust.1 zd.1 i art. 2 Konstytucji RP.

I. Zgodnie z art. 72 ust. 1 Konstytucji : „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.” Ochrona praw dziecka jest zatem wartością konstytucyjną, a gwarantem realizacji tej wartości są organy władzy publicznej. Oznacza to m.in., że budowanie systemu ochrony przed przemocą i demoralizacją to zadanie państwa, a organy władzy publicznej mają obowiązek reagowania na wszelkie sygnały o niedoskonałościach systemu prawa i złej praktyce jego stosowania w tym zakresie, natomiast organy wymiaru sprawiedliwości podejmować muszą natychmiastowe działania w konkretnych przypadkach naruszeń praw dziecka. O tym, jak duże znaczenie przydał tej normie konstytucyjnej ustrojodawca świadczy zastosowanie nazwy „Rzeczpospolita Polska”, używanej jedynie przy konstruowaniu norm o fundamentalnym znaczeniu, jak również sięgnięcie po formułę swoistej „actio popularis”.

Ważną częścią tego systemu ochrony jest postępowanie w sprawach nieletnich. Różni się ono od klasycznego postępowania sądowego, tym, że „głównym jego celem nie jest wydanie orzeczenia końcowego, ale spełnienie założeń całego procesu wychowawczo-resocjalizacyjnego. Stąd konieczne jest przyznanie sądowi szerokich możliwości stosowania w postępowaniu wychowawczym środków zapewniających ciągłość i skuteczność tego procesu” (uchwała SN z 19.06.1984 r. III CZP 19/84, OSNCP 1985/2-3/19). W tym sensie art. 26 u.p.n., który określa środki tymczasowe, jakie mogą być stosowane - obok art. 28 w zw. z art. 7 i art. 27 u.p.n. - wobec nieletniego w toku postępowania z nieletnimi, jest jednym z podstawowych gwarantów realizacji zasad tego postępowania.

Zarazem treść art. 26 u.p.n. wyraźnie wskazuje, że środki tymczasowe w postaci umieszczenia w placówce, które polegają na odseparowaniu nieletniego od środowiska rodzinnego, należy stosować wyjątkowo („*Wobec nieletniego można tymczasowo zastosować nadzór organizacji młodzieżowej lub innej organizacji społecznej albo zakładu pracy, a także nadzór kuratora lub innej osoby godnej zaufania, a jeżeli byłoby to niewystarczające - umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub młodzieżowym ośrodku socjoterapii, ośrodku szkolno-wychowawczym (...)*”). Umieszczenie w m.o.w. może mieć miejsce tylko wówczas, gdy poważne względy przesadzają o tym, że nie jest możliwe orzeczenie środka tymczasowego polegającego na zastosowaniu nadzoru w środowisku nieletniego. Także zgodnie ze Wskazaniami Narodów Zjednoczonych dotyczącymi zapobiegania przestępczości nieletnich, tzw. Wskazaniami Rijadzkimi (rezolucja 45/112) i standardami wypracowanymi w innych, podobnych dokumentach, środki takie należy stosować w ostateczności - wówczas, gdy „poważnego zagrożenia dla nieletniego nie można odwrócić inaczej, niż umieszczając nieletniego w zakładzie” i na jak najkrótszy czas.

W praktyce obecna konstrukcja rozporządzenia sprawia, że:

- orzeczone przez sąd środki tymczasowe w postaci umieszczenia nieletniego w m.o.w. lub m.o.s. nie są realizowane. Pogwałcone zostaje zatem prawo nieletniego do ochrony jego praw, gdyż nieletni najczęściej pozostaje poza jakimkolwiek systemem i programem - nie jest całościowo diagnozowany, nie są stosowane wobec niego odpowiednie środki ochrony przed demoralizacją, nie jest wdrożony proces wychowawczy;
- sądy szukają zastępczych placówek, w których mogą umieścić nieletniego na czas trwania postępowania. Jednak tymczasowe umieszczenie w placówkach opiekuńczo-wychowawczych lub w placówkach oświatowych - nieresocjalizacyjnych należy ocenić zarówno jako pogwałcenie praw samego nieletniego, jak i prawa wychowanków tych placówek do ochrony przed demoralizacją. Z kolei tymczasowe umieszczenie takiego nieletniego w placówkach izolacyjnych - zarezerwowane w przepisach dla innych, ściśle określonych przypadków - oznaczałoby bezprawne pozbawienie nieletniego wolności.

