

RCL DPiO 590.6/2015

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 21 KWIEŃNIA 2015 R., SYGN. AKT U 8/14

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt U 8/14. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 4 maja 2015 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, pod poz. 602.

2. Sentencja orzeczenia:

- 1) przepis § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających (Dz. U. z 2014 r. poz. 599) **jest niezgodny** z art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) przepis § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia, o którym mowa w pkt 1, **jest niezgodny** z art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 3) przepis § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia, o którym mowa w pkt 1, **w zakresie**, w jakim przyznaje kierownikowi zakładu psychiatrycznego kompetencję do określenia godzin prowadzenia przez pacjentów niekontrolowanych rozmów telefonicznych, **jest niezgodny** z art. 49 Konstytucji.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do

wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających oraz przepis § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia utraciły moc powszechnie obowiązującą z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. z dniem 4 maja 2015 r. W tym samym terminie utracił moc powszechnie obowiązującą również przepis § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6, ale tylko w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.), zwana dalej „K.k.w.”, w części szczególnej, w rozdziale XIII reguluje kwestie wykonywania środków zabezpieczających orzeczonych przez sąd. Zgodnie z art. 200 § 1 K.k.w. środki zabezpieczające wykonuje się w zakładach psychiatrycznych, które dzieli się na zakłady o podstawowym, wzmocnionym oraz maksymalnym stopniu zabezpieczenia albo w zakładzie leczenia odwykowego. Ustawa ta określa również przesłanki umieszczania osób w określonym typie zakładu, a także na mocy art. 204a – art. 204c wprowadza ograniczenia wolności i praw osób umieszczonych w tych zakładach, w szczególności poprzez dopuszczenie stosowania wobec nich środków przymusu bezpośredniego, na zasadach, w trybie i w sposób określony w przepisach o ochronie zdrowia psychicznego, czy też poprzez dopuszczenie kontroli przedmiotów posiadanych przez te osoby oraz kontroli pomieszczeń, w których osoby te przebywają, a także poprzez ograniczenie kontaktów takich osób z osobami odwiedzającymi (kontakty mogą odbywać się tylko za zgodą kierownika, który może odmówić wydania takiej zgody, np. w sytuacji, gdy kontakty te powodują wzrost ryzyka zachowań niebezpiecznych). W tej części K.k.w. ustawodawca, w art. 201 § 4, przewidział również przepis upoważniający dla ministra właściwego do spraw zdrowia, który w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości zobowiązany został do uregulowania w rozporządzeniu: trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających, jej składu oraz wykazu zamkniętych zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających, z uwzględnieniem szczegółowych zasad kierowania do takich zakładów, postępowania ze sprawcami w nich umieszczonymi oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania środków zabezpieczających.

W celu realizacji wspomnianego upoważnienia ustawowego wydane zostało rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania

środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie zakładów psychiatrycznych”. W rozporządzeniu tym zawarte zostały między innymi regulacje dotyczące regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania środków zabezpieczającym. W myśl przepisu § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zakładów psychiatrycznych, sprawca przebywający w zakładzie jest zobowiązany do przestrzegania regulaminu organizacyjno-porządkowego obowiązującego w danym zakładzie, który w przypadku zakładów dysponujących warunkami wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia określony został wprost w załączniku nr 6 do rozporządzenia (§ 10 ust. 3). Natomiast w stosunku do zakładów o zabezpieczeniu podstawowym rozporządzenie nakazywało stosować, zgodnie z § 10 ust. 4, przepisy regulaminu organizacyjno-porządkowego tego zakładu, który to regulamin każdorazowo ustalany był przez właściwego kierownika tego zakładu. Wobec powyższego powstała wątpliwość, czy w tym zakresie prawidłowo zostało zrealizowane upoważnienie przez ministra właściwego do spraw zdrowia.

Kolejnym problemem badanym w niniejszej sprawie była treść załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie zakładów psychiatrycznych. We wspomnianym załączniku określony został regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania środków zabezpieczających o warunkach wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia. Regulamin ten przewidywał, że po przyjęciu do zakładu dysponującego warunkami wzmocnionego lub maksymalnego zabezpieczenia osoba, wobec której wykonywany był środek zabezpieczający poddawana była przez personel tej samej płci, czynnościom kontrolnym na obecność przedmiotów, których posiadanie może stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia tej osoby lub innych osób (§ 1 pkt 3 załącznika). Ponadto, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia, osoba, wobec której realizowany był środek zabezpieczający w warunkach wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia miała prawo do wysyłania i otrzymywania korespondencji oraz, w przypadku wydzielenia aparatów telefonicznych do użytkowników dla pacjentów, niekontrolowanych rozmów telefonicznych w godzinach ustalonych przez kierownika zakładu. Rodzaj wprowadzonych ograniczeń wskazuje na ustawowy charakter tej regulacji, tymczasem w ustawie K.k.w. w części dotyczącej środków zabezpieczających, kwestia kontroli osobistej nie została w ogóle uregulowana. W art. 204a i art. 204b K.k.w. uregulowano jedynie kwestie odnoszące się do kontroli pomieszczeń oraz przedmiotów posiadanych przez sprawcę, natomiast nie odniesiono się tam do kontroli osobistej. Z kolei zagadnienie kontaktów osobistych sprawcy zostało uregulowane w art. 204c, który to przepis nie przewiduje prawa kierownika zakładu do wydzielania określonych godzin kontaktów

telefonicznych sprawcy. Biorąc pod uwagę powyższe powstały wątpliwości, czy przytoczone przepisy mają wyłącznie porządkowy charakter, uzasadniający ich umieszczenie w akcie wykonawczym zamiast w ustawie.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Trybunał Konstytucyjny badał zaskarżone regulacje z wzorcami kontroli zawartymi w art. 92 ust. 2, art. 41 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z wzorcem wynikającym z art. 49 Konstytucji.

Art. 92 ust. 2 Konstytucji statuuje zasadę zakazu subdelegacji kompetencji prawodawczej, polegającej na braku możliwości przekazania kompetencji organu upoważnionego do wydania rozporządzenia innemu organowi. Zakaz ten ma charakter zupełny i dotyczy każdego elementu aktu wykonawczego. Zakaz subdelegacji związany jest ściśle ze źródłami prawa powszechnie obowiązującego, które wprost przyznają kompetencje w zakresie wydawania aktów wykonawczych jedynie organom wskazanym w Konstytucji. Przechodząc do oceny konstytucyjności przepisu § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zakładów psychiatrycznych, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że Minister Zdrowia na mocy przepisu upoważniającego zawartego w art. 201 § 4 K.k.w., upoważniony został do określenia w drodze rozporządzenia regulaminu organizacyjno-porządkowego wszystkich zakładów psychiatrycznych wykonujących środki zabezpieczające. Tymczasem minister określił w rozporządzeniu jedynie regulamin dla zakładów psychiatrycznych o wzmocnionym i maksymalnym stopniu zabezpieczenia (§ 10 ust. 3), natomiast odnośnie uregulowania kwestii regulaminu organizacyjno-porządkowego dla zakładów o podstawowym stopniu zabezpieczenia zawarł on regulację nakazującą stosowanie przepisów regulaminu ustalonego w danym zakładzie. W tym miejscu zauważenia wymaga, że podmiotem ustalającym regulamin dla danego zakładu jest jego kierownik, a zatem podmiot który nie tylko nie został upoważniony przez ustawodawcę do uregulowania powyższej materii, ale także podmiot, który nie posiada ogólnej kompetencji do stanowienia norm powszechnie obowiązujących.

Mając na uwadze powyższe Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że badane rozporządzenie nie zawiera regulaminu organizacyjno-porządkowego w stosunku do zakładu o podstawowym stopniu zabezpieczenia, gdyż w stosunku do tego zakładu obowiązują jedynie rozwiązania każdorazowo ustalone przez kierownika danego zakładu. Dodatkowo Trybunał zauważył, że w omawianej sytuacji doszło do naruszenia zakazu subdelegacji, gdyż za pomocą przepisu § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zakładów psychiatrycznych

materia, która miała zostać zawarta w tym akcie wykonawczym przez Ministra Zdrowia w rezultacie stała się przedmiotem regulacji innego podmiotu.

