



PG VIII TKw 38/12

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	10. 07. 2013
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

- 1) przepisu § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno – konsultacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 1063) w zakresie, w jakim stanowi, że termin wydania opinii w pozostałych sprawach (aniżeli w sprawach nieletnich) nie powinien przekraczać 30 dni;
- 2) załącznika nr II do rozporządzenia powołanego w pkt 1 – zatytułowanego „Wzór opinii w innych sprawach” –
z art. 84 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178 ze zm.) i tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie legalności i konstytucyjności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno – konsultacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 1063); dalej: rozporządzenie, jest wynikiem uwzględnienia próśb indywidualnych obywateli a także obywateli zrzeszonych w organizację (Forum Matek Przeciw Dyskryminacji Ojców). W adresowanych do Prokuratora Generalnego pismach osoby te wskazały na wadliwą praktykę sądów orzekających w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego związanych ze sposobem wykonywania władzy rodzicielskiej polegającą na zasięgnięciu opinii rodzinnych ośrodków diagnostyczno – konsultacyjnych, mimo braku wyraźnego ustawowego umocowania do ich wydawania w tego rodzaju sprawach.

Ministerstwo Sprawiedliwości zapytane o to, czy przepisy rozporządzenia stosowane są w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego związanych z władzą rodzicielską, potwierdziło ten fakt, dodając jednocześnie, że przepisy rozporządzenia nie wykraczają poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 84 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (dalej: ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich) „skoro organizacja i zakres działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno – konsultacyjnych ma również z woli ustawodawcy uwzględniać obowiązki wynikające z diagnozowania i poradnictwa w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania demoralizacji”. Analiza przepisów ustawy o nieletnich – w ocenie Ministerstwa – prowadzi do wniosku, że ograniczenie zastosowania tej ustawy „wyłącznie do przypadków, gdy ujawnione zostało dopuszczenie się czynu karalnego przez nieletniego lub gdy wykazuje on

przejawy demoralizacji, byłoby nieuprawnione”. Niezależnie od przedstawionej opinii, Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało o trwających pracach nad zmianami prawnymi, w tym dotyczących rodzinnych ośrodków diagnostyczno – konsultacyjnych [w załączeniu pismo Biura Spraw Konstytucyjnych z dnia 12 października 2012 r. (sygn. PG VIII TKw 38/12) oraz pismo Departamentu Prawa Karnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 7 listopada 2012 r. (sygn. DPK – I – 073 – 3/12/9)].

Mając na uwadze, że zapowiadane prace legislacyjne do chwili obecnej nie nastąpiły, złożenie niniejszego wniosku w Trybunale Konstytucyjnym stało się jedyną drogą mogącą służyć wyeliminowaniu z porządku prawnego norm budzących konstytucyjne wątpliwości.

Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich jest aktem prawnym regulującym sprawy nieletnich, którzy dopuścili się czynów zabronionych prawem karnym lub przejawiają cechy demoralizacji.

W doktrynie prawa przyjmuje się, że demoralizacja w świetle przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich „oznacza szczególnie intensywną i względnie trwałą postać nieprzystosowania społecznego. Demoralizacja to pewien proces odchodzenia od obowiązujących w społeczeństwie wartości moralnych, przejawiający się niekiedy przez przestępczość. Demoralizacja jako termin ustawowy ma zdecydowanie pejoratywny i stygmatyzujący charakter.” (Piotr Górecki, Stanisław Stachowiak – *Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz*, Wyd. IV, Lex Online i powołana tam literatura).

Zgodnie z art. 1 § 1, przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich stosuje się w zakresie:

- 1) zapobiegania i zwalczania demoralizacji – w stosunku do osób, które nie ukończyły lat 18;

- 2) postępowania w sprawach o czyny karalne – w stosunku do osób, które dopuściły się takiego czynu po ukończeniu lat 13, ale nie ukończyły lat 17;
- 3) wykonywania środków wychowawczych lub poprawczych – w stosunku do osób, względem których środki te zostały orzeczone, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez te osoby lat 21.

§ 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) „nieletnich” – rozumie się przez to osoby, o których mowa w § 1;
- 2) „czynie karalnym” – rozumie się przez to czyn zabroniony przez ustawę jako:
 - a) przestępstwo lub przestępstwo skarbowe albo
 - b) wykroczenie określone w art. 51, 62, 69, 74, 76, 85, 87, 119, 122, 124, 133 lub 143 Kodeksu wykroczeń.

Według zaś art. 2, przewidziane w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich działania podejmuje się w wypadkach, gdy nieletni wykazuje przejawy demoralizacji lub dopuścił się czynu karalnego.

Zgodnie ze strukturą organizacyjną sądów powszechnych w sądach rejonowych tworzone są wydziały rodzinne i nieletnich.

Do kompetencji tzw. sądów rodzinnych należą sprawy:

- z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego,
- dotyczące demoralizacji i czynów karalnych nieletnich,
- leczenia osób uzależnionych od alkoholu oraz od środków odurzających i psychotropowych, oraz
- należące do sądu opiekuńczego na podstawie odrębnych ustaw (por. art. 12 § 1a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych – Dz. U. z 2013 r., poz. 427 ze zm.).

Odwołanie się do kompetencji sądów rodzinnych służy wykazaniu różnorodności zakresu rozpatrywanych spraw przez te sądy, a tym samym świadczy o stosowaniu odpowiednich procedur. Sprawa dotycząca demoralizacji i czynów karalnych nieletnich wymaga stosowania odrębnej procedury, aniżeli sprawa z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego.

W przypadku pierwszej z wymienionych spraw stosowana jest przede wszystkim ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich, a odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego oraz Kodeksu postępowania karnego może mieć jedynie charakter stosowania odpowiedniego.

Natomiast w odniesieniu do drugiego rodzaju spraw, tj. z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego nie ma przepisu, który nakazywałby odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych.

Przechodząc do omówienia statusu rodzinnych ośrodków diagnostyczno – konsultacyjnych, należy stwierdzić, że swoje prawne usytuowanie znalazły wyłącznie w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, na mocy upoważnienia ustawowego adresowanego do Ministra Sprawiedliwości.

Artykuł 84 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich stanowi:

„Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, organizację i zakres działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno – konsultacyjnych, w szczególności obejmujący diagnozowanie nieletnich i ich środowiska rodzinnego, poradnictwo i opiekę specjalistyczną nad nieletnimi, a także diagnozowanie i poradnictwo w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania demoralizacji”.

Minister Sprawiedliwości upoważniony został zatem do określenia struktury organizacyjnej rodzinnych ośrodków diagnostyczno –

konsultacyjnych, a w zakresie ich działania powinien uwzględnić „w szczególności”:

- 1) diagnozowanie nieletnich i ich środowiska rodzinnego,
- 2) poradnictwo i opiekę specjalistyczną nad nieletnimi,
- 3) diagnozowanie i poradnictwo w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania demoralizacji.

W art. 25 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich uregulowano, w jakich sytuacjach sąd rodzinny zwraca się do ośrodka o wydanie opinii, tj. w razie „potrzeby” uzyskania kompleksowej diagnozy osobowości nieletniego oraz określenia właściwych kierunków oddziaływania na niego (§ 1), bądź obligatoryjnie – przed umieszczeniem nieletniego np. w młodzieżowym ośrodku wychowawczym.

W art. 24 § 2 pkt 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich jest mowa o wyjątkowej możliwości zlecenia przez sędziego rodzinnego przeprowadzenia wywiadu środowiskowego pracownikom pedagogicznym rodzinnych ośrodków diagnostyczno – konsultacyjnych, jeżeli zachodzi potrzeba wydania opinii o nieletnim.

Z powołanych przepisów wynika, że zarówno w przepisie upoważniającym, jak i innych przepisach omawianej ustawy, jest mowa tylko o nieletnich w rozumieniu art. 1 § 2 pkt 1 w związku z § 1 tego artykułu.

Oznacza to, że rodzinnym ośrodkiem diagnostyczno – konsultacyjnym nie przyznano w ustawie kompetencji do wydawania opinii w innych sprawach niż dotyczące nieletnich, którzy popełnili czyn karalny, bądź wystąpią okoliczności świadczące o ich demoralizacji. Przyjęcie przez ustawodawcę w przepisie upoważniającym art. 84 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich otwartego katalogu zakresu działań rodzinnych ośrodków diagnostyczno – konsultacyjnych, na co wskazuje użyty zwrot „w szczególności”, odnosi się do zakresu przedmiotowego działania tych ośrodków,

co jednoznacznie wynika z literalnej wykładni upoważnienia ustawowego. Nieuprawniona byłaby zatem taka interpretacja zwrotu „w szczególności”, która pozwalałaby organowi wykonawczemu na rozszerzenie podmiotowego zakresu działania omawianych ośrodków.

Minister Sprawiedliwości, wykonując upoważnienie ustawowe zawarte w art. 84 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, wydał w dniu 3 sierpnia 2001 r. rozporządzenie w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno – konsultacyjnych.

Zarzut naruszenia art. 84 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich odnosi się do § 11 ust. 1 rozporządzenia oraz do jego załącznika nr II i polega na przekroczeniu granic upoważnienia ustawowego.

Przepis 11 ust. 1 stanowi:

„Termin wydania opinii nie powinien przekraczać 14 dni w sprawach nieletnich i 30 dni w pozostałych sprawach, licząc od dnia zakończenia badania”.

Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że rodzinny ośrodek diagnostyczno – konsultacyjny ma kompetencje do wydawania opinii w różnych sprawach zleconych ośrodkowi przez sąd, tj. w sprawach nieletnich, o których mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, i innych sprawach, które bliżej nie zostały sprecyzowane.

Z kolei do omawianego rozporządzenia dołączono dwa załączniki dotyczące wzorów opinii: załącznik nr I Wzór opinii w sprawach nieletnich i załącznik nr II Wzór opinii w innych sprawach.

Z treści kwestionowanego załącznika nr II wynika, że opiniowaniu przez ośrodek mogą być poddani małoletni a także inne bliżej nieokreślone osoby, zaś wyniki przeprowadzonych badań mają zawierać m.in. opis sytuacji opiekuńczo

– wychowawczej małoletnich, charakterystykę psychologiczną badanych osób i specyfikę wzajemnych relacji wynikających z sytuacji rodzinnej (por. pkt 5).

W załączniku jest także mowa o wnioskach wyjaśniających w opinii niekorzystną sytuację rodzinną (pkt 6) oraz o zaleceniach określających sposób rozwiązania niekorzystnej sytuacji rodzinnej lub opiekuńczo – wychowawczej (pkt 7).

Zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego odnosi się do § 11 ust. 1 rozporządzenia w zakresie, w jakim stanowi, że termin wydania opinii nie powinien przekraczać 30 dni „w pozostałych sprawach”, zaś w całości do załącznika nr II do rozporządzenia.

Zagadnienie upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia było wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał konsekwentnie stoi na stanowisku, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym wydanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Aby rozporządzenie mogło zostać uznane za zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, musi spełniać kilka istotnych warunków.

Po pierwsze – musi być wydane na podstawie wyraźnego, tj. nieopartego na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu.

Po drugie – brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się nawet w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może bowiem opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Upoważnienie ustawowe nie podlega również wykładni rozszerzającej ani celowościowej.

Po trzecie – jeżeli rozporządzenie określa tryb postępowania, to winno to czynić w taki sposób, który zapewnia spójność z postanowieniami ustawy.

Po czwarte – rozporządzenie nie może być również sprzeczne z normami konstytucyjnymi oraz ustawami, które bezpośrednio lub nawet pośrednio dotyczą materii będącej przedmiotem rozporządzenia.

Ponadto dodać należy, że rozporządzenie, które nie zostało wydane w celu wykonania ustawy i na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, należy uznać za niezgodne z wymogami konstytucyjnymi (por. wyroki: z 11 maja 1999 r., sygn. P. 9/92, OTK ZU nr 4/1999, poz. 75; z 5 marca 2001 r., sygn. P. 11/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 33; z 22 listopada 2010 r., sygn. P 28/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 105).

W świetle wymienionych powyżej warunków, jakie musi spełniać rozporządzenie, uznać należy, iż kwestionowana regulacja rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 84 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Nie można nawet przyjąć, że Minister Sprawiedliwości dokonał niedopuszczalnej wykładni rozszerzającej bądź celowościowej ustawowego upoważnienia, albowiem zaskarżona materia uregulowana w rozporządzeniu nie pozostaje w żadnym związku z treścią przepisu upoważniającego ani z innymi przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Z powodu przekroczenia przez Ministra Sprawiedliwości granic upoważnienia ustawowego, polegającego na przyznaniu rodzinnym ośrodkom diagnostyczno – konsultacyjnym kompetencji do wydawania opinii w innych sprawach niż sprawy nieletnich, a jak wynika z treści wzoru nr II do rozporządzenia opiniowaniu mogą być poddawani małoletni i inne osoby, w procesie stosowania prawa sądy rodzinne zasięgają opinii ośrodków w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, takich jak np. w sprawach o rozwód bądź separację w kwestii ustalania kontaktów między

rodzicami a małoletnimi dziećmi, mimo braku wyraźnych do tego ustawowych podstaw prawnych.

W konsekwencji uznać należy, iż § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno – konsultacyjnych, w zaskarżonej części, oraz załącznik nr II do tego rozporządzenia, są niezgodne z art. 84 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Dodatkowego rozważenia wymagają skutki ewentualnego stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności zaskarżonej regulacji z Konstytucją. Należy bowiem mieć na uwadze wartości związane z cechą prawomocności orzeczeń wydanych w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, a zwłaszcza dobro małoletnich dzieci, co przemawiałoby za objęciem ich ochroną przez wyłączenie możliwości stosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Z powyższych względów, wnoszę jak na wstępie.



Andrzej Seremet