Nie ulega zatem wątpliwości, że omawiane pominięcie pozbawia część nieletnich i małoletnich ważnego prawa konstytucyjnego określonego w art. 72 ust.1 Konstytucji, lub je znacząco ogranicza. W przypadku konkretnego nieletniego również czasowe, przemijające ograniczenie tego rodzaju oznaczać może nieodwracalną stratę.

Podkreślenia wymaga, że takiego pominięcia nie da się w żaden sposób konstytucyjnie uzasadnić - nie jest ono konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ani też ochrony praw i wolności innych osób. Przeciwnie, realizowanie orzeczeń o tymczasowym umieszczeniu w m.o.w. według jasno określonych przepisów oznaczać będzie ochronę tych wartości.

Niezrozumiałe jest również wskazywanie na - związane ze specyfiką funkcjonowania placówek resocjalizacyjnych, podległych Ministrowi Edukacji - trudności w realizacji tymczasowych orzeczeń o umieszczeniu w tego rodzaju placówkach. Specyfika, o której mowa, kreowana jest w przepisie wykonawczym przez Ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości). Może on zatem sprawić, że to, co obecnie utrudnia tymczasowe umieszczanie w m.o.w., przesądzi o racjonalności wyodrębnienia nowego rodzaju m.o.w., zlokalizowanych w ośrodkach wojewódzkich i przeznaczonych dla danego okręgu, w których prowadzona będzie diagnoza, nauczanie indywidualne oraz stosowany wzmożony nadzór pedagogiczny.

II. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, zaś upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W świetle tego przepisu nie można zgłosić żadnych zastrzeżeń pod adresem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 81 u.p.n. - zawiera ono wszystkie wymagane konstytucyjnie elementy.

Po pierwsze - jasno sformułowane są wytyczne dotyczące treści wykonywanego upoważnienia. Należy do nich, co warto podkreślić, zabezpieczenie sprawności postępowania oraz ochrona praw nieletnich.

Wytyczne te, co wykazano w poprzednim punkcie, nie zostały jednak w rozporządzeniu zrealizowane.

Po drugie - zgodnie z określonym w upoważnieniu zakresem spraw do uregulowania w rozporządzeniu, organ właściwy do wydania rozporządzenia powinien w nim określić zasady kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym.

Tymczasem nie ulega wątpliwości, że zasady pobytu w m.o.w., częściowo uregulowane w § 5 rozporządzenia, jak i zasady zwalniania nieletnich, częściowo unormowane w § 11 rozporządzenia, nie mogą mieć zastosowania do nieletnich umieszczonych w m.o.w. na czas trwania postępowania, gdyż naruszałyby ich prawa, a także bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny.

Skoro organ wydający rozporządzenie nie wypełnił treścią prawną zakresu wskazanego w upoważnieniu ustawowym, a przy tym zlekceważył zawarte w nim wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, nie można przyjąć, że osiągnięty został cel wydania rozporządzenia, jakim jest w świetle art. 92 ust.1 zd.1 Konstytucji wykonanie ustawy. Oznacza to, iż nie została zrealizowana konstytucyjna zasada, że rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Tym samym naruszone zostały poważnie zasady przyzwoitej legislacji, właściwej dla demokratycznego państwa prawnego.

Poza sporem pozostaje, że omawiany stan powoduje poważny uszczerbek w realizacji jednej z podstawowych funkcji państwa i zagwarantowanej konstytucyjnie wartości, jaką jest ochrona dzieci przed demoralizacją oraz ochrona ich praw, zaś wskazane zaniedbania i błędy legislacyjne wymagają niezwłocznej naprawy.

Z poważaniem

Z upoważnienia

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich