

WYROK

z dnia 28 października 2015 r.

Sygn. akt U 6/13

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący

Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca

Wojciech Hermeliński,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 października 2015 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- 1) § 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 do rozporządzenia powołanego w punkcie 1, zatytułowanego „II. 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,

o r z e k a:

I

1. § 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 dotyczy wydawania przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne opinii w sprawach innych niż sprawy nieletnich, jest niezgodny z art. 84 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2014 r. poz. 382), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Załącznik do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w części, w jakiej określa „wzór opinii w innych sprawach”, jest niezgodny z art. 84 § 3 ustawy powołanej w punkcie 1, a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

II

Przepisy wymienione w części I, w zakresach tam wskazanych, tracą moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2015 r.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 9 lipca 2013 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie niezgodności § 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; dalej: rozporządzenie z 2001 r.) w zakresie, w jakim stanowi, że termin wydania opinii w pozostałych sprawach (aniżeli w sprawach nieletnich) nie powinien przekraczać 30 dni, a także załącznika do rozporządzenia z 2001 r., zatytułowanego „II. 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.; dalej: u.p.s.n.) i tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny podniósł, że zadania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (dalej: RODK) określa ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Art. 25 § 1 u.p.s.n. przewiduje, że w razie potrzeby uzyskania kompleksowej diagnozy osobowości nieletniego, wymagającej wiedzy pedagogicznej, psychologicznej lub medycznej, oraz określenia właściwych kierunków oddziaływania na nieletniego, sąd rodzinny zwraca się o wydanie opinii do RODK. Sąd rodzinny może również, w wyjątkowych przypadkach, zlecić pracownikom pedagogicznym RODK przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, jeżeli zachodzi potrzeba wydania opinii o nieletnim (art. 24 § 2 pkt 3 u.p.s.n.). Na mocy art. 84 § 3 u.p.s.n. Minister Sprawiedliwości został upoważniony do określenia struktury organizacyjnej RODK oraz zakresu ich działania, który powinien w szczególności obejmować: diagnozowanie nieletnich i ich środowiska rodzinnego, poradnictwo i opiekę specjalistyczną nad nieletnimi, diagnozowanie i poradnictwo w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania demoralizacji.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich jest aktem prawnym normującym sprawy nieletnich, którzy dopuścili się czynów zabronionych prawem karnym lub wykazują przejawy demoralizacji (art. 1 i art. 2 u.p.s.n.). Zarówno w art. 84 § 3 u.p.s.n., jak i w innych przepisach ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, mowa jest tylko o nieletnich w rozumieniu tej ustawy. W konsekwencji – zdaniem Prokuratora Generalnego – na mocy tej ustawy RODK mogą wydawać opinie tylko w sprawach dotyczących nieletnich, którzy popełnili czyn karalny, bądź wystąpią okoliczności świadczące o ich demoralizacji. RODK nie mogą wydawać opinii w innych sprawach.

W ocenie Prokuratora Generalnego, ustanowienie w art. 84 § 3 u.p.s.n. otwartego katalogu działań RODK, na co wskazuje zwrot „w szczególności”, odnosi się do przedmiotowego zakresu działania tych ośrodków, co jednoznacznie wynika z literalnej wykładni upoważnienia ustawowego. Nieuprawniona jest interpretacja zwrotu „w szczególności” z art. 84 § 3 u.p.s.n., która pozwalałaby organowi wykonawczemu na rozszerzenie podmiotowego zakresu działania RODK na inne osoby niż „nieletni” w rozumieniu u.p.s.n.

Prokurator Generalny stwierdził, że wykładnia językowa § 11 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r., który został przyjęty na podstawie art. 84 § 3 u.p.s.n., prowadzi do wniosku, iż RODK mogą wydawać opinie w różnych sprawach zleczanych przez sąd. A zatem nie tylko w sprawach nieletnich, ale także w „pozostałych sprawach”, które nie zostały sprecyzowane. Prokurator Generalny podniósł, że również z treści załącznika do rozporządzenia z 2001 r. w części, w jakiej określa „wzór opinii w innych sprawach” (wzór II), wynika, że opiniowaniu przez RODK mogą być poddane sprawy dotyczące nie tylko nieletnich, lecz także innych osób. Wzór II wskazuje, że wyniki przeprowadzonych badań mają zawierać m.in. „opis sytuacji opiekuńczo-wychowawczej małoletnich”, „dane

o rozwoju psychofizycznym małoletniego”, „specyfikę wzajemnych relacji wynikających z sytuacji rodzinnej”.

Prokurator Generalny wskazał, że powyższą wykładnię zaskarżonych przepisów potwierdza utrwalona praktyka działania sądów, które zasięgają opinii RODK w szczególności w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego (np. w sprawach o rozwód, separację, dotyczących władzy rodzicielskiej oraz kontaktów z dziećmi), mimo braku wyraźnych podstaw ustawowych. Prokurator Generalny podkreślił, że nie można przyjąć, iż sprawy rodzinne i opiekuńcze są w każdym wypadku sprawami związanymi ze zwalczaniem lub zapobieganiem demoralizacji. W świetle ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, demoralizacja oznacza szczególnie intensywną i względnie trwałą postać nieprzystosowania społecznego. To proces odchodzenia od obowiązujących w społeczeństwie wartości moralnych, przejawiający się niekiedy przez przestępczość.

Podsumowując Prokurator Generalny stwierdził, że zakwestionowane regulacje dotyczące wydawania przez RODK opinii w sprawach innych niż sprawy nieletnich nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 84 § 3 u.p.s.n. Nie pozostają w żadnym związku z treścią przepisu upoważniającego ani innymi przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Prokurator Generalny dodał, że rozważenia wymagają skutki ewentualnej derogacji zaskarżonych przepisów. Prawomocność orzeczeń wydanych w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, w których zasięgnięto opinii RODK, a nade wszystko dobro małoletnich dzieci, przemawiają – zdaniem Prokuratora Generalnego – za wyłączeniem możliwości stosowania w tych sprawach art. 190 ust. 4 Konstytucji.

2. Pismem z 22 października 2013 r. Minister Sprawiedliwości przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że § 11 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. w zakresie, w jakim stanowi, że termin wydania opinii „w pozostałych sprawach”, tj. innych niż sprawy nieletnich, nie powinien przekraczać 30 dni, a także załącznik do rozporządzenia z 2001 r., zatytułowany „II. Wzór opinii w innych sprawach”, są zgodne z art. 84 § 3 u.p.s.n. i tym samym z art. 92 Konstytucji.

Minister Sprawiedliwości podniósł, że nieuprawnione jest założenie Prokuratora Generalnego, iż ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich znajduje zastosowanie tylko w sprawach, w których ujawnione zostało dopuszczenie się przez nieletniego czynu karalnego lub jeżeli nieletni wykazuje przejawy demoralizacji. Minister Sprawiedliwości zwrócił uwagę na preambułę u.p.s.n., która wskazuje, że celem tej ustawy jest nie tylko dążenie do przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich, lecz także „umacnianie funkcji opiekuńczo-wychowawczej i poczucia odpowiedzialności rodzin za wychowanie nieletnich na świadomych swych obowiązków członków społeczeństwa”. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, treść preambuły u.p.s.n. znajduje odzwierciedlenie w jej art. 1 § 1. Przepis ten do zakresu zastosowania ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich zalicza zapobieganie demoralizacji w stosunku do osób poniżej 18 roku życia. Minister Sprawiedliwości stwierdził, że to, iż zakres przedmiotowy procedury postępowania w sprawach nieletnich (art. 2 u.p.s.n.) jest węższy niż zakres samej ustawy (art. 1 § 1 u.p.s.n.), nie powinno zaburzyć „interpretacji zakresu stosowania ustawy jako takiej”.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, z art. 84 § 3 u.p.s.n. wynika, że ustawodawca stworzył otwarty zakres przedmiotowy działalności RODK. A zatem tak długo, jak opinia wydawana przez RODK dotyczy osoby poniżej 18 roku życia i związana jest z zapobieganiem demoralizacji (art. 1 § 1 pkt 1 u.p.s.n.), pozostaje w zgodzie z ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich. Zapobieganie demoralizacji i opieka nad rodzinami nią dotkniętymi stanowi istotny komponent działalności RODK. Minister Sprawiedliwości uznał, że wydawanie opinii dla sądu na potrzeby między innymi spraw rodzinnych,

związane z badaniem małoletniego i ocenianiem potrzeb wychowawczych, wpasowuje się w ten aspekt działalności RODK.

Podsumowując Minister Sprawiedliwości stwierdził, że rozporządzenie z 2001 r. spełnia wszystkie wymogi konstytucyjne związane z instytucją upoważnienia. Zostało wydane w celu wykonania ustawy, na podstawie wyraźnego, tj. nieopartego na domniemaniu upoważnienia, a także w oparciu o zawarte w nim wytyczne. Zaskarżony § 11 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. jest zgodny art. 84 § 3 u.p.s.n. Z kolei załącznik do tego rozporządzenia z 2001 r. w części, w jakiej określa „wzór opinii w innych sprawach”, jest konsekwencją regulacji przewidzianej w § 11 ust. 1 tego rozporządzenia.

Minister Sprawiedliwości dodał, że zlecenie przez sąd RODK przeprowadzenia badania i sporządzenia opinii jest czynnością postępowania dowodowego. Opinie te podlegają swobodnej ocenie sądu. Nie zastępują orzeczenia sądu. Minister Sprawiedliwości wskazał, że w 2012 r. RODK wydały prawie 25 tysięcy opinii, w tym znaczną część w sprawach „innych niż nieletnich” (np. w sprawach opiekuńczych: 11366 opinii, a w sprawach rozwodowych: 5047 opinii).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

Przedmiotem kontroli jest § 11 ust. 1 oraz załącznik do 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 z 2001 r.). Rozporządzenie z 2001 r. zostało wydane na podstawie art. 84 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2014 r. poz. 382; dalej: u.p.s.n.). Przepis ten upoważnia Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (dalej: RODK). Zakres działania RODK powinien w szczególności obejmować diagnozowanie nieletnich i ich środowiska rodzinnego, poradnictwo i opiekę specjalistyczną nad nieletnimi, a także diagnozowanie i poradnictwo w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania demoralizacji.

Zaskarżony § 11 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. stanowi, że termin wydania opinii przez rodzinny ośrodek diagnostyczno-konsultacyjny nie powinien przekraczać 14 dni „w sprawach nieletnich” i 30 dni „w pozostałych sprawach”, licząc od dnia badania. W *petitum* wniosku Prokurator Generalny wskazał, że kwestionuje ten przepis „w zakresie, w jakim stanowi, że termin wydania opinii w pozostałych sprawach (aniżeli w sprawach nieletnich) nie powinien przekraczać 30 dni”. Takie sformułowanie zakresu zaskarżenia może *prima facie* sugerować, że wnioskodawca kwestionuje długość terminu, w którym RODK powinny wydawać opinie „w pozostałych sprawach”. Uzasadnienie wniosku oraz powołane wzorce kontroli nie pozostawiają jednak wątpliwości, że wnioskodawca zaskarżył § 11 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. z uwagi na to, iż przepis ten dotyczy wydawania przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne opinii nie tylko w sprawach nieletnich, lecz także w pozostałych (innych) sprawach.

Z kolei załącznik do rozporządzenia z 2001 r. określa dwa wzory opinii wydawanych przez RODK. Pierwszy zatytułowany jest: „I. Wzór opinii w sprawach nieletnich”, a drugi – zaskarżony w niniejszej sprawie – „II. Wzór opinii w innych sprawach”.

Wnioskodawca zarzucił, że zakresowo zaskarżony § 11 ust. 1, a także załącznik do rozporządzenia z 2001 r. w części, w jakiej określa „wzór opinii w innych sprawach”,

wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w powołanym jako wzorzec kontroli art. 84 § 3 u.p.s.n. Tym samym naruszają art. 92 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje, że rozporządzenia wydawane są na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

2. Geneza rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych oraz ewolucja ich zakresu działania.

2.1. W latach sześćdziesiątych XX w. powołane zostały specjalistyczne jednostki organizacyjne, wykonujące badania diagnostyczne nieletnich. Jednostki te początkowo usytuowane były przy schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych (zob. T. Iwaniuk, *O aktualnej sytuacji i zadaniach ośrodków diagnostycznych dla nieletnich*, „Problemy Wymiaru Sprawiedliwości” nr 7/1975, s. 84-85) Dały one początek powołanym na mocy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 sierpnia 1978 r. (Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 17) rodzinnym ośrodkom diagnostyczno-konsultacyjnym (RODK). Powołanie tych ośrodków stanowiło jeden z etapów tworzenia systemu psychologiczno-pedagogicznego diagnozowania dzieci dla potrzeb wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Po utworzeniu tzw. sądów rodzinnych, czyli wydziałów rodzinnych i nieletnich w sądach rejonowych, RODK zaczęły sporządzać ekspertyzy nie tylko w sprawach dotyczących demoralizacji lub czynów karalnych nieletnich, lecz także w sprawach rodzinnych i opiekuńczych (zob. m.in.: E. Holewińska-Łapińska, *Opinia w sprawie potrzeby zmiany stanu prawnego normującego Rodzinne Ośrodki Diagnostyczno-Konsultacyjne*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2014, s. 2-16).

Rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne uzyskały status ustawy z chwilą wejścia w życie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, czyli 13 maja 1983 r. Rolę RODK w postępowaniu w sprawach nieletnich określał art. 24 i art. 25 u.p.s.n. Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich w pierwotnym brzmieniu (Dz. U. z 1982 r. Nr 35, poz. 228) przewidywała, że RODK podlegają Ministrowi Sprawiedliwości (art. 84 § 1), który je „tworzy i znosi” oraz „określa ich organizację i zakres działań” (art. 84 § 2). Na podstawie art. 84 § 2 u.p.s.n. w brzmieniu pierwotnym Minister Sprawiedliwości wydał zarządzenie z dnia 12 maja 1983 r. w sprawie utworzenia rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 17, ze zm.). Wcześniej Minister Sprawiedliwości wydał zarządzenie z dnia 26 kwietnia 1983 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 14, ze zm.). To ostatnie zarządzenie przewidywało, że RODK jest placówką specjalistyczną w zakresie diagnozy, opieki specjalistycznej i poradnictwa w sprawach nieletnich, w sprawach opiekuńczych małoletnich oraz w innych sprawach rodzinnych (zob. szerzej: E. Holewińska-Łapińska, *Opinia w sprawie...*, s. 16).

W obowiązującym wówczas stanie prawnym kompetencję RODK do wydawania opinii nie tylko w sprawach dotyczących nieletnich, lecz także w innych sprawach, w szczególności rodzinnych i opiekuńczych, uzasadniano tym, że RODK były traktowane jako organy pomocnicze sądu rodzinnego, czyli wydziału rodzinnego i nieletnich sądu rejonowego. W konsekwencji przyjmowano, że sądy te mogą korzystać z pomocy RODK we wszystkich rozpoznawanych sprawach, o ile jest to merytorycznie uzasadnione z uwagi na przedmiot rozstrzygnięcia i okoliczności stanu faktycznego, mimo umiejscowienia podstawy ich powołania w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich (zob. J. Ignatowicz [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem*, red. J. Pietrzykowski, Warszawa 1993, s. 54-55; Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, *Opinia o projekcie*

ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, 1 grudnia 2014 r., BSA I – 021 – 360/14, druk sejmowy nr 3058/VII kadencja, s. 2).

2.2. Art. 84 u.p.s.n. obowiązujące brzmienie uzyskał na mocy ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 91, poz. 1010), która weszła w życie 29 stycznia 2001 r. Jednym z celów ustawy nowelizującej było dostosowanie przewidzianych w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich upoważnień ustawowych do wymagań ustanowionych przez Konstytucję z 1997 r. Dotychczasowa delegacja ustawowa dla Ministra Sprawiedliwości do określenia organizacji i zakresu działania RODK została przeniesiona do art. 84 § 3 u.p.s.n. Przewidziano, że ma to nastąpić w drodze rozporządzenia (a nie zarządzenia), a także wskazano jakie w szczególności zadania powinien obejmować zakres działania RODK. Propozycja uszczegółowienia delegacji ustawowej nie została wyjaśniona w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej (zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych, druk sejmowy nr 1214/III kadencja, 28 czerwca 1999 r., a także E. Holewińska-Łapińska, *Opinia w sprawie...*, s. 14). Na podstawie znowelizowanego art. 84 § 3 u.p.s.n. wydane zostało rozporządzenie z 2001 r., którego przepisy zostały zaskarżone w niniejszej sprawie.

Po nowelizacji art. 84 u.p.s.n. i wydaniu rozporządzenia z 2001 r. RODK w dalszym ciągu wydawały (i również obecnie wydają) na zlecenie sądu opinie nie tylko w sprawach nieletnich, lecz także w innych sprawach. Badanie działalności RODK w 2012 r. wykazało, że ośrodki skupiają się „na wydawaniu opinii w trzech rodzajach spraw: opiekuńczych (w 2012 r. 46% wszystkich opinii), nieletnich (w 2012 r. 32%) i rozwodowych (w 2012 r. 20%). Opinie w sprawach o separację oraz w innych sprawach cywilnych i karnych stanowiły zaledwie procent wszystkich” (zob. P. Ostaszewski, *Opinie sporządzane przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne w sprawach opiekuńczych i rozwodowych*, „Prawo w działaniu. Sprawy cywilne” nr 14/2013, s. 9). Również Minister Sprawiedliwości wskazał, że zdecydowana większość opinii wydawanych jest przez RODK na potrzeby spraw rodzinnych i opiekuńczych, a nie spraw dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich.

W tym miejscu warto odnotować, że w obowiązującym stanie prawnym w żadnej innej ustawie niż u.p.s.n. (w tym z zakresu postępowania cywilnego) nie przewidziano opiniodawczej roli RODK. Nie występuje również norma nakazująca odpowiednie stosowanie do spraw rodzinnych i opiekuńczych przepisów u.p.s.n. lub wydanych na podstawie tej ustawy przepisów wykonawczych dotyczących zadań rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (zob. szerzej: E. Holewińska-Łapińska, *Opinia w sprawie...*, s. 11-12).

Wydawanie przez RODK opinii w sprawach innych niż sprawy dotyczące nieletnich od wielu lat poddawane było krytyce. W literaturze oraz opiniach eksperckich podkreślano, że przedmiot ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz delegacja ustawowa przewidziana w art. 84 § 3 u.p.s.n. oznaczają, iż zakres działania RODK powinien obejmować wyłącznie sprawy dotyczące nieletnich. Zarazem postulowano wprowadzenie zmian legislacyjnych, które określą kompetencję RODK do opiniowania w sprawach rodzinnych i opiekuńczych (zob. m.in. P. Ostaszewski, *Opinie...*, s. 23; E. Holewińska-Łapińska, *Opinia w sprawie...*, s. 40-43; Biuro Studiów i Analiz SN, *Opinia...*, s. 2-3; J. Słyk, *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3058)*, *Opinia zlecona BAS*, 5 lutego 2015 r., s. 5-7; Stowarzyszenie Sędziów THEMIS, *Stanowisko do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych*

ustaw (druk nr 3058), 27 lutego 2015 r., s. 1). Wydawanie przez RODK opinii w sprawach innych niż dotyczące nieletnich było również przedmiotem licznych skarg składanych przez osoby (oraz reprezentujące ich interesy organizacje społeczne), w których sprawach rodzinnych i opiekuńczych sąd skorzystał z opinii RODK. W konsekwencji podjęte zostały prace legislacyjne mające na celu nadanie działalności RODK wyraźnych ram ustawowych.

2.3. Dnia 5 sierpnia 2015 r. uchwalona została ustawa o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów (Dz. U. poz. 1418; dalej: u.o.z.s.s.), która wejdzie w życie 1 stycznia 2016 r. Ustawa ta przewiduje przekształcenie rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych w „opiniodawcze zespoły sądowych specjalistów”, które będą działać w sądach okręgowych (art. 25 u.o.z.s.s.). Art. 1 ust. 1 u.o.z.s.s. stanowi, że zadaniem tych zespołów będzie „sporządzanie, na zlecenie sądu lub prokuratora, opinii w sprawach rodzinnych i opiekuńczych oraz w sprawach nieletnich, na podstawie przeprowadzonych badań psychologicznych, pedagogicznych lub lekarskich”. Ustawa ta przewiduje również dodanie art. 290¹ do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.). Paragraf 1 tego przepisu będzie wprost stanowił, że „W sprawach rodzinnych i opiekuńczych sąd może zażądać opinii opiniodawczego zespołu sądowych specjalistów” (zob. art. 19 u.o.z.s.s.). Podstawą prawną zlecenia przez sądy opinii w sprawach nieletnich będzie w dalszym ciągu art. 25 u.p.s.n. (w brzmieniu ustalonym przez art. 21 pkt 2 u.o.z.s.s.).

W uzasadnieniu projektu ustawy uchwalonej jako u.o.z.s.s. wprost wskazano, że proponowana „zmiana statusu i usytuowania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych wynika z potrzeby ich wykorzystania nie tylko w celu diagnozowania nieletnich i ich środowiska rodzinnego, poradnictwa i opieki specjalistycznej nad nieletnimi, diagnozowania i poradnictwa w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania demoralizacji, ale również w celu wydawania opinii dla sądów powszechnych w przypadku rozwodów oraz kwestii spornych dotyczących kontaktów z dziećmi, jak również w sprawach cywilnych i karnych. Przyjęcie tego zapisu pozwoli na usankcjonowanie wieloletniej praktyki wydawania przez ośrodki opinii w zróżnicowanych kategoriach spraw” (druk sejmowy nr 3058/VII kadencja, 25 września 2014 r., s. 11).

Wraz z wejściem w życie 1 stycznia 2016 r. ustawy o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów uchylony zostanie wskazany jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie art. 84 § 3 u.p.s.n. (zob. art. 21 pkt 4 lit. b u.o.z.s.s.). Moc obowiązującą utraci również wydane na jego podstawie rozporządzenie z 2001 r., którego przepisy zostały zaskarżone przez Prokuratora Generalnego.

3. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z art. 84 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Problem przedstawiony Trybunałowi do rozpoznania dotyczy wymaganej przez normy konstytucyjne zgodności regulacji zawartych w rozporządzeniu z aktami wyższego rzędu, tj. zgodności zaskarżonych przepisów rozporządzenia z 2001 r. ze stanowiącym podstawę do jego wydania art. 84 § 3 u.p.s.n., a przez to również z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ten ostatni przepis przewiduje, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Problematyka zgodności przepisów rozporządzenia z aktami wyższego rzędu wielokrotnie była przedmiotem rozważań Trybunału. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem konstytucyjnym, konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego

determinują trzy podstawowe warunki. Po pierwsze, może być wydane tylko na podstawie wyraźnego, a nie opartego na domniemaniu lub wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Po drugie, musi być wydane w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania. Po trzecie, nie może być sprzeczne z Konstytucją ani z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa o randze nie niższej niż ustawa. Naruszenie choćby jednego z tych warunków skutkuje niezgodnością rozporządzenia z hierarchicznie wyższym aktem normatywnym, a w każdym wypadku – z Konstytucją (zob. m.in. wyroki TK z: 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36, cz. III, pkt 4.1; 30 lipca 2013 r., sygn. U 5/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 88, cz. III, pkt 3.1; 22 maja 2014 r., sygn. U 10/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 55, cz. III, pkt 2.1, a także powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji funkcją rozporządzenia jest konkretyzacja ustawy, a nie jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień. Wymóg wydania rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy. Wymóg ten wskazuje jednoznacznie na wykonawczy charakter rozporządzenia, który odróżnia ten akt normatywny od aktów samoistnych. W konsekwencji upoważnienie do wydania rozporządzenia musi być sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę całokształtu przyjętych w niej rozwiązań (zob. m.in. wyroki TK z: 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11, cz. III, pkt 2.2; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3, cz. III, pkt 2.2).

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych (tak m.in. wyroki TK z: 24 marca 2015 r., sygn. P 42/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 33, cz. III, pkt 4.2; 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13, OTK ZU nr 5A/2014, poz. 51, cz. III, pkt 4.2.3). Brak stanowiska ustawodawcy w określonej kwestii, przejawiający się choćby w nieprecyzyjności upoważnienia lub pominięciu treści istotnych do prawidłowego wykonania ustawy, musi być interpretowany ściśle – jako nieudzielenie kompetencji normodawczej (zob. m.in. wyrok TK z 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124, cz. III, pkt 2.2 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

3.2. Punktem wyjścia do oceny zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów rozporządzenia z 2001 r. z przepisem upoważniającym do ich wydania, a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji, jest rekonstrukcja treści upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 84 § 3 u.p.s.n. Z uwagi na wymogi konstytucyjne dotyczące rozporządzenia, a w szczególności to, że ma ono na celu wykonanie ustawy, treść przepisu upoważniającego Ministra Sprawiedliwości do określenia zakresu działania RODK powinna być rekonstruowana przy uwzględnieniu całokształtu postanowień ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

W obowiązującym stanie prawnym działalność rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych regulowana jest wyłącznie przez ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie z 2001 r. Przedmiotem ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich jest przeciwdziałanie i zwalczanie demoralizacji oraz przestępczości nieletnich, a także stwarzanie nieletnim warunków powrotu do normalnego życia (wstęp, art. 1). Art. 2 u.p.s.n. podkreśla, że przewidziane w

ustawie działania podejmuje się w wypadkach, gdy nieletni wykazuje przejawy demoralizacji lub dopuści się czynu karalnego.

Art. 1 § 2 u.p.s.n. przewiduje, że ustawa przez „nieletnich” rozumie osoby, o których mowa w art. 1 § 1 u.p.s.n. W konsekwencji w ramach zbiorczego określenia „nieletnich” wyróżnić można trzy kategorie osób nieletnich, klasyfikowanych w zależności od popełnionych przez nie czynów oraz wieku. Po pierwsze, w zakresie zapobiegania i zwalczania demoralizacji są to osoby, które nie ukończyły lat 18 (art. 1 § 1 pkt 1 u.p.s.n.). Po drugie, w zakresie postępowania w sprawach o czyny karalne są to osoby, które dopuściły się takiego czynu po ukończeniu 13 lat, ale nie ukończyły 17 lat (art. 1 § 1 pkt 2 u.p.s.n.). Po trzecie, w zakresie wykonywania środków wychowawczych lub poprawczych są to osoby, względem których środki te zostały orzeczone, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez te osoby 21 lat (art. 1 § 1 pkt 3 u.p.s.n.).

Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich, poza stanowiącym wzorzec kontroli art. 84 § 3, wskazuje zakres działania RODK tylko w dwóch przepisach, określając jakie zadania może zlecać tym ośrodkom „sąd rodzinny”, czyli w obecnym stanie prawnym sąd rejonowy (wydział rodzinny i nieletnich lub – w jego braku – wydział cywilny, zob. art. 12 § 1 i 1a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.; dalej: p.u.s.p.). Art. 24 § 2 pkt 3 u.p.s.n. przewiduje, że „sąd rodzinny” może, w celu ustalenia danych dotyczących nieletniego i jego środowiska, aczkolwiek tylko „w wyjątkowych przypadkach”, zlecić przeprowadzenie wywiadu środowiskowego zamiast kuratorowi sądowemu pracownikom pedagogicznym RODK, jeżeli zachodzi potrzeba wydania opinii o nieletnim. Z kolei art. 25 § 1 zdanie pierwsze u.p.s.n. przewiduje, że sąd rodzinny zwraca się o wydanie opinii do RODK w razie potrzeby uzyskania kompleksowej diagnozy osobowości nieletniego, wymagającej wiedzy pedagogicznej, psychologicznej lub medycznej oraz określenia właściwych kierunków oddziaływania na nieletniego. O RODK wspomina również art. 32 § 2 u.p.s.n., który stanowi, że do kosztów postępowania w sprawie nieletniego zalicza się kwotę z tytułu „badań nieletniego w rodzinnym ośrodku diagnostyczno-konsultacyjnym”. W świetle powyższych przepisów działalność RODK jest ściśle związana ze wspomaganiami sądów w stosowaniu przewidzianych przez u.p.s.n. środków prawnych wobec osób nieletnich.

Powołany jako ustawowy wzorzec kontroli art. 84 § 3 u.p.s.n. przewiduje, że „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”. Art. 84 § 3 u.p.s.n. nie zawiera nawet wzmianki o jakiegokolwiek innej kategorii spraw niż sprawy dotyczące nieletnich. Biorąc pod uwagę przewidziany w art. 84 § 3 u.p.s.n. zakres upoważnienia ustawowego oraz cele i przedmiot normowania ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, nie ulega wątpliwości, że przyjmując rozporządzenie określające, a w istocie konkretyzujące zakres działania RODK, Minister Sprawiedliwości mógł zaliczyć do tego zakresu tylko działalność RODK związaną z zapobieganiem i zwalczaniem demoralizacji lub przestępczości nieletnich.

Powyższe znalazło potwierdzenie w § 13 rozporządzenia z 2001 r., umiejscowionym w jego rozdziale 3, zatytułowanym „Zakres działalności ośrodka”. Przepis ten stanowi, że „Ośrodek prowadzi działalność w zakresie diagnozy, poradnictwa i opieki specjalistycznej w sprawach nieletnich oraz w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania demoralizacji”. Z kolei § 14 rozporządzenia z 2001 r. określa szczegółowe zadania RODK. Przepis ten trzy razy wprost wskazuje, że dotyczą one spraw nieletnich,

raz spraw rodzinnych (jednakże tylko w kontekście prowadzenia mediacji), a raz poradnictwa dla „rodzin zagrożonych demoralizacją”. Dwa szczegółowe zadania RODK, czyli prowadzenie badań i wydawanie opinii oraz współpraca z innymi placówkami, nie zawierają wprost odniesienia do jakiegokolwiek kategorii spraw.

Przyjmując rozporządzenie z 2001 r. Minister Sprawiedliwości w rozdziale II, zatytułowanym „Organizacja ośrodka”, usytuował zaskarżony § 11 ust. 1. Przepis ten dotyczy wydawania przez RODK opinii nie tylko w sprawach nieletnich, ale także w pozostałych (innych) sprawach, które nie zostały sprecyzowane. Prokurator Generalny oraz Minister Sprawiedliwości zgodnie stwierdzili, że z przepisem tym związany jest załącznik do rozporządzenia z 2001 r. w części, w jakiej określa „wzór opinii w innych sprawach” (wzór II). Treść wzoru II pozwala ustalić, że „inne sprawy” nie są sprawami dotyczącymi nieletnich w rozumieniu u.p.s.n. – co potwierdził w niniejszej sprawie Minister Sprawiedliwości – lecz sprawami dotyczącymi „małoletnich”, czyli przede wszystkim sprawami rodzinnymi i opiekuńczymi. Wzór II wskazuje bowiem, że w tych „innych sprawach” wyniki przeprowadzonych badań mają zawierać m.in. „opis sytuacji opiekuńczo-wychowawczej małoletnich”, „dane o rozwoju psychofizycznym małoletniego”, „specyfikę wzajemnych relacji wynikających z sytuacji rodzinnej” (pkt 5). We wzorze II jest także mowa o wnioskach wyjaśniających „niekorzystną sytuację rodzinną” (pkt 6) oraz o „zaleceniach określających sposób rozwiązania niekorzystnej sytuacji rodzinnej lub opiekuńczo-wychowawczej” (pkt 7).

W tym miejscu warto przypomnieć, że w ostatnich latach zdecydowana większość opinii wydawana była przez RODK nie w sprawach dotyczących nieletnich, lecz w innych sprawach, w szczególności rodzinnych i opiekuńczych (zob. szerzej: pkt 2.2 powyżej). Te ostatnie sprawy jednak nie podlegają normowaniu przez ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich, lecz przede wszystkim przez ustawę z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015 r. poz. 583, ze zm.; dalej: k.r.o.) oraz kodeks postępowania cywilnego, które to ustawy – w obowiązującym stanie prawnym – nie przewidują kompetencji RODK do wydawania opinii dotyczących małoletnich.

3.3. Trybunał wziął pod uwagę stanowisko Ministra Sprawiedliwości, który podniósł, że zaskarżone przepisy nie naruszają powołanych wzorców kontroli, albowiem celem ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich jest między innymi przeciwdziałanie i zapobieganie demoralizacji, o czym mowa w art. 1 § 1 pkt 1 u.p.s.n., i co – na mocy art. 84 § 3 u.p.s.n. *in fine* – powinno znaleźć odzwierciedlenie w przepisach rozporządzenia określającego zakres działania RODK. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, wydawanie przez RODK na zlecenie sądu opinii dotyczących małoletnich w sprawach rodzinnych i opiekuńczych związane jest z zapobieganiem demoralizacji. Trybunał nie mógł podzielić tego stanowiska z kilku zasadniczych powodów.

Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich wiąże działalność mającą na celu zapobieganie i zwalczanie demoralizacji wyłącznie z kategorią osób nieletnich (zob. art. 1 § 1 pkt 1 w związku z art. 1 § 2 u.p.s.n.) i środkami prawnymi, o których mowa w tej ustawie, a nie z osobami małoletnimi i środkami prawnymi określonymi w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich sprawy dotyczące demoralizacji reguluje łącznie ze sprawami dotyczącymi czynów karalnych nieletnich (zob. np. wstęp, art. 2, dział II u.p.s.n.), co jest uzasadnione metodologicznie (tak P. Górecki, V. Konarska-Wrzošek, *Postępowanie w sprawach nieletnich. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 24-25). Sprawy dotyczące demoralizacji oraz czynów karalnych nieletnich stanowią kategorię odrębną od spraw rodzinnych i opiekuńczych, które normowane są przede wszystkim przez k.r.o. Za odrębnością tych dwóch kategorii spraw

przemawia również szereg innych istotnych argumentów formalno-ustrojowych oraz merytorycznych.

Powyższe kategorie spraw od wielu lat wyraźnie są rozróżniane przez przepisy o ustroju sądów powszechnych. Art. 12 § 1 pkt 1 oraz § 1a pkt 1 p.u.s.p. odróżniają rozpoznawane przez sądy rejonowe „sprawy z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego” od „spraw dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich”. Dokładnie tak samo czynił art. 12 § 1 pkt 3 lit. a i b prawa o ustroju sądów powszechnych w wersji pierwotnej (Dz. U. Nr 98, poz. 1070), określając odrębne kategorie spraw rozpoznawanych przez ówczesne „sądy rodzinne”. Trybunał odnotował, że omawiane rozróżnienie spraw sądowych do systemu prawa wprowadziła właśnie ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Art. 101 u.p.s.n. (w pierwotnym brzmieniu) znowelizował wówczas obowiązujące prawo o ustroju sądów powszechnych (ustawa z dnia 6 lutego 1928 r., Dz. U. z 1964 r. Nr 6, poz. 40, ze zm.), którego art. 6 § 1 zdanie pierwsze uzyskał następujące brzmienie: „Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia tworzy wydziały rodzinne i nieletnich (sądy rodzinne) dla spraw: 1) z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, 2) dotyczących leczenia osób uzależnionych od alkoholu, 3) dotyczących demoralizacji oraz czynów karalnych”.

Z uwagi na powyższe nie można spraw dotyczących zwalczania i zapobiegania demoralizacji nieletnich utożsamiać ze sprawami z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego dotyczącymi osób małoletnich. Stanowisko to potwierdzają przepisy nowo uchwalonej ustawy o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów. Dodany na jej mocy do k.p.c. – z dniem 1 stycznia 2016 r. – art. 290¹ wprost stanowił będzie o kompetencji sądu do żądania opinii „w sprawach rodzinnych i opiekuńczych”. Natomiast znowelizowany art. 25 u.p.s.n. w dalszym ciągu stanowił będzie podstawę prawną do żądania przez sąd opinii w sprawach nieletnich.

Stanowisko Ministra Sprawiedliwości nie zasługuje na uwzględnienie również z tego powodu, że zakres spraw rodzinnych i opiekuńczych dotyczący osób małoletnich jest bardzo szeroki (m.in. sprawy dotyczące władzy rodzicielskiej, kontaktów, opieki, pieczy zastępczej, przysposobienia, postępowania o rozwód, separację) i obejmuje różnego rodzaju zagrożenia dobra dziecka, niekoniecznie związane z ryzykiem jego demoralizacji (zob. J. Słyk, *Opinia prawna...*, s. 7). Przez „demoralizację” rozumie się bowiem „psycho-społeczny proces cechujący się niekorzystnymi zmianami osobowości i zachowań nieletniego o charakterze nasilonym i względnie trwałym, który przejawia się w nieprzestrzeganiu norm i zasad postępowania obowiązujących powszechnie dzieci i młodzież” (tak P. Górecki, V. Konarska-Wrzošek, *Postępowanie...*, s. 25-26; zob. szerzej na ten temat: K. Gromek, *Komentarz do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich*, Warszawa 2004, s. 62-66). Art. 4 § 1 u.p.s.n. jako okoliczności świadczące o demoralizacji wymienia w szczególności: „naruszanie zasad współżycia społecznego, popełnienie czynu zabronionego, systematyczne uchylanie się od obowiązku szkolnego lub kształcenia zawodowego, używanie alkoholu lub innych środków w celu wprowadzenia się w stan odurzenia, uprawianie nierządu, włóczęgostwo, udział w grupach przestępczych”.

W zdecydowanej większości spraw rodzinnych i opiekuńczych sąd zasięga opinii RODK o małoletnim nie dlatego, że istnieje potrzeba zapobiegania lub zwalczania demoralizacji małoletniego (nieletniego), ale żeby ustalić sytuację rodzinną małoletniego i wychowawczą oraz wydawać odpowiednie orzeczenia, w szczególności dotyczące sprawowania nad nim władzy rodzicielskiej oraz kontaktów z dzieckiem. W postępowaniach o rozwód i separację, stanowiących znaczną liczbę spraw, w których opinie wydają RODK (w 2012 r. ok. 20% opinii), rozstrzygnięcia dotyczące wspólnych małoletnich dzieci stron wydawane są przez sądy obligatoryjnie, niezależnie od woli stron, w tym również, gdy stosunki między rodzicami i dziećmi układają się prawidłowo (zob.

art. 58 § 1 i 1a k.r.o.). Zasadniczą przesłanką i motywem podejmowania tych rozstrzygnięć jest życie rodziców osób małoletnich w rozłączeniu, a nie ryzyko lub podejrzenie demoralizacji w rozumieniu art. 1 § 1 u.p.s.n., czy też w jakimkolwiek innym znaczeniu.

Nie jest wykluczone, że rozpoznając sprawę rodzinną lub opiekuńczą sąd ustali okoliczności świadczące o zagrożeniu małoletniego demoralizacją. Jednakże wówczas, w celu podjęcia odpowiednich środków przeciwdziałania lub zwalczania demoralizacji, co do zasady konieczne będzie wszczęcie postępowania w sprawach nieletnich na podstawie u.p.s.n. Podobnie w postępowaniu w sprawach nieletnich mogą zostać ujawnione okoliczności przemawiające za skorzystaniem ze środków prawnych przewidzianych przez kodeks rodzinny i opiekuńczy. W takiej sytuacji zasadne będzie wszczęcie postępowania w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, chyba że wystąpią okoliczności uzasadniające skorzystanie przez sąd ze środków, o których mowa w art. 6 pkt 11 u.p.s.n.

Stanowisko Ministra Sprawiedliwości, że wydawanie przez RODK opinii w sprawach rodzinnych i opiekuńczych dotyczących małoletnich związane jest z zapobieganiem ich demoralizacji opiera się na przyjęciu bardzo szerokiego rozumienia pojęcia „zapobieganie demoralizacji”. Dokonana przez Ministra Sprawiedliwości wykładnia tego pojęcia zdecydowanie wykracza poza jego dotychczasowe znaczenie w polskim systemie prawa, w tym na gruncie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (i jej art. 84 § 3), którą to ustawę – zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji – zaskarżone przepisy rozporządzenia z 2001 r. mają wykonywać. W orzecznictwie Trybunału utrwalone jest, że interpretacja przepisów określających normy kompetencyjne nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej lub celowościowej (zob. ostatnio wyroki TK o sygn.: U 4/12, cz. III, pkt 2.2; U 9/13, cz. III, pkt 4.2.3).

Przekroczenia granic upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia nie mogą usprawiedliwiać dane statystyczne, które wskazują na znaczną liczbę opinii wydawanych przez RODK w sprawach rodzinnych i opiekuńczych. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że rozporządzenie, jako akt wykonawczy, nie może normować materii nieuregulowanych w ustawie, nawet jeśli wydawałoby się to celowe lub pożądane (zob. np. wyrok TK z 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56, cz. III, pkt 4). Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów (zob. m.in. wyroki TK o sygn.: U 4/09, cz. III, pkt 4.1; U 9/13, cz. III, pkt 4.2.3; P 42/13, cz. III pkt 4.2).

Podsumowując, Trybunał stwierdził, że Minister Sprawiedliwości, wydając na podstawie art. 84 ust. 3 u.p.s.n. rozporządzenie określające zakres działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych, nie był uprawniony zaliczyć do niego wydawania opinii w sprawach innych niż dotyczące nieletnich w rozumieniu u.p.s.n. Ustanowienie w treści przepisu upoważniającego przykładowego (otwartego) katalogu działań RODK, na co wskazuje zwrot „w szczególności”, musi być interpretowane zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, które przewidują, że rozporządzenie ma na celu wykonanie określonej ustawy – w tym wypadku ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (zob. podobnie wyrok TK o sygn. U 9/13, cz. III, pkt 4.4.2 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W konsekwencji Trybunał orzekł, że § 11 ust. 1 oraz załącznik do rozporządzenia z 2001 r., w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, wydane zostały z przekroczeniem ustawowej normy upoważniającej, tj. art. 84 § 3 u.p.s.n., a przez to naruszają również art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Skutki wyroku. Odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów.

Trybunał, orzekając, jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku. W konsekwencji przedmiotem niniejszej sprawy była wyłącznie problematyka hierarchicznej zgodności zaskarżonych przepisów rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym do jego wydania, a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji, który nakazuje taką zgodność zachować. Poza zakresem postępowania znajdowała się ocena zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 84 § 3 u.p.s.n. Trybunał nie badał również zasadności ani konstytucyjnej dopuszczalności wydawania przez specjalistyczne ośrodki diagnostyczne opinii dotyczących nieletnich ani małoletnich.

Dnia 1 stycznia 2016 r. wejdzie w życie ustawa o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów (zob. szerzej: pkt 2.3 powyżej). Zakres działania tych zespołów określa ustawa, a nie rozporządzenie. Ustawodawca dostrzegł problem konstytucyjny, który był przedmiotem postępowania przed Trybunałem i przewidział bezpośrednią podstawę ustawową do wydawania przez specjalistyczne ośrodki diagnostyczne opinii w sprawach innych niż sprawy nieletnich. Na skutek wejścia w życie ustawy o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów moc obowiązującą utraci art. 84 § 3 u.p.s.n., a zatem również wydane na jego podstawie rozporządzenie z 2001 r., którego zaskarżone przepisy Trybunał uznał za niezgodne z powołanymi przez wnioskodawcę normami wyższego rzędu.

Trybunał wziął pod uwagę, że w krótkim czasie między ogłoszeniem niniejszego wyroku a wejściem w życie ustawy o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów, mogłyby pojawić się trudności związane z wydawaniem przez RODK na zlecenie sądu opinii dotyczących małoletnich w sprawach rodzinnych i opiekuńczych. W wielu sprawach dobro dziecka, które stanowi istotną wartość konstytucyjną (art. 72 Konstytucji), może wymagać pilnego wydania takiej opinii, w szczególności w postępowaniach już toczących się przed sądami. Biorąc pod uwagę konieczność uniknięcia luki w prawie, Trybunał, działając na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, uznał za konieczne odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżony przepisów, we wskazanych w sentencji zakresach, do końca 2015 r.

Trybunał nie podzielił stanowiska Prokuratora Generalnego, że zasadne jest podjęcie rozstrzygnięcia co do wyłączenia możliwości stosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten przewiduje, że orzeczenie Trybunału o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Zakwestionowany w niniejszej sprawie § 11 ust. 1, a także załącznik do rozporządzenia z 2001 r., w zaskarżonym zakresie, nie stanowiły podstawy rozstrzygnięć sądowych ani administracyjnych. Przepisy te określają termin oraz wzór opinii wydawanych przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne w sprawach innych niż sprawy nieletnich. Trafnie podniósł Minister Sprawiedliwości, że zlecenie RODK przez sąd przeprowadzenia badania i sporządzenia opinii dotyczącej małoletniego jest czynnością postępowania dowodowego. Opinie te są tylko jednym z wielu elementów postępowania dowodowego i podlegają swobodnej ocenie sądu zgodnie z dyrektywami przewidzianymi w art. 233 k.p.c. **W konsekwencji niniejszy wyrok nie daje podstaw do wznowienia postępowań w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, w których sądy zasięgnęły opinii rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych.**

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.