Z kolei przepis § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia badany był z wzorcami kontroli wynikającymi z art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z brzmieniem art. 41 ust. 1 ustawy zasadniczej każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą, a pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Natomiast art. 47 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Wywodzone z tych przepisów wolności nie mają charakteru absolutnego i mogą być ograniczane, ale jedynie w drodze regulacji ustawowych. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla realizacji wartości wskazanych w tym przepisie (tj. porządku, bezpieczeństwa publicznego, moralności itd.). Kontrola osobista, w opinii Trybunału, stanowi niewątpliwie ingerencję w sferę wolności osobistej oraz prywatność jednostki, a zatem każda taka ingerencja, zgodnie ze standardami konstytucyjnymi, powinna mieć swoje podstawy w normach rangi ustawowej. W omawianym przypadku Trybunał stwierdził jednak brak takiej regulacji w K.k.w. Wprawdzie zauważył on, że art. 204b K.k.w. dopuszcza kontrolę przedmiotów posiadanych przez osobę skazaną oraz pomieszczeń w których osoba taka przebywa, ale przepis ten ani żadne inne przepisy K.k.w. nie dopuszczają kontroli osobistej wobec tej osoby.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie zakładów psychiatrycznych jest niezgodny z Konstytucją, z uwagi na brak ustawowych podstaw kontroli osobistej osób przyjmowanych do zakładów psychiatrycznych.

Przepis § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie zakładów psychiatrycznych badany był z wzorcem kontroli zawartym w art. 49 Konstytucji, który zapewnia każdemu wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się, a jej ewentualne ograniczenia dopuszcza się jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony. Powyższy przepis nakłada zatem obowiązek na ustawodawcę do precyzyjnego wskazania okoliczności, w których ograniczenia te mogą występować oraz określić sposób ich ograniczenia.

Analizowany przepis stanowił, że osoba umieszczona w zakładzie miała prawo do niekontrolowanych rozmów telefonicznych, ale w godzinach ustalonych przez kierownika zakładu. Taka regulacja, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dotyczyła bezpośrednio wolności komunikowania się, której ewentualne ograniczenia powinny być wskazane w ustawie. Tymczasem ustawodawca nie przewidział w K.k.w. żadnych regulacji, które pozwalałyby na stosowanie tego rodzaju ograniczeń przez kierowników zakładów. Wobec powyższego uzasadnione stało się orzeczenie przez Trybunał niekonstytucyjności wskazanej wyżej regulacji w zakresie w jakim przyznaje kierownikowi zakładu psychiatrycznego kompetencję do określenia godzin prowadzenia przez pacjentów niekontrolowanych rozmów telefonicznych.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. z dniem 4 maja 2015 r., nastąpiła utrata mocy obowiązującej przepisu § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zakładów psychiatrycznych oraz przepisu zawartego w § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia. Natomiast przepis § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do ww. rozporządzenia utracił z ww. dniem moc powszechnie obowiązującą w zakresie określonym w sentencji orzeczenia. W konsekwencji wejścia w życie wyroku, na gruncie przepisów badanych przez Trybunał, niedopuszczalne stało się dokonywanie kontroli osobistej osób skazanych oraz określanie im godzin prowadzenia niekontrolowanych rozmów telefonicznych.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W uzasadnieniu do omawianego wyroku Trybunał Konstytucyjny nie zawarł konkretnych wytycznych natury legislacyjnej.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Z uwagi na fakt, że w dniu 30 czerwca 2015 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 czerwca 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających (Dz. U. poz. 907), które to rozporządzenie dokonuje zmian w kierunku zasygnalizowanym przez Trybunał Konstytucyjny, nie zachodzi

konieczność podjęcia prac legislacyjnych, mających na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Dodatkowo zauważenia wymaga, że z dniem 1 lipca 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 396), która dokonała również nowelizacji ustawy K.k.w. w zakresie środków zabezpieczających. Ustawą tą zmienione zostało upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw zdrowia do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 201 § 4 K.k.w., które zgodnie z przepisem przejściowym w niej zawartym, powinno zostać wydane w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia ww. ustawy.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Minister Zdrowia.

WICEDYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

Joanna Knapieńska
Joanna Knapieńska

Opracowała:
Anna Markowska

Anna Markowska
Olivia Jolanta

