

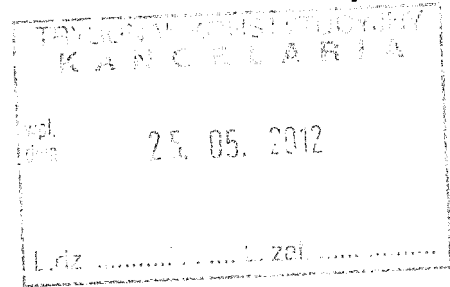


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 3/12

BAS-WPTK-243/12

Warszawa, dnia 24 maja 2012 r.



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z 20 stycznia 2012 r. (sygn. akt K 3/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 95c § 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178 ze zm.) **jest zgodny** z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

Przedmiotem kontroli jest art. 95c § 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178 ze zm.; dalej: ustawa o nieletnich), w brzmieniu nadanym przez art. 205 pkt 20 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887). Prokurator Generalny (dalej: wnioskodawca) kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 95c § 1 ustawy o nieletnich, który stanowi: „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i sposób użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii oraz sposób kontroli nad decyzjami o zastosowaniu tych środków, a także określi rodzaje młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii, w których mogą być stosowane środki przymusu bezpośredniego, uwzględniając w szczególności cel stosowania środków, formy, w jakich mogą być one stosowane, związaną z ich stosowaniem potrzebę doboru właściwych metod oddziaływania wychowawczego na nieletniego, sposób prowadzenia dokumentacji związanej z zastosowaniem środków, szczegółowy sposób sprawowania opieki nad stanem zdrowia fizycznego i psychicznego nieletniego, wobec którego zastosowano środek, mając na uwadze konieczność poszanowania praw i godności nieletniego oraz zapewnienia bezpieczeństwa zakładów, schronisk i placówek”.

W zaskarżonym przepisie zostało zawarte upoważnienie do wydania rozporządzenia, które – po pierwsze – wskazuje Radę Ministrów jako podmiot uprawniony do wydania aktu wykonawczego, po drugie – ustala zakres spraw przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia, nakazując Radzie Ministrów określenie: warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, kontroli nad decyzjami o ich zastosowaniu, określenie rodzajów młodzieżowych ośrodków wychowawczych, w których mogą być one stosowane, oraz – po trzecie – zawiera wytyczne co do treści rozporządzenia, ograniczające swobodę prawodawczą Rady Ministrów.

Do dnia przesłania niniejszego pisma do Trybunału Konstytucyjnego Rada Ministrów nie wydała rozporządzenia, do czego zobowiązuje ją zaskarżony przepis.

## **II. Zarzuty wnioskodawcy**

1. W ocenie Prokuratora Generalnego, upoważnienie zawarte w art. 95c § 1 ustawy o nieletnich narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. We wniosku Prokurator Generalny przywołał zasady wydawania rozporządzeń. Podkreślił, że sprawy przekazane do unormowania w rozporządzeniu muszą stanowić uprzednio przedmiot regulacji ustawowej oraz że niedopuszczalne jest stanowienie w rozporządzeniu przepisów samoistnych. Przepisy rozporządzenia mają służyć wykonaniu ustawy. Sprawy przekazane do uregulowania w rozporządzeniu nie mogą mieć przy tym zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy. Wnioskodawca zwrócił również uwagę, że status jednostki oraz działania organów władzy publicznej wobec jednostki są wyłączną materią ustawy, co wyklucza możliwość przekazania jej do regulacji w akcie wykonawczym.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 95c § 1 ustawy o nieletnich zawiera upoważnienie „dla Rady Ministrów do unormowania w aktach podustawowych rangi rozporządzenia materii, których w ustawie nie unormowano”. Powyższy stan rzeczy, w ocenie wnioskodawcy, „godzi w konstytucyjne warunki poprawności upoważnienia ustawowego, upoważnia bowiem organ władzy wykonawczej do określenia w rozporządzeniu sposobów i szczegółowych warunków użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich, a także rodzajów młodzieżowych ośrodków wychowawczych, w których mogą być stosowane te środki, to jest materii, która nie została uregulowana w ustawie bądź została w niej uregulowana jedynie fragmentarycznie. Tym samym, oceniany przepis art. 95c § 1 ustawy o nieletnich jest niezgodny z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej”.

2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 95c § 1 ustawy o nieletnich narusza art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten nakazuje zachowanie formy ustawowej dla określenia zasad i trybu pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej. Wynika z niego obowiązek zawarcia w ustawie całości regulacji odnoszącej się do ograniczenia wolności osobistej jednostki. Regulacja taka musi odznaczać się kompletnością i samodzielnie określać wszystkie

podstawowe elementy ograniczenia wolności osobistej. Niedopuszczalne jest natomiast zamieszczanie w ustawie uregulowań o charakterze blankietowym. Nawiązując do powyższych ustaleń wnioskodawca stwierdził, iż regulacja dotycząca takich materii, jak określenie warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego z samej istoty prowadzi do głębokiej ingerencji w sferę wolności obywatela. Zagadnienia te powinny być, w świetle art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, unormowane w ustawie.

### **III. Wzorce konstytucyjne**

1. Pierwszy wzorzec kontroli – art. 92 ust. 1 Konstytucji określa standardy wydawania rozporządzeń. Zgodnie z tym przepisem: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Z powyższego unormowania wynika, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym do ustawy i może być uchwalane tylko na podstawie szczegółowej dyspozycji zawartej w ustawie. Z kolei przepis upoważniający musi określać: organ uprawniony do wydania rozporządzenia (szczegółowość podmiotowa), zakres spraw przekazanych do uregulowania (szczegółowość przedmiotowa) oraz wytyczne (szczegółowość treściowa).

Cechą rozporządzenia jest powiązanie treściowe między przepisami ustawy, wyznaczającymi podstawowe regulacje w danej dziedzinie, a przepisami wydanego na jej podstawie rozporządzenia, konkretyzującymi postanowienia ustawowe. W rozporządzeniu mogą być uregulowane wyłącznie materie przekazane wyraźnie przez przepis upoważniający, zaś przepisy rozporządzenia mają służyć realizacji postanowień zawartych w ustawie. Rozporządzeniodawca nie może tym samym nadawać dowolnej treści regulacjom przyjętym w akcie wykonawczym, muszą one pozostawać spójne („wykonawcze”) względem postanowień ustawowych. Ten drugi aspekt jest realizowany przez obowiązek zawarcia w upoważnieniu wytycznych wskazujących merytoryczny kierunek regulacji.

Zakres rozporządzenia wyznaczają sprawy, które ustawodawca może przekazać do unormowania w rozporządzeniu. Po pierwsze, nie mogą to być zagadnienia nieuregulowane na poziomie ustawowym. Stopień koniecznej regulacji

ustawowej nie jest przy tym stały i zależy od normowanej materii. Minimalnym wymogiem jest, by ustawa zawierała „merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć” (wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99). W judykatach Trybunału Konstytucyjnego powszechny jest pogląd, że im bardziej dana materia dotyczy sfery praw i wolności jednostki, tym bardziej zawężeniu ulega przedmiot rozporządzenia, co odnosi się zarówno do zagadnień prawa materialnego, jak również procedury (por. wyroki TK z: 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07; 10 marca 2010 r. sygn. akt U 5/07). Po drugie, nie mogą to być sprawy mające istotne znaczenie dla konstrukcji normowanej instytucji (por. wyrok TK z 10 września 2010 r., sygn. akt 44/09). Po trzecie, nie mogą to być sprawy, które ustrojodawca objął dyrektywą zupełności regulacji ustawowej. Możliwość przekazania ich do unormowania w rozporządzeniu jest, co do zasady, niedopuszczalna.

2. Drugi z przywołanych wzorców – art. 41 ust. 1 Konstytucji, gwarantuje każdemu nietykalność osobistą i wolność osobistą, zastrzegając, że pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie.

Wolność osobista opisywana jest w literaturze przedmiotu jako możliwość podejmowania przez jednostkę decyzji zgodnie z własną wolą, dokonywania swobodnego wyboru postępowania w życiu publicznym i prywatnym, nieograniczonego przez inne osoby. Wolność osobista przysługuje człowiekowi z natury, jest niepodważalna i niezbywalna (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 41, s. 1 i n.; D. Dudek, *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lublin 2000, s. 144). Z kolei nietykalność, w rozumieniu art. 41 ust. 1 Konstytucji, określa się jako „zagwarantowaną możliwość utrzymywania przez jednostkę swojej tożsamości i integralności tak fizycznej, jak i psychicznej oraz zakaz jakiegokolwiek, bezpośredniej i pośredniej ingerencji z zewnątrz, naruszającej tę integralność” (P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 2; D. Dudek, *op. cit.*, s. 144). Pogląd ten podziela także Trybunał Konstytucyjny odwołując się do cielesnego i duchowego wymiaru nietykalności (wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07). Pojęcie wolności osobistej i nietykalności pozostają ze sobą w ścisłym związku, jako że nietykalność osobista jest emanacją wolności w jej aspekcie negatywnym.

Pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej może nastąpić pod warunkiem spełnienia wymagań materialnych wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc odnoszących się do ograniczania każdego prawa lub wolności konstytucyjnej (zasada proporcjonalności i zakaz naruszania istoty wolności lub prawa), ale także po spełnieniu warunków formalnych, o których mowa w art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. W praktyce oznacza to, że wszystkie zasady, czyli przesłanki materialnoprawne oraz tryb, czyli przesłanki proceduralne ograniczenia wolności osobistej, powinny być zawarte w ustawie (wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07; zob. też postanowienie TK z 30 listopada 2010 r., sygn. akt S 5/10).

3. Kolejnym wzorcem kontroli jest artykuł 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze).

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw oraz wymaga, aby badanie konstytucyjności przepisu dało odpowiedź na pytanie, czy wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu) – zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98. Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

Zawarty w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zakaz naruszania istoty

wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/95 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09). W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał Konstytucyjny wyraził nadal aktualny pogląd, że: „[I]nterpretacja zakazu naruszania istoty prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia”.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę wyłączności regulacji ustawowej. Pełni ona funkcję gwarancyjną wobec praw i wolności człowieka, zabezpieczając jednostkę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110). Zasada wyłączności nie polega jedynie na zachowaniu formy ustawowej dla ograniczania wolności. Trybunał Konstytucyjny rozwija jej treść, dodając, że: „[S]koro ograniczenia mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które 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” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; stanowisko to zostało następnie powtórzone m.in. w wyroku TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06). Jednocześnie sąd konstytucyjny wskazał, że: „[W]ymaganie 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 wobec obywateli” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97).

#### IV. Analiza zgodności

1. Istota problemu konstytucyjnego, jaki wyłania się z zarzutów podniesionych we wniosku, dotyczy wykonawczego charakteru rozporządzenia oraz rozdziału materii między ustawę i jej akt wykonawczy w sferze – szeroko pojętego – prawa represyjnego. Prokurator Generalny kwestionuje konstytucyjność zakresu upoważnienia ustawowego, albowiem m.in. przenosi ono na Radę Ministrów kompetencję do unormowania w rozporządzeniu spraw nie pozostających w treściowym związku z ustawą. Tym samym – w ocenie Prokuratora Generalnego – zaskarżony art. 95c § 1 ustawy o nieletnich narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Tak sformułowany zarzut jest, w ocenie Sejmu, bezzasadny.

2. Po pierwsze, nie znajduje uzasadnienia pogląd, że ustawowa regulacja użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich jest fragmentaryczna i nierozbudowana treściowo, a w rezultacie zakres spraw przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia – jak twierdzi wnioskodawca – ma za zadanie ją uzupełnić. Pomędzy rozporządzeniem a ustawą istnieje funkcjonalno-materialny związek, którego istota polega na tym, iż rozporządzenie ma konkretyzować przepisy ustawy i z natury rzeczy nie może jej uzupełniać w sposób samoistny, czyli regulować zagadnienia pominięte przez ustawodawcę (zob. wyroki TK z: 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07; 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07). Tym samym nie można podnosić zarzutu niekonstytucyjności wobec upoważnienia tylko na tej podstawie, że ustawa jest nierozbudowana treściowo, natomiast szereg ważnych kwestii ustawodawca przekazał do regulacji w drodze rozporządzenia. Kluczowe jest, aby w ustawie zostały określone zasadnicze rozstrzygnięcia, ustanawiające zręby normowanej instytucji. Dopóki ustawodawca wyznacza cele i zasady danej regulacji, decydując w ten sposób o kształcie instytucji prawnej, dopóty zachowuje standardy konstytucyjne. W tym sensie – jak wskazuje się w piśmiennictwie – ustawa nie musi być *actus completus* (K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 110 i n.), ważne jest natomiast by zawierała zasadnicze rozwiązania prawne



(por. wyroki TK z: 20 maja 2003 r., sygn. akt K 56/02; 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06; 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07). Innymi słowy ustawa nie musi być aktem zupełnym, ani tym bardziej kazuistycznym i obejmujący całość normowanej materii. Powinna ustanawiać podstawowe rozwiązania konstytuujące i organizujące normowaną instytucję prawną. W tym znaczeniu rozporządzenie służy uszczegółowieniu materii ustawowej i osiągnięciu celów ustawy.

3. Po drugie, nie można zgodzić się z twierdzeniem Prokuratora Generalnego, że ustawodawca nie określił istotnych elementów regulacji prawnej odnoszącej się do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Zaskarżony art. 95c § 1 ustawy o nieletnich został zamieszczony w rozdziale czwartym zatytułowanym: „Stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec nieletniego umieszczonego w zakładzie poprawczym, w schronisku dla nieletnich, młodzieżowym ośrodku wychowawczym”. Zawarte w tym rozdziale przepisy normują m.in. następujące zagadnienia:

a) zakres podmiotowy, w którym ustawodawca wskazuje podmiot uprawniony do podjęcia decyzji o zastosowaniu środka przymusu bezpośredniego. Decyzja w tym zakresie należy do kierownika placówki, w której przebywa nieletni lub zastępujący go pracownik pedagogiczny. W razie bezpośredniego, gwałtownego zamachu na życie lub zdrowie osoby, a w szczególności pracownika zakładu, placówki lub ośrodka, w których nieletni jest umieszczony, decyzję o zastosowaniu środka przymusu bezpośredniego może podjąć także inny pracownik (art. 95b ustawy o nieletnich),

b) zakres przedmiotowy, w ramach którego ustawodawca określa przypadki użycia i rodzaje środków przymusu bezpośredniego. Zgodnie z art. 95a § 1 ustawy o nieletnich środki te stosuje się wyłącznie w celu przeciwdziałania: usiłowaniu targnięcia się nieletniego na życie lub zdrowie własne albo innej osoby, nawoływaniu do buntu, zbiorowej ucieczce, niszczeniu mienia powodującemu poważne zakłócenie porządku, samowolnemu opuszczaniu przez nieletniego zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich, młodzieżowego ośrodka wychowawczego, a także w celu doprowadzenia nieletniego do takiego zakładu, placówki lub ośrodka. Następnie ustawa wskazuje rodzaje środków przymusu bezpośredniego, jakie można zastosować wobec nieletniego. Są nimi: siła fizyczna, umieszczenie w izbie izolacyjnej, założenie pasa obezwładniającego lub kaftana bezpieczeństwa (art. 95a

§ 4 ustawy o nieletnich). Ustawodawca wyłącza swobodę stosowania tych środków przez wskazanie, że umieszczenie w izbie izolacyjnej oraz założenie pasa obezwładniającego lub kaftana może być zastosowane wyłącznie wobec nieletniego umieszczonego w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich, jedynie w przypadku przeciwdziałania usiłowaniu targnięcia się nieletniego na życie lub zdrowie własne albo innej osoby (art. 95a § 5 ustawy o nieletnich),

c) zasady użycia środków przymusu bezpośredniego. Ustawodawca statuuje zasadę niezbędności i proporcjonalności polegającą na tym, że środki przymusu bezpośredniego mogą być stosowane w razie bezskuteczności środków oddziaływania psychologiczno-pedagogicznego. Środki te stosuje się wyłącznie w celu przeciwdziałania zjawiskom wyraźnie określonym w ustawie. Ponadto nie można ich stosować dłużej niż wymaga tego potrzeba, a także nie można ich stosować jako kary (art. 95a § 2 ustawy o nieletnich). Następną zasadą jest zasada celowości, która nakazuje, by zastosowanie konkretnego środka przymusu było uzależnione okolicznościami zdarzenia oraz powinno zmierzać do określonego celu. Natomiast jeśli sytuacja tego wymaga, mogą być stosowane jednocześnie różne środki przymusu bezpośredniego (art. 95a § 3 ustawy o nieletnich). Kolejną zasadą jest nakaz wcześniejszego poinformowania o możliwości użycia przymusu bezpośredniego (art. 95a § 3 ustawy o nieletnich). Można wskazać także zasadę ochrony osób niepełnosprawnych i kobiet w ciąży, gdyż ustawodawca wyłącza możliwość stosowania środków przymusu bezpośredniego takich jak kaftan lub pas obezwładniający wobec nieletniego dotkniętego kalectwem, natomiast wobec nieletniej o widocznej ciąży stosuje się wyłącznie siłę fizyczną (art. 95a § 6 ustawy o nieletnich). Ważną dla analizowanej regulacji jest także zasada terminowości, wyznaczająca czas trwania środków przymusu, według której umieszczenie w izbie izolacyjnej nie może trwać dłużej niż 48 godzin, a wobec nieletniego w wieku do 14 lat – dłużej niż 12 godzin (art. 95a § 7 ustawy o nieletnich). Warto także odnotować zasadę zupełności, polegającą na tym, iż ustawodawca określił rodzaje i przypadki użycia środków przymusu w sposób wyłączny (katalog zasad przedstawia np. B. Michalak, *Zakres stosowania przymusu bezpośredniego w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2002, vol. LI, s. 171),

d) sposób postępowania po użyciu środków przymusu bezpośredniego przez wprowadzenie nakazu, aby nieletniego, wobec którego zastosowano środek przymusu bezpośredniego, poddano niezwłocznie badaniu lekarskiemu.

Z zastosowania środka przymusu bezpośredniego sporządza się protokół (art. 95b § 3 ustawy o nieletnich),

e) zasadę sądowego nadzoru polegającą na tym, że każdy przypadek zastosowania środków podlega kontroli sądu, bowiem o jego użyciu dyrektor placówki, zakładu lub ośrodka, w których nieletni jest umieszczony, powiadamia sędziego rodzinnego sprawującego nadzór nad placówką, sąd rodzinny wykonujący środek poprawczy lub organ, do którego dyspozycji pozostaje nieletni umieszczony w schronisku dla nieletnich (art. 95b § 4 ustawy o nieletnich).

Biorąc powyższe na uwagę, należy stwierdzić, że istotne elementy stosowania środków przymusu zostały uregulowane bezpośrednio w ustawie (zob. też A. Gaberle, M. Korcyl-Wolska, *Komentarz do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich*, Gdańsk 2002, s. 270 i n.; P. Górecki, S. Stachowiak, *Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 244 i n.). Ustawodawca, określając zasadnicze składniki regulacji prawnej, wyznaczył w odpowiedni sposób podstawę dla normotwórczej działalności Rady Ministrów, upoważnionej *in casu* do wydania rozporządzenia.

4. Po trzecie, Sejm nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego, że omówione wcześniej przepisy art. 95a oraz 95b ustawy o nieletnich, „regulują tylko pewne aspekty stosowania środków przymusu bezpośredniego i nie wydają się spełniać wymogu dostatecznego dookreślenia sposobu i warunków postępowania podmiotu uprawnionego do decydowania o użyciu tychże środków (...)” oraz że „materia dotycząca sposobu i warunków stosowania środków przymusu nie została określona w ustawie w stopniu, który uprawniałby ustawodawcę do cedowania na organ władzy wykonawczej dalszych uprawnień prawotwórczych”. Ustosunkowanie do tak sformułowanego zarzutu wymaga – w pierwszej kolejności – precyzyjnego ustalenia, jakie konkretnie materie zostały przekazane do regulacji w drodze rozporządzenia oraz w jakiej relacji pozostają one do regulacji ustawowej.

Przed wszystkim przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego zobowiązuje Radę Ministrów do „określenia szczegółowych warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego”. W języku polskim termin „warunek” oznacza „czynnik, od którego uzależnione jest istnienie czegoś” lub „zastrzeżenie, od którego spełnienia uzależnione jest coś”. „Warunek” w liczbie mnogiej, a w takiej został użyty przez ustawodawcę, odnosi się do: sytuacji panującej w jakiejś

dziejnie; okoliczności, w których coś się dzieje; zespołu cech koniecznych, do wykonywania czegoś (zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1983, t. III, s. 661). Na przykład mówimy o warunkach, w których żyjemy lub pracujemy, rozumiejąc przez to wszystkie okoliczności, które wpływają na naszą wygodę i zdrowie (zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Bańko, Warszawa 2007, t. V, s. 537). Z przedstawionych definicji wynika, że warunki użycia środków przymusu bezpośredniego oznaczają okoliczności (warunki), w których zastosowanie środka przymusu jest możliwe, co nie jest znaczeniowo tożsame z określeniem szczegółowych przesłanek podjęcia decyzji o jego użyciu. Przesłanki bowiem ograniczają swobodę podmiotu uprawnionego do przedsięwzięcia środków, zaś warunki wyznaczają techniczne możliwości wprowadzania ich w życie.

Termin „sposób” jest także kluczowy dla ustalenia zakresu delegacji prawodawczej w przepisie upoważniającym. Należy przyjąć, że oznacza on w tym wypadku konkretną, określoną metodę, formę wykonania czegoś, styl (zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1983, t. III, s. 298). Przykładowo „mówimy o sposobie robienia czegoś lub dziania się czegoś mając na myśli to, jak to zrobimy lub jak się dzieje” (zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Bańko, Warszawa 2007, t. V, s. 146). A zatem, ustawodawca przekazał Radzie Ministrów do uregulowania wyłącznie metodę (sposób) wykonania poszczególnych środków przymusu bezpośredniego, co nie powinno budzić kontrowersji z perspektywy podziału regulowanej materii między ustawę a rozporządzenie.

W świetle powyższych uwag należy przyjąć, że przedmiotem rozporządzenia jest szczegółowe określenie okoliczności, w jakich następuje wykonanie środków przymusu bezpośredniego oraz formy czy metody ich zastosowania. Materia przekazana do regulacji w drodze rozporządzenia odnosi się do kwestii w gruncie rzeczy technicznych i wymaga specjalistycznej wiedzy o istniejących środkach przymusu bezpośredniego i warunkach, w jakich mogą być on stosowane, np. wielkości pomieszczenia izolacyjnego, rodzaju chwytu przy stosowaniu siły fizycznej, odpowiednich kwalifikacji pracowników ośrodków do zastosowania określonych czynności itd. Odnosi się więc do praktycznej strony decyzji o użyciu przymusu bezpośredniego. Tak określony przedmiot regulacji pozostaje, w opinii Sejmu, w zgodzie z postulatem przekazywania do rozporządzenia zagadnień o drugoplanowym i niesamoistnym charakterze, które obejmują szczegółowe kwestie specjalistyczne, mogące podlegać względnie częstym zmianom. W tym konkretnym

wypadku zagadnienia te wymagają gruntownej znajomości odpowiednich metod i technik, które są lepiej rozpoznane przez organy stosujące prawo (zob. J. Czarniecki, *Wybrane aspekty stosowania przymusu bezpośredniego wobec obywateli*, „Przegląd Policyjny” 2003, nr 1, s. 61 i n.).

Ponadto przedmiot rozporządzenia pozostaje w funkcjonalnym i materialnym związku z ustawą. Funkcjonalny związek polega na tym, iż stosowanie norm ustawowych jest zależne od szczegółowego unormowania warunków i sposobu użycia środków przymusu. Nie ma bowiem ani prawnej, ani faktycznej możliwości umieszczenia nieletniego w izbie izolacyjnej bez określenia parametrów tego pomieszczenia, a więc ustalenia warunków technicznych i powierzchniowych czy określenia metody sprawowania opieki nad nieletnim umieszczonym w izbie. Natomiast materialna relacja rozporządzenia i ustawy przejawia się tym, iż uszczegóławia ono ustawowo ustalone zasady odnoszące się do użycia środków przymusu, którymi – jak wyżej wspomniano – są: zasady: niezbędności i proporcjonalności, celowości, ostrzeżenia, ochrony osób niepełnosprawnych i kobiet, terminowości oraz zupełności. A zatem, materialnoprawnym oparciem dla upoważnienia do unormowania kwestii przekazanych Radzie Ministrów jest dyspozycja art. 95a i art. 95b ustawy o nieletnich. Dodatkowo ów materialny związek wzmacniają wytyczne co do treści rozporządzenia zawarte w zaskarżonym upoważnieniu. Ograniczają one swobodę prawodawczą Rady Ministrów, nakazując uwzględnić w rozporządzeniu: cel i formy stosowania środków przymusu bezpośredniego; potrzebę doboru właściwych metod oddziaływania wychowawczego na nieletniego; sposób sprawowania opieki nad stanem zdrowia fizycznego i psychicznego nieletniego, wobec którego zastosowano środek. Nadto organ wydający akt wykonawczy musi kierować się dyrektywą zachowania godności nieletniego. Wymienione ograniczenia przeciwdziałają sytuacji, w której rozporządzenie Rady Ministrów nabrałoby samoistnego charakteru.

Sejm pragnie zwrócić uwagę, że swoboda prawotwórcza Rady Ministrów jest również ograniczona konstytucyjnym nakazem respektowania dobra dziecka (w prawie polskim jest nim osoba, która nie ukończyła 18 roku życia). Dobra dziecka stanowi, według judykatów Trybunału Konstytucyjnego, wartość, która determinuje kształt rozwiązań instytucjonalnych. Jest również dyrektywą tworzenia prawa i jego stosowania, kryterium oceny przy podejmowaniu decyzji w sprawach dziecka (zob. wyroki TK z: 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 18/02; 11 października

2011 r., sygn. akt K 16/10).

5. Po czwarte, Prokurator Generalny krytycznie ocenia „pozostawienie przez ustawodawcę do własnej decyzji rozporządzeniodawcy określenie rodzajów młodzieżowych ośrodków wychowawczych, w których mogą być stosowane środki przymusu bezpośredniego (...)”. Należy odnotować, że organem mającym kompetencję do określenia rodzajów młodzieżowych ośrodków wychowawczych jest Minister Edukacji Narodowej. System oświaty, w myśl art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), obejmuje prowadzenie młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Z przepisem tym koresponduje art. 71 ustawy o systemie oświaty, który stanowi: „Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa, w drodze rozporządzenia: rodzaje i szczegółowe zasady działania placówek publicznych, o których mowa w art. 2 pkt 3, 5 i 7, warunki pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz może określić wysokość i zasady odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach”. Na tym tle kompetencja Rady Ministrów do określenia rodzajów młodzieżowych ośrodków wychowawczych, w których mogą być stosowane środki przymusu jest akcesoryjna do kompetencji prawodawczej Ministra Edukacji Narodowej.

6. Po piąte, cel regulacji przekazanej do rozporządzenia musi, jak wskazuje się w nauce prawa, pozostawać w zgodzie z celem ustawy (por. K. Działocha, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 92, s. 29; B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 156 i n.). Ustawodawca nie zawsze ów cel ujawnia *expressis verbis*. Stąd konieczność odwołania się do treści regulacji prawnej. Analiza przepisów rozdziału czwartego ustawy o nieletnich pozwala stwierdzić, że pełnią one funkcję gwarancyjną a ich podstawowym celem jest określenie wzajemnych relacji pomiędzy dwiema istotnymi wartościami demokratycznego państwa prawnego. Z jednej strony chodzi o należyte gwarancje wolności osobistej, albowiem każdy przypadek użycia środków przymusu bezpośredniego wiąże się z wkroczeniem w tę sferę, z drugiej zaś z zapewnieniem porządku publicznego i bezpieczeństwa osobom przebywającym oraz zatrudnionym w ośrodkach dla nieletnich. *Ratio* analizowanej regulacji prawnej jest więc między

innymi zachowanie ładu i bezpieczeństwa we wspomnianych ośrodkach bez nadmiernej ingerencji państwa w wolność osobistą nieletnich. Taki sam cel towarzyszy, zdaniem Sejmu, materii przekazanej do regulacji w drodze rozporządzenia. W zaskarżonym przepisie ustawodawca wyraźnie zaznaczył bowiem, że treść rozporządzenia musi uwzględniać „konieczność poszanowania praw i godności nieletniego oraz zapewnienia bezpieczeństwa zakładów, schronisk i placówek”.

7. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że Sejm – działając w granicach przysługującej mu swobody regulacyjnej – określił wszystkie najważniejsze kwestie związane ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich przebywających w placówkach wychowawczych w ustawie, a zarazem upoważnił Radę Ministrów do uregulowania w drodze rozporządzenia materii pozostających w funkcjonalnym i materialnym związku z przedmiotem oraz celem ustawy. Badany przepis art. 95c § 1 ustawy o nieletnich czyni także zadość wymaganiom określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji (zwłaszcza co do tzw. wytycznych), zaś w płaszczyźnie materialnej, w opinii Sejmu, nie przekazuje do aktu wykonawczego problematyki, która – przy prawidłowej, prokonstytucyjnej wykładni przepisu – bezwzględnie stanowi materię ustawową. A zatem, pomimo że standard ochrony praw i wolności w dziedzinie prawa represyjnego jest szczególnie wysoki i wymaga szerszego unormowania w ustawie, niż jest to konieczne w wypadku innych zagadnień, trzeba stwierdzić, że art. 95c § 1 ustawy o nieletnich **jest zgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

8. Konstytucja zapewnia każdemu wolność osobistą (art. 41 ust. 1). W analizowanej sprawie ta gwarancja nabiera szczególnego znaczenia, bowiem dotyczy nieletniego. Podstawową funkcją prawa nieletnich jest realizowanie zadań o charakterze opiekuńczo-ochronnym. W nauce prawa dokonuje się oceny statusu nieletniego (dziecka) jako podmiotu politycznie i psychologicznie słabszego, o niezakończonym jeszcze rozwoju fizycznym oraz psychicznym. Ta konstatacja determinuje obowiązek państwa polegający na włączeniu się w jego wychowanie, które nie daje rękami właściwego ukształtowania osobowości człowieka. Prawo nieletnich ma za zadanie chronić dziecko niezależnie od jego zachowania, nie zaś społeczeństwo przed jego zachowaniem (zob. A. Grześkowiak, *Funkcje prawa*

*nieletnich* [w:] *W kręgu prawa nieletnich. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Marianny Korcyl-Wolskiej*, red. P. Hofmański, S. Waltoś, Warszawa 2009, s. 34 i n.). W tym kontekście przymus bezpośredni ogranicza autonomię dziecka, jest bowiem stosowany w sposób niezależny od jego woli przez uprawnione podmioty, jako reakcja na określone zachowanie, bądź też w celu urzeczywistnienia określonego stanu (por. *Proces kamy*, red. K. Marszał, Katowice 2003, s. 331; R. Netczuk, *Przesłanki i warunki użycia środków przymusu bezpośredniego przez polskie służby porządkowe w świetle gwarancji praw człowieka i obywatela – cz. I*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 23, s. 1253). Istotą tak rozumianego przymusu jest wyłączenie swobody poruszania się i działania nieletniego, prowadzące do redukcji fizycznej aktywności oraz uzyskania psychicznej i fizycznej uległości dziecka.

Należy mieć jednak także na uwadze, że przymus bezpośredni stosuje się w określonym celu i ma on służyć realizowaniu konkretnych zadań (J. Czarniecki, *op. cit.*, s. 62). Służy zatem m.in. przeciwdziałaniu zagrożeniom wywołanym niebezpiecznym zachowaniem nieletniego lub przełamaniu stawianego przez niego oporu. Przymus bezpośredni, w sytuacji bezskuteczności oddziaływania psychologiczno-pedagogicznego, staje się ostatecznym instrumentem ochronno-obronnym (zob. K. Gromek, *Komentarz do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich*, Warszawa 2004, s. 440.). Nie można więc tracić z pola widzenia problemu przestępczości i agresji nieletnich sprawców czynów zabronionych (zamiast wielu zob. Z. Majchrzyk, *Nieletni, młodociani, dorośli zabójcy i mordercy: gdzie kończy się norma a zaczyna patologia*, Warszawa 2004; M. Sitarczyk, *Nieletni sprawcy zabójstw: sylwetki psychologiczne*, Lublin 2004). Przymus bezpośredni ogranicza wolność osobistą nieletniego, ale w określonych warunkach, staje się koniecznym i ostatecznym środkiem chroniącym takie wartości jak bezpieczeństwo, życie lub zdrowie jednostki. Z drugiej strony może być stosowany tylko w ściśle określonych sytuacjach, dlatego ustrojodawca dopuszcza możliwość pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej pod warunkiem dochowania wymogów, o których mowa w art. 31 ust. 3 i art. 41 ust. 1 Konstytucji.

9. Zdaniem Prokuratora Generalnego – jak już wcześniej wspomniano – ustawa o nieletnich nie zawiera podstawowych elementów „zasad i trybu” ograniczenia wolności osobistej nieletniego i uprawnia Radę Ministrów do ich unormowania (uzupełnienia) w drodze rozporządzenia (wniosek, s. 7-10).



Ustosunkowując się do tego zarzutu, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że skoro – w ocenie wnioskodawcy – cała ustawowa regulacja użycia środków przymusu nie czyni zadość standardom konstytucyjnym ze względu na swoją „niekompletność”, to przedmiot zaskarżenia powinien obejmować przede wszystkim przepisy konstytuujące i organizujące analizowaną instytucję (występujące w nich ewentualne pominięcia ustawodawcze). Są nimi bez wątpienia art. 95a i art. 95b ustawy o nieletnich. To właśnie tam zostały zawarte zasady i tryb użycia przymusu bezpośredniego. Zaskarżona regulacja, tj. art. 95c § 1 ustawy o nieletnich, zdaniem Sejmu, ma jedynie charakter akcesoryjny i z omawianego punktu widzenia należy traktować ją jako drugoplanową dla normowanej materii, bowiem w swojej istocie służy ona tylko wykonaniu norm ustawowych i jest ich logiczną i legislacyjną konsekwencją. Zakres przekazanej do rozporządzenia materii jest skorelowany z kształtem normatywnym (zakresem) przepisów ustawy, w części zawierającej postanowienia materialnoprawne i proceduralne na temat przymusu bezpośredniego wobec nieletnich.

W przekonaniu Sejmu wnioskodawca dokonał rozszerzającej wykładni przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia. Przyjął bowiem, że upoważnienie Rady Ministrów do „określenia szczegółowych warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego” obejmuje w praktyce kompetencję do unormowania przesłanek materialnoprawnych użycia przymusu oraz unormowania postępowania osoby uprawnionej do podjęcia decyzji o ich zastosowaniu. Ten sposób ustalania treści upoważnienia narusza uznane zasady wykładni prawa. Przepisy ograniczające prawa lub wolności muszą podlegać wykładni ścisłej, a niewątpliwie taki charakter ma analizowana tu regulacja ustawowa (zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 191 i n.). Nadto zakaz wykładni rozszerzającej odnosi się do przepisów kompetencyjnych, których postacią jest upoważnienie ustawowe (zob. wyroki TK z: 26 lipca 2004 r., sygn. akt U 16/02; 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97). Praktyka rozszerzenia zakresu przedmiotowego upoważnienia w drodze wykładni jest niedopuszczalna, choćby przemawiały za nią racjonalne argumenty, albowiem – jak słusznie zauważa Trybunał Konstytucyjny – „brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia” (wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08). W tym kontekście *interpretatio declarativa* jest właściwą metodą wykładni zaskarżonego przepisu, zaś niedopuszczalną – poszukiwanie intencji ustawodawcy

i powoływanie się na argumenty celowościowe i funkcjonalne. Ponadto, zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, przepisy ustawowe należy interpretować w zgodzie z Konstytucją. Ta dyrektywa wykładnicza znajduje trwałe miejsce w praktyce orzecniczej Trybunału, która opiera się na założeniu, że „jeżeli na gruncie wykładni językowej możliwe jest różne rozumienie treści normatywnych, to należy przyjmować taki rezultat wykładni, który zapewnia zgodność z zasadami konstytucyjnymi” (wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; postanowienie TK z 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt SK 32/01).

Zdaniem Sejmu, ustalając zakres upoważnienia, powinno się w pierwszej kolejności zastosować reguły wykładni językowej, która nakazuje, aby normie prawnej przypisać takie znaczenie, jaki ma ono w języku potocznym (zob. L. Morawski, *op. cit.*, s 99). Odwołując się do reguł języka polskiego, przez określenie „szczegółowych warunków i sposobu użycia środków” należy rozumieć ustalenie warunków odpowiednich do wykonania poszczególnych środków oraz ustalenie szczegółowo właściwej metody ich wykonania (na ten temat zob. także wcześniejsze rozważania w pkt IV.4 pisma). W ten sposób wyznaczony zakres upoważnienia pozostaje w zgodzie nakazem z uregulowania w ustawie zasad i trybu ograniczenia wolności osobistej nieletniego.

10. Sejm nie podziela również zarzutu, że zaskarżony przepis pozwala na unormowanie w drodze rozporządzenia „zasad” ograniczania wolności osobistej. Przez „zasady”, których dotyczy art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, „należy rozumieć wszystkie przesłanki bezpośrednio określające ograniczenie wolności osobistej, a w szczególności określenie podmiotu, który podejmuje decyzję o ograniczeniu wolności osobistej, określenie osób, w stosunku do których decyzja o ograniczeniu wolności osobistej może być podejmowana, oraz określenie przesłanek związanych z tymi osobami, np. ich status prawny, ich zachowanie, sytuacja, w której się znajdują” (wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07; postanowienie TK z 30 listopada 2010 r., sygn. akt S 5/10). Konstytucyjny nakaz określenia zasad oznacza więc, że w regulacji ustawowej muszą zostać zamieszczone wszystkie bezpośrednio materialnoprawne przesłanki ograniczenia wolności osobistej.

Jak już wcześniej wskazano, materialnoprawna podstawa użycia środków przymusu bezpośredniego została unormowana w art. 95a i 95b ustawy

o nieletnich. Ustawodawca wyraźnie określa poszczególne rodzaje środków stosowanych wobec nieletniego, podmiot uprawniony do podjęcia decyzji, wskazuje krąg podmiotów, w stosunku do których decyzja o ograniczeniu wolności osobistej może być podejmowana, a co najważniejsze określa przesłanki użycia środków przymusu w sposób zupełny. A zatem normuje podstawy ingerencji w wolność osobistą nieletniego, w granicach niezbędnych do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego w placówkach oraz ochrony zdrowia i życia osób tam przebywających.

11. Nie można także zgodzić się z podniesionym przez wnioskodawcę zarzutem naruszenia art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji przez przekazanie do regulacji w drodze rozporządzenia trybu ograniczania wolności osobistej, rozumianego jako ustawowo określony sposób postępowania podmiotu uprawnionego do decydowania o użyciu środków przymusu (wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07). Należy uwzględnić, że ustawa określa węzłowe zagadnienia dotyczące sposobu postępowania podmiotu uprawnionego do decydowania o ograniczeniu nietykalności. W tym zakresie prawodawca stanowi, że środki przymusu bezpośredniego mogą być stosowane tylko w razie bezskuteczności środków oddziaływania psychologiczno-pedagogicznego. Przed użyciem przymusu podmiot uprawniony musi ostrzec nieletniego. Czas trwania przymusu nie może być dłuższy niż wymaga tego potrzeba, a umieszczenie w izbie izolacyjnej nie może trwać dłużej niż 48 godzin, a wobec nieletniego w wieku do 14 lat – dłużej niż 12 godzin. Środek przymusu nie może być stosowany jako instrument represyjny, a tylko jako prewencyjny. Zastosowanie konkretnego środka przymusu musi być uzasadnione okolicznościami zdarzenia oraz powinno zmierzać do określonego celu. Nieletni, wobec którego zastosowano środek przymusu bezpośredniego, poddawany jest niezwłocznemu badaniu lekarskiemu. Z zastosowania środka przymusu bezpośredniego sporządza się protokół, a sądowi powierza się nadzór nad jego zastosowaniem (zob. wcześniej pkt IV.3 pisma).

Sejm dostrzega, że obowiązująca regulacja proceduralna nie jest wyczerpująca, co nie może jeszcze stanowić *per se* zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Konstytucyjny wymóg uregulowania w ustawie trybu ograniczenia wolności nie powinien bowiem być rozumiany jako obowiązek regulacji detalicznej i bezwzględnie całościowej, skoro – co do zasady – Konstytucja nie

ustanawia nakazu, aby każda norma proceduralna, niezależnie od jej rangi i funkcji przy ograniczaniu praw jednostki, miała charakter ustawowy. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, nie można żądać od ustawodawcy unormowania trybu działania w sposób pełny (por. K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 110 i n.; por. też jednak np. stanowcze stanowisko w wyroku TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07). Ustawodawca powinien natomiast ustalić wszystkie zasadnicze elementy postępowania podmiotu podejmującego decyzję o użyciu przymusu bezpośredniego. Owa „zasadniczość” przejawia się w ich doniosłości i podstawowym znaczeniu dla normowanej materii. Toteż ustawowa regulacja postępowania osoby uprawnionej do podjęcia decyzji o użyciu środka przymusu bezpośredniego formułuje najistotniejsze (główne, zrębowe) rozwiązania prawne (zasady) odnoszące się do postępowania podmiotu uprawnionego. Stanowią one zespół powiązanych ze sobą dyrektyw, adresowanych do organu decydującego o użyciu przymusu, mających na celu ograniczenie jego swobody decyzyjnej i nakazujących postępować w sposób nienaruszający godności małoletniego.

12. Naruszenie przez ustawodawcę art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji ściśle wiąże się z pozostałymi zarzutami konstytucyjnymi, albowiem jako wzorzec kontroli wnioskodawca eksponuje zasadę wyłączności ustawowej w sferze ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych. Z uzasadnienia wniosku nie wynika też, aby obejmował on swoim zakresem zasady proporcjonalności i nakazu zachowania istoty prawa, których źródłem normatywnym jest również art. 31 ust. 3 Konstytucji. W opinii Sejmu, argumentacja odnosząca się do niezgodności zaskarżonego przepisu z do art. 31 ust. 3 Konstytucji konsumuje się w zarzutach przekroczenia dyspozycji art. 41 ust. 1 i 92 ust. 1 Konstytucji.

13. Konkludując, art. 95c § 1 ustawy o nieletnich **jest zgodny** z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

14. Wnioskodawca twierdzi, że zaskarżony przepis „powieli przekazanie przez ustawodawcę do uregulowania w akcie normatywnym rangi rozporządzenia sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, co Prokurator Generalny kwestionował w swych wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego (...)” (wniosek, s. 8-9). Wydaje się jednak, że art. 95c § 1 ustawy o nieletnich wykazuje istotne różnice

w stosunku do regulacji, które były przedmiotem zaskarżenia Prokuratora Generalnego m.in. w sprawie o sygn. akt K 10/11, zakończonej wyrokiem TK z 17 maja 2012 r. W szczególności – jak wcześniej wskazywano – ustawa o nieletnich zawiera stosunkowo wyczerpujące unormowanie kwestii materialnoprawnych, które dodatkowo – obok związania rozporządzeniodawcy szczegółowymi wytycznymi z przepisu upoważniającego – ograniczają dyskrejonalność Rady Ministrów, minimalizując tym samym ryzyko, że rozporządzenie może nabrać charakteru samoistnego i stracić status wykonawczy względem ustawy. Ponadto zakres przedmiotowy delegacji prawodawczej zawartej w art. 95c § 1 ustawy o nieletnich różni się od zakresów przepisów innych ustaw, o których wspomina wnioskodawca. Określenie „przypadków”, nie jest tożsamy z doprecyzowaniem w rozporządzeniu „szczegółowych warunków” i „celów” użycia środków przymusu bezpośredniego. Wnioskodawca poprzestaje na konstatacji, że różnica ta jest „niejasna”, tymczasem ma ona rzeczywiste podstawy, co pozwala w niniejszej sprawie przyjąć odmienną ocenę z perspektywy norm ustawy zasadniczej.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kobacz