



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-672825-VII-720.8.3/1 1/DK

Warszawa, 23.09.2011 r.

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

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Minister Sprawiedliwości**

Szanowny Panie Ministrze

W związku z pełnieniem przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji (dalej: KMP lub Mechanizmu), pracownicy Biura Rzecznika dokonują wizytacji między innymi w placówkach dla nieletnich. W ich trakcie dostrzeżono, że do stosowanych w niektórych zakładach poprawczych kar należy przeniesienie wychowanka do innej placówki.

Problematyka kar dyscyplinarnych jest przedmiotem wnikliwej uwagi Mechanizmu. W wielu dokumentach międzynarodowych dotyczących postępowania z osobami pozbawionymi wolności, takich jak opracowane przez ONZ Standardowe Reguły Minimum Traktowania Więźniów, Europejskie Reguły Więzienne czy też Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie europejskich reguł dla młodocianych przestępców objętych sankcjami lub środkami alternatywnymi (dalej: Zalecenia) również szczegółowo odniesiono się do problematyki karania.

Analiza polskiego porządku prawnego w tym zakresie budzi wątpliwości czy słusznie w takich placówkach, jak zakłady poprawcze, podstawą stosowanych kar nie są zapisy 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.), lecz zapisy § 70 i § 71 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. *w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich* (Dz. U. Nr 124, poz. 1349, dalej: Rozporządzenia). Analogicznie problem ten dotyczy również nagród, które także nie zostały określone w u.p.n. i do których odnoszą się zapisy § 65 i § 66 Rozporządzenia.

W art. 95 § 3 u.p.n. upoważniającym do wydania Rozporządzenia ani zakres spraw przekazywanych do uregulowania w nim, ani wytyczne dotyczące jego treści, nie wskazują na możliwość określenia w nim katalogu środków dyscyplinarnych.

Zgodnie ze wskazaną delegacją ustawową, Minister Sprawiedliwości jest upoważniony jedynie do określenia, w drodze rozporządzenia, rodzajów schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych, w zależności od stosowanych wobec nieletnich środków i form oddziaływania wychowawczego, resocjalizacyjnego i terapeutycznego, sposobu wykonywania zwierzchniego nadzoru Ministra nad tymi placówkami, organizacji tych schronisk i zakładów oraz szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu w nich nieletnich, uwzględniając konieczność zapewnienia sprawności postępowania, bezpieczeństwa schronisk i zakładów, właściwych warunków pobytu i przestrzegania praw nieletnich, a także sposobu wykonywania nadzoru pedagogicznego w schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych.

Upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, wykładni językowej i domniemywanie objęcia upoważnieniem materii w nim niewymienionych np. w drodze wykładni celowościowej, stanowi wykroczenie poza delegację ustawową (patrz: orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., U. 5/86, OTK 1986, nr 1, poz. 1; wyrok z dnia 25 maja 1998 r., U. 19/97, OTK 1998, nr 4, poz. 47). Jak wynika z wykładni § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *"Zasad techniki prawodawczej"* (Dz. U. Nr 100, poz. 908), wszystkie elementy istotne dla danej ustawy powinny być uregulowane w niej samej. Rozporządzenie jest aktem wydawanym w celu wykonania ustawy i ma jedynie konkretyzować regulację ustawową, nie może więc regulować zagadnień całkowicie pominiętych przez ustawodawcę (zob. np. wyroki TK: z dnia 11 grudnia 2000 r., U 2/00, OTK 2000, nr 8, poz. 296; z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, OTK-A 2002, nr 5, poz. 63; z dnia 14 października 2002 r., U 4/01, OTK-A 2002, nr 5, poz. 64).

Wobec powyższego trudno zgodzić się ze stanowiskiem, iż katalog kar i nagród wchodzi w zakres pojęcia zasady pobytu w placówce. Co więcej, mając na uwadze konieczność zapewnienia spójności systemu za wadliwą należy uznać technikę legislacyjną, która w odniesieniu do nieletnich pozbawionych wolności, pozwala na zamieszczenie szeregu kwestii ich dotyczących w akcie normatywnym niższego rzędu niż ustawa, w przeciwieństwie do osób dorosłych pozbawionych wolności. Należy zwrócić uwagę, że przepisy dotyczące nagród oraz kar dyscyplinarnych uregulowane zostały w przypadku dorosłych osadzonych, w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny wykonawczy* (Dz. U. Nr 90, poz. 557), a nie w żadnym jej akcie wykonawczym. Ta odmiennosc nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego, a w jej efekcie powstaje stan dyskryminacji niektórych spośród adresatów norm prawnych zawartych w przepisach prawa.

Kolejna kwestia w zakresie przyjętego w polskim porządku prawnym systemu karania i nagradzania w placówkach dla nieletnich, dotyczy kary w postaci wystąpienia

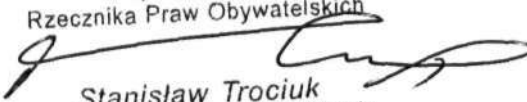
z wnioskiem o przeniesienie do innego zakładu tego samego rodzaju oraz wystąpienia z wnioskiem o przeniesienie do zakładu innego rodzaju (patrz: § 71 ust. 1 pkt. 12 i 13 Rozporządzenia).

Przeniesienie nieletniego do innej placówki nie powinno być stosowane jako kara. Zgodnie z przyjętymi w dniu 5 listopada 2008 r. na 1040 posiedzeniu Zastępców Ministrów *Zaleceniami CM/Rec (2008)11 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie europejskich reguł dla młodocianych przestępców objętych sankcjami lub środkami alternatywnymi* cyt.: „Młodociani nie mogą być przenoszeni w ramach środka dyscyplinarnego” (Zalecenie 97). Komitet uznał, że młodociani mogą być przenoszeni wówczas, cyt.: „kiedy początkowe kryteria dla umieszczenia ich lub dalsze propagowanie reintegracji społecznej mogą być realizowane w bardziej skuteczny sposób w innej instytucji lub kiedy poważne ryzyko w zakresie bezpieczeństwa sprawia, że transfer taki jest nieodzowny”(Zalecenie 96). „Młodociany może zostać przeniesiony z jednego typu instytucji do drugiego, jeżeli przewidziano to prawem i jeżeli nakazuje to władza sądowa lub administracyjna po przeprowadzeniu odpowiedniego dochodzenia” (Zalecenie 98).

W ocenie Krajowego Mechanizmu Prewencji dyrektor zakładu poprawczego powinien być uprawniony do złożenia wniosku o przeniesienie danego podopiecznego do innego ośrodka, zgodnie z kryteriami wskazanymi w Zaleceniu 96 Komitetu Ministrów, a możliwość ta nie powinna być wskazana w katalogu kar wymierzanych przez personel placówki.

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska w sprawie objęcia przedmiotem regulacji ustawy tych spraw dotyczących nieletnich, które wykraczają poza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 95 § 3 u.p.n. oraz dostosowania ich treści do Zaleceń.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich