



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 9 marca 2017 r.

Pozycja 13

## POSTANOWIENIE z dnia 7 marca 2017 r. Sygn. akt U 7/13

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący  
Grzegorz Jędrejek  
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 marca 2017 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) § 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, ze 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),
- 2) § 34 rozporządzenia z 17 października 2001 r. powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim odsyła do odpowiedniego stosowania § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z dnia 17 października 2001 r. powołanego w punkcie 1 – z art. 95 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2014 r. poz. 382, ze zm.) oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie na skutek cofnięcia wniosku.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W piśmie z 22 lipca 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub wnioskodawca) 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, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2001 r.) oraz § 34 rozporządzenia z 2001 r. 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 2010 r. Nr 33, poz. 178, ze zm.; dalej: u.p.n.) oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich, w związku ze zmianą stanu prawnego, w piśmie z 20 stycznia 2016 r. zmodyfikował wniosek. Zwrócił się do Trybunału o stwierdzenie niezgodności z powołanymi wzorcami kontroli § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2001 r. w brzmieniu nadanym temu przepisowi 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; dalej: rozporządzenie zmieniające z 2015 r.).

1.1. W piśmie z 22 lipca 2013 r. RPO podniósł, że system izolacji nieletnich, przewidziany przez zaskarżone regulacje rozporządzenia z 2001 r., został stworzony bez umocowania w przepisie upoważniającym do wydania tego aktu normatywnego. W pierwotnym brzmieniu zakwestionowany § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2001 r. przewidywał, że dyrektor zakładu poprawczego dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w zakładzie może na czas określony umieścić nieletniego w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym lub izbie przejściowej. Przepis ten, na mocy § 34 rozporządzenia z 2001 r., znajdował odpowiednie zastosowanie do organizacji schronisk dla nieletnich.

Zdaniem RPO, art. 95 § 3 u.p.n. nie zawiera umocowania do uregulowania w rozporządzeniu materii izolowania nieletnich ze względu na bezpieczeństwo i porządek w zakładzie poprawczym lub schronisku. Zaskarżone przepisy nie służą konkretyzacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, lecz samodzielnie regulują materię wykraczającą poza jej zakres. W konsekwencji są niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił, że zakwestionowane regulacje rozporządzenia z 2001 r. są niezgodne także z art. 41 ust. 1 Konstytucji. W ocenie RPO, każda regulacja ingerująca w wolność osobistą powinna mieć wyraźne umocowanie w ustawie. W świetle orzecznictwa konstytucyjnego, z uzależnieniem dopuszczalności ograniczenia wolności lub praw jednostki od jego ustanowienia „tylko w ustawie” ściśle związany jest wymóg odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Powinno być ono kompletne i samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danej wolności lub danego prawa. Wymagań tych nie spełniają zakwestionowane przepisy wykonawcze.

Wnioskodawca stwierdził, że zaskarżone regulacje rozporządzenia z 2001 r. naruszają zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zmierzają do realizacji założonego celu, czyli zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w zakładzie, jednakże nie spełniają przesłanki niezbędności (konieczności). Utrzymaniu porządku i dyscypliny w tych placówkach służą bowiem regulaminy. W razie naruszenia przepisów regulaminu lub prawa powszechnie obowiązującego (jeżeli zachowanie nie ma znamion czynu zabronionego) dyrektor placówki może zastosować wobec nieletniego środek dyscyplinarny. Stosowane mogą być również środki przymusu bezpośredniego.

Ponadto – zdaniem RPO – między efektami zakwestionowanych regulacji a ciężarami nakładanymi na nieletnich zachodzi zasadnicza dysproporcja. Przesłanki stosowania § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2001 r. „są nieprecyzyjne (tak co do okoliczności uzasadniających zastosowanie izolacji, jak i co do czasu trwania izolacji)”. Zakwestionowane przepisy nie nakładają na dyrektora placówki obowiązku poinformowania o zastosowanych środkach innych organów ani nie zapewniają nieletniemu prawa zaskarżenia tej decyzji do sądu. W ocenie RPO, przetrzymywanie nieletniego w izbie przejściowej lub oddzielnym pomiesz-

czeniu jest nieracjonalną i niepedagogiczną karą izolacyjną, a nie instrumentem oddziaływania wychowawczego.

1.2. Rzecznik Praw Obywatelskich, modyfikując wniosek w piśmie z 20 stycznia 2016 r., wskazał, że § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2001 r. został znowelizowany przez § 1 pkt 13 rozporządzenia zmieniającego z 2015 r. Po nowelizacji zaskarżony przepis przewidywał, że dyrektor dla zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku w zakładzie może na czas określony umieścić nieletniego w izbie przejściowej na okres nie dłuższy niż 14 dni. Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że nowelizacja nie usuwa, sygnalizowanej we wniosku z 22 lipca 2013 r., niezgodności zakwestionowanego przepisu z powołanymi wzorcami kontroli.

2. W piśmie z 24 września 2013 r. Rzecznik Praw Dziecka (dalej: RPD) zgłosił udział w postępowaniu i w całości poparł wniosek RPO. Ponadto wniósł o „rozszerzenie wzorca kontroli i stwierdzenie niezgodności zaskarżonych przepisów” z art. 37 lit. a i b Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.; dalej: konwencja).

Rzecznik Praw Dziecka, w związku z modyfikacją wniosku, w piśmie z 25 lutego 2016 r. podtrzymał dotychczasowe stanowisko w świetle nowego brzmienia zaskarżonego § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2001 r.

2.1. W piśmie z 24 września 2013 r. RPD podniósł, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka (art. 72 Konstytucji). Zastosowanie znajdują również standardy ochrony praw dziecka wynikające z art. 37 lit. a i b konwencji. W kontekście powołanych postanowień konwencji, RPD podzielił stanowisko wnioskodawcy, że pozbawienie lub ograniczenie wolności nieletniego może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Na podstawie zaskarżonych przepisów środki izolacyjne stosowane są bez umocowania ustawowego, a zatem – w rozumieniu konwencji – bezprawnie. Ponadto zaskarżone przepisy rozporządzenia z 2001 r. nie spełniają wynikających z konwencji wymogów legalności i konieczności. Z powyższych względów RPD uznał, że rozszerzenie wzorców kontroli o powołane przepisy konwencji jest konieczne i uzasadnione.

2.2. Rzecznik Praw Dziecka w piśmie z 25 lutego 2016 r. dodał, że ustawodawca nie upoważnił Ministra Sprawiedliwości do uzupełnienia ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich „przez ustanowienie w drodze rozporządzenia środka w postaci umieszczenia nieletniego w izbie przejściowej”. Tego typu regulacja należy do materii ustawowej. Wkracza w sferę prawnie chronionej wolności osobistej człowieka (art. 41 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem RPD, zakwestionowany § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2001 r., w znowelizowanym brzmieniu, w dalszym ciągu ogranicza wolność osobistą nieletnich, pozwalając na ich izolowanie wbrew przepisom Konstytucji oraz standardom przewidzianym w konwencji.

3. W piśmie z 7 listopada 2013 r. Minister Sprawiedliwości zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że § 25 ust. 1 pkt 4 oraz § 34 (w zaskarżonym zakresie) rozporządzenia z 2001 r. są zgodne z art. 95 § 3 u.p.n. oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Minister Sprawiedliwości, w związku z modyfikacją wniosku, w piśmie z 9 marca 2016 r. podtrzymał dotychczasowe stanowisko w świetle zmienionego brzmienia § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2001 r.

3.1. Minister Sprawiedliwości podniósł, że przedstawione w uzasadnieniu wniosku uwagi dotyczące usytuowania zaskarżonych przepisów w ramach rozporządzenia z 2001 r. nie mogą przesądzać o niezgodności tych przepisów z upoważnieniem ustawowym przewidzianym w art. 95 § 3 u.p.n. Ocena ta powinna być przeprowadzona wielopłaszczyznowo. Rzecznik Praw Obywatelskich na poparcie twierdzenia, że zaskarżone przepisy nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego, nie przedstawił jednak żadnych innych argumentów. Konsekwencją tego twierdzenia było sformułowanie zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, a także art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem brak jest podstaw do uznania, że zakwestionowane przepisy naruszają powołane we wniosku wzorce konstytucyjne i ustawowe.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, umieszczenie nieletniego w zakładzie poprawczym lub schronisku odpowiada konstytucyjnemu pojęciu pozbawienia wolności. Natomiast odpowiedź na pytanie, czy umieszczenie nieletniego w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym lub izbie przejściowej takiej placówki jest „kolejnym – w pewnym sensie wtórnym ograniczeniem wolności, bądź nawet jej pozbawieniem, nie wydaje się wbrew twierdzeniom wnioskodawcy oczywista”.

W stanowisku Ministra Sprawiedliwości wyjaśniono, że przesłanką umieszczenia nieletniego w tego typu pomieszczeniu, zarówno na podstawie § 25 ust. 1 pkt 4, jak i § 44 rozporządzenia z 2001 r., może być potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w zakładzie poprawczym lub schronisku. Niemniej nie można twierdzić, że celem tego środka jest represja izolacyjna. W świetle § 44 ust. 2 rozporządzenia z 2001 r., umieszczenie nieletniego w izbie przejściowej może wynikać z potrzeb adaptacyjnych.

Minister Sprawiedliwości podkreślił, że umieszczenie nieletniego w izbie przejściowej lub oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym, po spełnieniu określonych w rozporządzeniu przesłanek, jest prawną konsekwencją skierowania go na mocy orzeczenia sądu do zakładu poprawczego lub schroniska. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, skorzystanie z tego środka nie stanowi nieproporcjonalnego ciężaru dla nieletniego. Pozostaje on w stałym kontakcie z personelem, zapewnia się mu wszelkie niezbędne środki właściwe dla pomieszczenia mieszkalnego i umożliwia korzystanie ze spacerów.

3.2. Minister Sprawiedliwości w piśmie z 9 marca 2016 r. wyjaśnił, że na mocy rozporządzenia zmieniającego z 2015 r. znowelizowano § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2001 r. Wyeliminowano dopuszczalność umieszczenia nieletniego w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym i wprowadzono nieprzekraczalny termin 14 dni przebywania nieletniego w izbie przejściowej. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, brak jest podstaw do zmiany stanowiska w świetle zmodyfikowanego wniosku RPO.

4. W piśmie z 7 marca 2014 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2001 r. oraz § 34 rozporządzenia z 2001 r. w zakresie, w jakim odsyła do odpowiedniego stosowania § 25 ust. 1 pkt 4 tego rozporządzenia, są niezgodne z art. 95 § 3 u.p.n. oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

W piśmie z 11 lutego 2016 r., w nawiązaniu do pisma RPO modyfikującego wniosek, Prokurator Generalny wskazał, że jego dotychczasowe stanowisko zachowuje aktualność w świetle § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2001 r. w brzmieniu obowiązującym od 6 listopada 2015 r.

4.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 95 § 3 u.p.n. nie upoważnia Ministra Sprawiedliwości do modyfikacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich przez stworzenie systemu izolacji, polegającego na umieszczaniu nieletnich, dla zapewnienia

porządku i bezpieczeństwa w placówce, w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym lub izbie przejściowej. Zakwestionowane przepisy rozporządzenia z 2001 r. wykraczają poza ramy określone upoważnieniem ustawowym. Naruszają zarówno ustawy wzorzec kontroli (art. 95 § 3 u.p.n.), jak i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził, że zaskarżone przepisy rozporządzenia z 2001 r. wprowadzają dodatkowy system izolowania nieletnich. Izolowanie to ma cechy ograniczenia wolności osobistej. W świetle art. 41 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady i tryb takiego izolowania powinny być określone w ustawie, a nie w rozporządzeniu. Prokurator Generalny wskazał, że skoro zaskarżone przepisy naruszają już pierwszy i podstawowy warunek dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, jakim jest wymóg ustanowienia ich tylko w ustawie, to zbędne są rozważania co do ich zgodności z zasadą proporcjonalności. Wywody wnioskodawcy w tej sprawie zasługują na aprobatę.

4.2. Prokurator Generalny w piśmie z 11 lutego 2016 r. podniósł, że nowelizacja § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2001 r. nie usunęła wątpliwości co do zgodności tego przepisu z art. 95 § 3 u.p.n. oraz powołanymi we wniosku przepisami Konstytucji.

5. W piśmie z 5 sierpnia 2016 r. RPO cofnął wniosek i wystąpił o umorzenie postępowania. Rzecznik Praw Obywatelskich wyjaśnił, że zaskarżony § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2001 r. został uchylony 10 lipca 2016 r. na mocy § 1 pkt 22 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lipca 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. poz. 995). Zdaniem RPO, rozporządzenie zmieniające usunęło normy prawne godzące w konstytucyjną wolność osobistą obywatela. Uzasadnia to cofnięcie wniosku.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z 22 lipca 2013 r., zmodyfikowanym w piśmie z 20 stycznia 2016 r., zwrócił się do Trybunału 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. z 2014 r. poz. 1054, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2001 r.) oraz § 34 rozporządzenia z 2001 r. 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 2016 r. poz. 1654) oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. W piśmie z 5 sierpnia 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich cofnął wniosek w całości z uwagi na uchylenie § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2001 r. na mocy § 1 pkt 22 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lipca 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. poz. 995).

2. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074), do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uoTK), a zatem również w niniejszej sprawie, stosuje się przepisy tej ostatniej ustawy. Art. 56 ust. 2 pkt 1 uoTK przewiduje, że wnioskodawca może wycofać wniosek do rozpoczęcia rozprawy. Prawo wycofania wniosku przed rozpoczęciem rozprawy mieści się

w granicach swobodnego uznania wnioskodawcy. Jest to jeden z przejawów dyspozycyjności, na której opiera się postępowanie przed Trybunałem. Wycofanie wniosku skutkuje umorzeniem postępowania przez Trybunał na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1 uoTK.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.