



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 Szałygo,

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.

UZASADNIENIE

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, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu („krajowego mechanizmu prewencji” w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego 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 1/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