

RCL DPiO 5604-85/12

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt. U 1/12

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt. U 1/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 9 października 2012 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 1114.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż §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 późn. zm.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. z dniem 9 października 2013 r., utracą moc przepisy §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.).

4. Stan prawny (poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu):

Zgodnie z art. 95 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, 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.

Rozporządzeniem z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, zwanego dalej „rozporządzeniem”, Minister Sprawiedliwości uregulował wskazane w upoważnieniu kwestie. Ponadto, w przepisach §65, §66, §70-74, §90, §91 i §93-95 tego rozporządzenia Minister Sprawiedliwości stworzył system nagród i środków dyscyplinarnych, jak również reguły postępowania w sprawach przyznawania nagród i stosowania środków dyscyplinarnych, co stało się przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

W stosunku do zakwestionowanych przepisów §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 sformułowane zostały dwa zarzuty: zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, z uwagi na przekroczenie przez te przepisy granic upoważnienia ustawowego oraz zarzut naruszenia art. 41 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego, że „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie.”.

Konstytucyjny wzorzec kontroli jakim jest 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.”. Zgodnie z Konstytucją, rozporządzenie jest aktem normatywnym wydawanym w celu wykonania ustawy i na podstawie szczegółowego, wyraźnego (nieopartego na domniemaniu lub wykładni celowościowej) upoważnienia, którego granic nie można przekraczać. System nagród i środków dyscyplinarnych, a także reguł postępowania w tych sprawach nie stanowi materii ustawy jak również nie jest zawarty w przepisie upoważniającym art. 95 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Rozporządzenie jest aktem wykonawczym i nie może wkraczać w materię ustawową, modyfikować lub uzupełniać czy powtarzać ustawy. Rozporządzenie w tym zakresie zostało wydane z przekroczeniem granic upoważnienia

ustawowego. Jednocześnie uregulowanie tych kwestii w rozporządzeniu godzi w zasadę wykonawczego charakteru aktu podustawowego. To znaczy, że przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi¹⁾. Wydawanie rozporządzenia w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonego w ustawie szczegółowego upoważnienia oznacza, że zadaniem rozporządzenia jest konkretyzacja norm ustawowych. Jeżeli rozporządzenie zostaje wydane na podstawie blankietowego upoważnienia ustawowego i samodzielnie reguluje materię zastrzeżoną dla ustawy, nie ma ono cech aktu wykonawczego i co za tym idzie samo staje się niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.²⁾

Wolność osobista jednostki nie ma wymiaru absolutnego i może być realizowana jedynie w granicach powszechnie obowiązujących norm prawnych. Ustawodawca w treści art. 41 ust. 1 Konstytucji w sposób wyraźny dopuścił możliwość jej ograniczenia, a nawet jej całkowitego pozbawienia, o ile nastąpi to na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Regulacje dotyczące nagród i środków dyscyplinujących wyznaczają aktualne granice pozbawienia lub ograniczenia wolności, i jak każda norma prawna dotycząca bezpośrednio wolności osobistej – muszą mieć wyraźne umocowanie w ustawie. Oznacza to tym samym wymóg odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego, które powinno być kompletne i określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności. Na elementy ograniczenia praw i wolności, które powinny wynikać wprost z ustawy, takie jak 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 zachowanie, sytuacja, w jakiej się znajdują, Trybunał Konstytucyjny wskazywał już we wcześniejszych wyrokach³⁾.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Po dniu 9 października 2012 r., tj. po dniu ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, moc obowiązującą na okres dwunastu miesięcy zachowują kwestionowane przepisy rozporządzenia. Tym samym Trybunał Konstytucyjny dał czas ustawodawcy na podjęcie właściwych działań legislacyjnych zmierzających do zmiany ustawy o postępowaniu

¹⁾ Wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76.

²⁾ Wyrok z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. U 8/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 121 oraz z 16 września 2008 r., sygn. U5/08

³⁾ Wyrok z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 2; wyrok z dnia 10 marca 2010 r., sygn. akt U5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 2.

w sprawach nieletnich w takim kierunku by materia zakwestionowanych przepisów rozporządzenia została przeniesiona do ustawy.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego granice ograniczenia praw i wolności zgodnie z zasadami wynikającymi z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, powinny być wprowadzone w ustawie. To ustawa powinna określać system nagród i środków dyscyplinarnych jak również reguły postępowania w sprawach przyznawania nagród i stosowania środków dyscyplinarnych.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Mając na uwadze utratę mocy obowiązującej z dniem 9 października 2013 r. zakwestionowanych przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, w przypadku niepodjęcia prac legislacyjnych powstanie luka w prawie, która może doprowadzić do upadku dyscypliny w zakładach dla nieletnich i schroniskach. Problematyka granic ograniczenia praw i wolności osób niepełnoletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich ma doniosłe znaczenie dla całego procesu resocjalizacji jaki dokonuje się w tych placówkach. Stosowanie przez dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich nagród i środków dyscyplinarnych jest niezbędnym narzędziem codziennej pracy i środkiem „w dążeniu do przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich”. Zgodnie z preambułą ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, ustawa ta ma za zadanie „dążyć do umacniania funkcji opiekuńczo – wychowawczej rodziny i stwarzać warunki powrotu do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem”. Zauważyć należy, iż katalog nagród i środków dyscyplinarnych, który w swojej istocie prowadzi do ograniczania praw i wolności nieletnich, powinna przewidywać ustawa. Zatem prace legislacyjne w tym zakresie ukierunkowane być muszą do ich określenia w ustawie. W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. w sprawie o sygn.. P 11/98 Trybunał Konstytucyjny uznał, że „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 jednostki. Skoro ograniczenia mogą być ustanawiane tylko w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, który musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia

danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń (OTK ZU nr I/2000, poz. 3). Trybunał Konstytucyjny uważa ponadto, że „wymagania umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (wyrok z dnia 25 maja 1998 r., sygn. U19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47).

Jednocześnie należy podkreślić, że ustawa zawiera już regulacje kształtujące sytuację nieletniego a dotyczące podejmowania przez dyrektora decyzji o umieszczeniu go poza zakładem, albo w hostelu. Decyzje podejmowane przez dyrektora placówki nie mają jednak charakteru arbitralnego ponieważ muszą zostać zaakceptowane przez sąd rodzinny. Zatem, projektując zmianę ustawy należy mieć na uwadze istniejący już system odwoławczy w regulacjach dotyczących systemu przyznawania nagród lub stosowania środków dyscyplinarnych (por. art. 90 i 90a ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich). Podkreślenia wymaga, że system odwoławczy pozwala bowiem na dochowanie wszelkich konstytucyjnych standardów.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Właściwym do wykonania wyroku jest Minister Sprawiedliwości.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Należy wprowadzić do ustawy zakwestionowane przepisy rozporządzenia stanowiące o systemie nagród i środków dyscyplinarnych jak również reguły postępowania w sprawach przyznawania nagród i stosowania środków dyscyplinarnych.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

W dniu 9 października 2012 r. przygotowany przez Ministra Sprawiedliwości projekt założeń projektu ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, został przyjęty przez Radę Ministrów (poz. ZB 5 Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów). Przyjęty projekt założeń projektu ustawy wykonuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. U 1/12.

Na podstawie przyjętego projektu założeń do projektu ustawy, zgodnie z § 6 ust. 1b Uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. - Regulaminu pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.), Rządowe Centrum Legislacji przygotowało projekt ustawy wykonującej przedmiotowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Projekt ustawy nowelizującej jest na etapie przesłania do Ministra Sprawiedliwości jako organu wnioskującego.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

dr Barbara Trojanowska-Wysocka

Sporządził/a: Sylwia Dłużewska