



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22.09.2014 r.

V.7016.108.2014.ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

- 1) § 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) z art. 92 ust. 2 Konstytucji RP;

- 2) § 1 pkt 3 załącznika Nr 6 do rozporządzenia wymienionego w pkt 1 z art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 3) § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika Nr 6 do rozporządzenia wymienionego w pkt 1 w zakresie, w jakim przewiduje prawo osoby, wobec której realizowany jest środek zabezpieczający w warunkach wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia, do niekontrolowanych rozmów telefonicznych w godzinach ustalonych przez kierownika zakładu z art. 49 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 200 § 1 k. k. w. środki zabezpieczające związane z umieszczeniem sprawcy w zakładzie zamkniętym, przewidziane w Kodeksie karnym, wykonuje się w podmiotach leczniczych udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki psychiatrycznej, zwanych dalej „zakładami psychiatrycznymi”, i w podmiotach leczniczych udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia uzależnień, zwanych dalej „zakładami leczenia odwykowego”. Z art. 200 § 2 k. k. w. wynika natomiast, że zakłady psychiatryczne, o których mowa w § 1, mogą być organizowane jako zakłady dysponujące warunkami: 1) podstawowego zabezpieczenia, 2) wzmocnionego zabezpieczenia, 3) maksymalnego zabezpieczenia.

Stosownie do art. 200a k. k. w. do zamkniętego zakładu psychiatrycznego dysponującego warunkami maksymalnego zabezpieczenia kieruje się sprawcą, jeżeli:

- 1) jego powtarzające się zachowania zagrażające życiu lub zdrowiu innych osób lub powodujące niszczenie przedmiotów znacznej wartości nie mogą być opanowane w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym dysponującym warunkami wzmocnionego zabezpieczenia,
- 2) nie jest możliwe zapobieżenie samowolnemu oddaleniu się z zamkniętego zakładu psychiatrycznego dysponującego wzmocnionymi warunkami zabezpieczenia sprawcy, stwarzającego znaczne zagrożenie poza zakładem.

Natomiast w myśl art. 200b k. k. w. do zamkniętego zakładu psychiatrycznego lub do zakładu leczenia odwykowego dysponującego warunkami wzmocnionego zabezpieczenia kieruje się sprawcę, jeżeli:

- 1) jego zachowania zagrażające życiu lub zdrowiu innych osób lub powodujące niszczenie przedmiotów znacznej wartości nie mogą być opanowane w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym lub w zakładzie leczenia odwykowego, dysponującym warunkami podstawowego zabezpieczenia,
- 2) nie jest możliwe zapobieżenie samowolnemu oddaleniu się z zamkniętego zakładu psychiatrycznego lub z zakładu leczenia odwykowego, dysponującego warunkami podstawowego zabezpieczenia sprawcy, stwarzającego zagrożenie poza zakładem.

W świetle zaś art. 200c k. k. w. do zamkniętego zakładu psychiatrycznego lub do zakładu leczenia odwykowego dysponującego warunkami podstawowego zabezpieczenia kieruje się sprawcę, który nie kwalifikuje się do zakładu psychiatrycznego lub do zakładu leczenia odwykowego, o których mowa w art. 200a oraz w art. 200b k. k. w.

Na podstawie art. 201 § 4 k. k. w. Minister Zdrowia został upoważniony do określenia w rozporządzeniu regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania środków zabezpieczających w poszczególnych rodzajach zakładów. Zgodnie z treścią tego upoważnienia minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, określa, w drodze rozporządzenia, tryb powoływania i zadania komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających, jej skład oraz wykaz zamkniętych zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających, a także ich pojemność i warunki zabezpieczenia, z uwzględnieniem szczegółowych zasad kierowania do takich zakładów, postępowania ze sprawcami w nich umieszczonymi oraz regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania środków zabezpieczających, a także ich pojemność i warunki zabezpieczenia, mając na uwadze w szczególności poddanie sprawcy umieszczonego w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym lub w zakładzie leczenia odwykowego właściwemu leczeniu lub terapii, przeciwdziałanie zachowaniom sprawcy zagrażającym życiu i zdrowiu innych osób lub powodującym niszczenie przedmiotów znacznej wartości oraz zapobieżenie samowolnemu oddaleniu się sprawcy stwarzającego zagrożenie poza zakładem.

Wykonując upoważnienie zawarte w art. 201 § 4 k. k. w. Minister Zdrowia wydał rozporządzenie 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). W myśl § 10 ust. 3 tego rozporządzenia regulamin organizacyjno-porządkowy dla

zakładów dysponujących warunkami wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia określa załącznik nr 6 do rozporządzenia. Natomiast na podstawie § 10 ust. 4 rozporządzenia w zakładach dysponujących warunkami podstawowego zabezpieczenia stosuje się przepisy regulaminu organizacyjno-porządkowego tego zakładu. W rezultacie oznacza to, że z mocy § 10 ust. 4 rozporządzenia w tym ostatnim przypadku regulamin organizacyjno-porządkowy określa w rzeczywistości nie Minister Zdrowia, lecz kierownik zakładu dysponującego warunkami podstawowego zabezpieczenia (art. 23 i art. 24 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej – Dz. U. z 2013 r., poz. 217 ze zm.). W szczególności z art. 23 ustawy o działalności leczniczej wynika bowiem, że sprawy dotyczące sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych przez podmiot wykonujący działalność leczniczą, nieuregulowane w ustawie lub statucie, określa regulamin organizacyjny ustalony przez kierownika. Minister Zdrowia w tym zakresie nie wykonał więc swojej kompetencji normodawczej wynikającej z art. 201 § 4 k. k. w., polegającej na określeniu, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia, regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania środków zabezpieczających, lecz przekazał ją do wykonania innemu podmiotowi, tj. kierownikowi zakładu dysponującego warunkami podstawowego zabezpieczenia.

W świetle powyższego – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - § 10 ust. 4 rozporządzenia zawiera subdelegację do wydania przepisów wykonawczych w zakresie, w jakim do ich wydania został wyłącznie upoważniony minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości. Treść art. 201 § 4 k. k. w. nie pozostawia żadnych wątpliwości, że to Minister Zdrowia działając w porozumieniu

z Ministrem Sprawiedliwości w rozporządzeniu powinien określić regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania środków zabezpieczających. Minister Zdrowia zaniechał jednak realizacji tego obowiązku i swoje kompetencje regulacyjne dotyczące tej materii przekazał innemu organowi.

Z art. 92 ust. 2 Konstytucji RP wynika jednak w sposób jednoznaczny, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 15 listopada 1999 r., sygn. akt U 8/98, OTK z 1999 r. Nr 7, poz. 157) art. 92 ust. 2 Konstytucji RP należy rozumieć jako przepis wprowadzający całkowity zakaz subdelegacji kompetencji do wydawania rozporządzeń. Ponieważ rozporządzenie jest – na szczeblu centralnym – jedyną formą stanowienia podustawowych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zakaz subdelegacji ma w tym zakresie charakter zupełny. § 10 ust. 4 rozporządzenia łamie ten zakaz, skoro wbrew woli ustawodawcy przekazuje normowanie materii wskazanej w upoważnieniu ustawowym organowi niewymienionemu w tym upoważnieniu i dodatkowo nie posiadającemu kompetencji do stanowienia przepisów powszechnie obowiązującego prawa. W efekcie uznać należy, że § 10 ust. 4 rozporządzenia jest niezgodny z art. 92 ust. 2 Konstytucji RP.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich odrębnej oceny wymagają niektóre postanowienia regulaminu organizacyjno-porządkowego dla zakładów dysponujących warunkami wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia zawarte w załączniku Nr 6 do rozporządzenia.

Z § 1 pkt 3 załącznika Nr 6 wynika, że przy przyjęciu do zakładu dysponującego warunkami wzmocnionego lub maksymalnego zabezpieczenia, osoba, wobec której

wykonywany jest środek zabezpieczający jest poddawana, przez personel tej samej płci, czynnościom kontrolnym na obecność przedmiotów, których posiadanie może stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia tej osoby lub innych osób. Poddanie osoby wskazanym czynnościom kontrolnym oznacza kontrolę osobistą w celu znalezienia przedmiotów, które mogą stanowić zagrożenie.

Z kolei w myśl § 4 ust. 1 załącznika Nr 6 personel zakładu ma prawo do kontroli rzeczy osobistych, łóżka, szafek i innych mebli oraz przedmiotów. Kontroli takiej dokonują co najmniej dwie osoby spośród personelu; informację o kontroli umieszcza się w raporcie pielęgniarskim. W przypadku znalezienia przedmiotów zabronionych niezwłocznie informuje się o tym fakcie lekarza dyżurnego zakładu, a przedmioty te przekazuje się do depozytu (§ 4 ust. 2 załącznika Nr 6).

Powołane przepisy załącznika Nr 6 do rozporządzenia przewidują kontrolę osobistą osoby przyjmowanej do zakładu dysponującego warunkami wzmocnionego lub maksymalnego zabezpieczenia, a także kontrolę rzeczy osobistych i innych przedmiotów w trakcie przebywania takiej osoby w zakładzie.

Sama kontrola przedmiotów posiadanych przez sprawców przebywających w zakładzie nie nasuwa zastrzeżeń. Z art. 204b k. k. w. wynika bowiem, że w zakładach, o których mowa w art. 200 § 2 pkt 2 i 3 oraz w § 3, dopuszcza się kontrolowanie przedmiotów posiadanych przez sprawców oraz pomieszczeń, w których oni przebywają. Przepisy art. 116 § 4-6 k. k. w. stosuje się odpowiednio. Kontrola przedmiotów oraz pomieszczeń może być więc przeprowadzona w każdym czasie (art. 116 § 4 k. k. w.). Znalezione w czasie kontroli przedmioty, których sprawca nie może posiadać, podlegają zatrzymaniu, zaś przedmioty, których właściciela nie ustalono,

przekazuje się do depozytu albo przesyła się na koszt sprawcy, do wskazanej przez niego osoby, instytucji lub organizacji. W uzasadnionym wypadku przedmioty te mogą być przesłane na koszt zakładu. Przedmioty i notatki, których właściciela nie ustalono, podlegają zniszczeniu, pieniądze zaś oraz przedmioty wartościowe przekazuje się na rzecz Skarbu Państwa albo na pomoc postpenitencjarną (art. 116 § 5 k. k. w.).

Wskazany art. 204b k. k. w. nie odsyła jednak do odpowiedniego stosowania przepisów art. 116 § 2 i 3 k. k. w., a więc przepisów regulujących stosowanie kontroli osobistej. W myśl art. 116 § 2 k. k. w. w wypadkach uzasadnionych względami porządku lub bezpieczeństwa skazany podlega kontroli osobistej. Kontrola ta polega na oględzinach ciała oraz sprawdzeniu odzieży, bielizny i obuwia, a także przedmiotów posiadanych przez skazanego. Oględziny ciała oraz sprawdzenie odzieży i obuwia przeprowadza się w pomieszczeniu, podczas nieobecności osób postronnych oraz osób odmiennej płci i dokonywane są za pośrednictwem osoby tej samej płci (art. 116 § 3 k. k. w.).

Ponieważ art. 204b k. k. w. nie zawiera – jak już wskazano - odesłania do art. 116 § 2 i 3 k. k. w., to należy podzielić pogląd (K. Postulski, „Kodeks karny wykonawczy. Komentarz”, LEX 2012), że w zakładach dysponujących warunkami wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia nie jest przewidziana kontrola osobista sprawców w trybie tego przepisu. Oznacza to jednak, że § 1 pkt 3 załącznika Nr 6 wprowadza samoistnie kontrolę osobistą osób przyjmowanych do zakładu dysponującego warunkami wzmocnionego lub maksymalnego zabezpieczenia. Przewiduje bowiem, że przy przyjęciu do takiego zakładu osoba jest poddawana, przez personel tej samej płci, czynnościom kontrolnym.

Podejmowane na podstawie § 1 pkt 3 załącznika Nr 6 czynności kontrolne osoby wkraczają w prawa i wolności określone art. 41 ust. 1 i art. 47 Konstytucji RP. Z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Art. 41 ust. 1 Konstytucji RP uzupełnia w związku z tym w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP możliwość ustawowego ograniczenia wolności osobistej, nakazując regulowanie w ustawie także zasad i trybu ograniczenia. W efekcie zgodnie z wymogami konstytucyjnymi materia kontroli osobistej powinna zostać uregulowana w sposób kompletny na poziomie ustawy. Kontrola osobista jest bowiem daleko posuniętą ingerencją w sferę intymności jednostki i może ona polegać – jak wskazuje praktyka – na oględzinach ciała, sprawdzeniu odzieży, obuwia. W związku z tym w trakcie przeprowadzania kontroli osobistej intymność jednostki doznaje istotnych ograniczeń, a jej ciało może być przedmiotem oględzin, w tym przypadku personelu zakładu.

Natomiast w myśl art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony życia prywatnego. Ograniczenie tego prawa może zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Dlatego też ingerencja w prawo do prywatności musi mieć swoją precyzyjną podstawę w ustawie. Nie można poszukiwać legitymacji do takiej ingerencji w akcie podustawowym, jakim jest rozporządzenie.

W wyroku z dnia 29 października 2013 r. (sygn. akt U 7/12, OTK z 2013 r., Nr 7/A, poz. 102) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „kontrola osobista (...) stanowi ingerencję w nietykalność osobistą chronioną na podstawie art. 41 ust. 1 Konstytucji oraz prawo do prywatności chronione na podstawie art. 47 Konstytucji. W świetle wymogów stawianych ustawodawcy zarówno przez art. 31 ust. 3, jak i przez art. 41 ust. 1 Konstytucji, dopuszczalna jest, w przypadku ingerencji w obie wolności osobiste, wyłącznie interwencja ustawodawcy. Ustawodawca musi uczynić to w sposób zupełny i precyzyjny. W akcie rangi podustawowej, pod warunkiem wyraźnego upoważnienia ustawodawcy, można określić jedynie kwestie porządkowe związane z przebiegiem kontroli osobistej.”

Powyższych warunków nie spełnia § 1 pkt 3 załącznika Nr 6 do rozporządzenia, nie reguluje on bowiem kwestii porządkowych, lecz ustanawia podstawę do dokonania kontroli osobistej osoby przyjmowanej do zakładu dysponującego warunkami wzmocnionego lub maksymalnego zabezpieczenia. Określa też sposób przeprowadzenia owej kontroli (kontrola jest prowadzona przez personel tej samej płci). Kwestionowany przepis reguluje więc materię, która zgodnie z Konstytucją należy do materii ustawowej, a tym samym jest niezgodny z art. 41 ust. 1 i art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Kolejne wątpliwości natury konstytucyjnej dotyczą treści § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika Nr 6. Wynika z niej, że osoba, wobec której realizowany jest środek zabezpieczający w warunkach wzmocnionego lub maksymalnego zabezpieczenia, ma prawo do wysyłania i otrzymywania korespondencji oraz, w przypadku wydzielenia aparatów

telefonicznych do użytku dla pacjentów, niekontrolowanych rozmów telefonicznych w godzinach ustalonych przez kierownika zakładu.

Przepis § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika Nr 6, chociaż został umieszczony w regulaminie organizacyjno-porządkowym, trudno uznać za przepis mający charakter porządkowy. Jego treść nie pozostawia żadnych wątpliwości, że dotyczy on wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się, a więc wolności określonej art. 49 Konstytucji RP. W myśl art. 49 Konstytucji RP zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

W istocie postanowienia § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika Nr 6 można byłoby uznać jedynie za niepotrzebne potwierdzenie wolności konstytucyjnej w regulaminie, gdyby nie fakt, że niekontrolowane rozmowy telefoniczne osoba osadzona w zakładzie dysponującym warunkami wzmocnionego lub maksymalnego zabezpieczenia może przeprowadzać jedynie w godzinach ustalonych przez kierownika zakładu. W związku z tym § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika Nr 6 nie tylko potwierdza istniejące na poziomie konstytucyjnym prawo do wolności komunikowania się, lecz wprowadza również ograniczenie tego prawa poprzez wskazanie, że korzystanie z niego jest możliwe jedynie w godzinach ustalonych przez kierownika zakładu. Dlatego nie został spełniony konstytucyjny warunek, aby ograniczenie wolności komunikowania się nastąpiło w przypadku określonym w ustawie i w sposób w niej określony. Oznacza to, że § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika Nr 6 w zakresie, w jakim przewiduje prawo osoby, wobec której realizowany jest środek zabezpieczający w warunkach wzmocnionego i maksymalnego

zabezpieczenia, do niekontrolowanych rozmów telefonicznych w godzinach ustalonych przez kierownika zakładu jest niezgodny z art. 49 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powołane powyżej zarzuty, wnoszę o orzeczenie jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich