

WYROK
z dnia 21 kwietnia 2015 r.
Sygn. akt U 8/14*

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Stanisław Biernat
Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Zdrowia i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 kwietnia 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 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,
- 2) § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia powołanego w punkcie 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,

o r z e k a:

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) jest niezgodny z art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 jest niezgodny z art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim przyznaje kierownikowi zakładu psychiatrycznego kompetencję

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 maja 2015 r. w Dz. U. poz. 602.

do określania godzin prowadzenia przez pacjentów niekontrolowanych rozmów telefonicznych, jest niezgodny z art. 49 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 22 września 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca, Rzecznik) wniósł o stwierdzenie niezgodności:

– § 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; dalej: rozporządzenie) z art. 92 ust. 2 Konstytucji,

– § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia z art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia 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.

1.1. Zgodnie z art. 201 § 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.) minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, określa, w drodze rozporządzenia, regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania środków zabezpieczających, 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.

Minister Zdrowia, działając na podstawie art. 201 § 4 k.k.w., wydał rozporządzenie, w którym określił m.in. regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania środków zabezpieczających. Zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia, sprawca przebywający w zakładzie jest zobowiązany do przestrzegania regulaminu obowiązującego w danym zakładzie. Regulamin dla zakładów dysponujących warunkami wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia określa załącznik nr 6 do rozporządzenia (§ 10 ust. 3 rozporządzenia). Kwestionowany we wniosku Rzecznika § 10 ust. 4 rozporządzenia stanowi, że w zakładach dysponujących warunkami podstawowego zabezpieczenia stosuje się przepisy regulaminu organizacyjno-porządkowego tego zakładu. Zdaniem Rzecznika, tak sformułowany przepis rozporządzenia narusza zakaz subdelegacji wyrażony w art. 92 ust. 2 Konstytucji. Upoważnienie ustawowe wynikające z art. 201 § 4 k.k.w. przewiduje określenie, w drodze rozporządzenia, regulaminu organizacyjno-porządkowego we wszystkich rodzajach zamkniętych zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego. Rozwiązanie przyjęte w zakwestionowanym § 10 ust. 4 rozporządzenia odsyła – w odniesieniu do zakładów dysponujących warunkami podstawowego zabezpieczenia – do regulaminu, który nie jest unormowany w rozporządzeniu, ale ustalony przez inny podmiot.

1.2. Rzecznik zakwestionował również § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia, stanowiącego regulamin organizacyjno-porządkowy dla zakładów o wzmocnionym i maksymalnym stopniu zabezpieczenia. Przepis ten dopuszcza kontrolę osobistą osób przyjmowanych do zakładu psychiatrycznego w celu wykonania środka zabezpieczającego. Wnioskodawca zwrócił uwagę na niezgodność tego przepisu z art. 41 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym wolność osobistą (w szczególności w aspekcie nietykalności osobistej) oraz z art. 47 zapewniającym prawo do ochrony życia prywatnego w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazane wzorce konstytucyjne dopuszczają ustawowe ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw. Skoro w myśl rozwiązań gwarancyjnych Konstytucji jednostka może być pozbawiana swoich wolności i praw tylko na podstawie przepisów zawartych w ustawie, to ustawodawca ma obowiązek kompletnego i całościowego ujęcia ograniczeń wolności wyrażonych w Konstytucji. Niedopuszczalne są przy tym upoważnienia blankietowe, pozostawiające organom upoważnionym swobodę określania ograniczeń wolności i praw.

Rzecznik zwrócił uwagę, że kontrola osobista osób przyjmowanych do zakładów psychiatrycznych nie została unormowana na poziomie ustawowym. Zasady przeprowadzania kontroli osobistej osób skazanych (art. 116 § 2 i 3 k.k.w.) nie mają zastosowania do wykonywania środków zabezpieczających z uwagi na brak stosownego odesłania w art. 200 – art. 205 k.k.w. Zakwestionowany przepis załącznika do rozporządzenia, wobec braku jakiegokolwiek oparcia w ustawie, stanowi zatem samoistną podstawę dokonania kontroli osobistej wobec osób przyjmowanych do zakładu psychiatrycznego. Rzecznik stwierdził, że kontrola osobista wkracza nadzwyczaj głęboko w sferę wolności osobistej jednostki. Z tego też powodu ingerencja ta musi zostać uregulowana w ustawie w sposób kompletny i przejrzysty.

1.3. Wnioskodawca zakwestionował również § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia. Przepis ten określa prawo osób, wobec których stosuje się środki zabezpieczające do rozmów telefonicznych, ale ogranicza jednocześnie korzystanie z tego prawa do godzin określonych przez kierownika zakładu. Rzecznik zauważył, że wskazana regulacja ingeruje w wolność komunikowania się chronioną w art. 49 Konstytucji. Nie ma przy tym wyłączenie charakteru organizacyjno-porządkowego. Narusza tym samym wyrażony art. 49 zdaniem drugim Konstytucji nakaz wprowadzania ograniczeń wolności komunikowania się w drodze ustawowej.

2. W piśmie z 26 listopada 2014 r. Minister Zdrowia przychylił się do wszystkich zarzutów stawianych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Minister stwierdził, że brak unormowania w rozporządzeniu regulaminu organizacyjno-porządkowego zakładów o podstawowym stopniu zabezpieczenia i wprowadzenie odesłania do stosowania w takich wypadkach regulaminów odpowiednich zakładów stanowi naruszenie konstytucyjnego zakazu subdelegacji.

Minister podzielił także stanowisko wnioskodawcy w odniesieniu do § 1 pkt 3 oraz § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia. Wskazane przepisy wprowadzają samoistnie – czyli bez podstawy ustawowej – ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw. Umożliwiają bowiem przeprowadzenie kontroli osobistej skazanych i ograniczają dostęp do komunikacji telefonicznej w zakładach psychiatrycznych, w których wykonuje się środki zabezpieczające.

3. W piśmie z 15 grudnia 2015 r. Prokurator Generalny podzielił stanowisko wnioskodawcy co do niekonstytucyjności zakwestionowanych przez niego przepisów.

Zgodnie z wyrażonym w art. 92 ust. 2 Konstytucji zakazem subdelegacji, podmiotem upoważnionym do wydania aktu podstawowego jest tylko ten organ państwa, który został wyraźnie wskazany w ustawie. W tym wypadku podmiotem zobowiązanym w art. 201 § 4 k.k.w. do wydania rozporządzenia określającego regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania środków zabezpieczających jest minister właściwy do spraw zdrowia. Oceniając wywiązanie się tego ministra z ustawowego obowiązku, Prokurator stwierdził, że regulamin wykonywania środków zabezpieczających dla zakładów o zabezpieczeniu wzmocnionym oraz maksymalnym został określony w załączniku nr 6 do rozporządzenia. W części dotyczącej zakładów o zabezpieczeniu podstawowym § 10 ust. 4 rozporządzenia nakazuje stosowanie, jako regulamin wykonywania tych środków, regulaminu ustalanego przez kierownika zakładu. W tym zakresie doszło zatem, zdaniem Prokuratora, do subdelegacji zakazanej w świetle Konstytucji.

Prokurator odniósł się również do zarzutu niekonstytucyjności § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia. Zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji wszelkie ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, w tym wolności osobistej, muszą być wyraźnie przewidziane w ustawie. Wskazany przez wnioskodawcę art. 41 ust. 1 Konstytucji nakazuje „pełne poszanowanie nietykalności osobistej”, pozostającej w ścisłym związku z wolnością osobistą. Wyrażone w art. 47 Konstytucji prawo do ochrony prywatności powinno być rozumiane jako nakaz powstrzymania się władzy od ingerowania w sferę prywatności jednostki. Z wolnością tą wiąże się obowiązek ustawodawcy do precyzyjnego oraz szczegółowego uregulowania kwestii dotyczących prywatności jednostek, tak by chronić je przed arbitralnością. Prokurator wskazał na znaczenie prawa do ochrony prywatności, które nie może być ograniczone w sposób nieuzasadniony nawet w szczególnych i ekstremalnych okolicznościach (np. stan wojenny i wyjątkowy).

Prokurator wskazał na linię orzeczniczą Trybunału, zgodnie z którą kontrola osobista stanowi naruszenie wolności osobistej i jest dopuszczalna jedynie na podstawie ustawy. Regulacja ustawowa musi być w tym zakresie zupełna i precyzyjna; w aktach podstawowych można zawrzeć jedynie kwestie porządkowe. Unormowania kodeksu karnego wykonawczego nie przewidują możliwości przeprowadzenia kontroli osobistej w odniesieniu do osób, wobec których stosuje się środki zabezpieczające. W związku z tym jedyną podstawę prawną podejmowania takich czynności stanowią przepisy zaskarżonego rozporządzenia. Nie mają one w tym wypadku charakteru jedynie porządkowego, ale stanowią samoistną podstawę wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Nie mogą być zatem uznane za spełniające wymogi formalne określone w art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dokonując oceny konstytucyjności § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia, Prokurator stwierdził, że wskazany jako wzorzec kontroli art. 49 Konstytucji gwarantuje wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się, która może być ograniczana jedynie na podstawie ustawy i w sposób w niej określony. Zgodnie z zaskarżonym przepisem, w zakładach, w których wykonuje się środki zabezpieczające, rozmowy telefoniczne są możliwe jedynie w godzinach wyznaczonych przez kierownika zakładu. Zdaniem Prokuratora, taka regulacja stanowi ograniczenie wolności komunikowania się. Tym samym uregulowanie tych kwestii należy do materii ustawowej. Umieszczenie takiego ograniczenia w rozporządzeniu stanowi zatem naruszenie art. 49 Konstytucji przez nieodpowiednią formę stanowienia prawa.

II

Na rozprawie 21 kwietnia 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zarzuty

przedstawione na piśmie.

Przedstawiciel Ministra Zdrowia wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na zaawansowane prace legislacyjne nad przygotowaniem nowego rozporządzenia. Ma ono zastąpić dotychczasowy akt prawny będący – w zakresie wskazanym we wniosku Rzecznika – przedmiotem orzekania przez Trybunał.

Po uzyskaniu od uczestników postępowania odpowiedzi na wszystkie zadane pytania Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, by wydać wyrok, i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia i stawiane zarzuty.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) zakwestionował przepisy 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; dalej: rozporządzenie), w tym będącego jego częścią załącznika nr 6. Zarzuty Rzecznika obejmują dwie grupy problemów.

1.2. Pierwszy zarzut wnioskodawcy wiąże się z naruszeniem zakazu subdelegacji, o którym mowa w art. 92 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 201 § 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.) Minister Zdrowia określa w drodze rozporządzenia m.in. regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania środków zabezpieczających.

Zdaniem wnioskodawcy, tak wyrażony obowiązek ustawowy nie został zrealizowany. Zgodnie z § 10 ust. 4 rozporządzenia, w zakładach dysponujących warunkami podstawowego zabezpieczenia stosuje się przepisy regulaminu organizacyjno-porządkowego tego zakładu. Regulamin zakładu ustalany jest przez kierownika tego podmiotu. Z powyższych konstatacji wynika, że do ustalania wspomnianego regulaminu upoważniony został – w drodze rozporządzenia – podmiot, który nie tylko nie został wskazany w upoważnieniu ustawowym, ale w dodatku nie posiada ogólnej kompetencji w zakresie stanowienia norm powszechnie obowiązujących. Zdaniem Rzecznika, regulacja przekazująca kierownikowi zakładu psychiatrycznego kompetencję w zakresie określania regulaminu wykonywania środków zabezpieczających, stanowi subdelegację kompetencji prawodawczej zakazaną przez art. 92 ust. 2 Konstytucji.

1.3. Druga grupa zarzutów dotyczy § 1 pkt 3 oraz § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do zakwestionowanego rozporządzenia, stanowiącego regulamin organizacyjno-porządkowy dla zakładów o wzmocnionym i maksymalnym zabezpieczeniu. Pierwszy zakwestionowany przepis (§ 1 pkt 3 załącznika) uprawnia personel zakładu psychiatrycznego do przeprowadzenia kontroli osobistej osoby przyjmowanej do zakładu w celu wykonania wobec niej środka zabezpieczającego. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika, osoba wobec której realizowany jest środek zabezpieczający, uprawniona jest do odbywania niekontrolowanych rozmów telefonicznych jedynie w godzinach określonych przez kierownika zakładu.

Zaskarżone przepisy są – zdaniem wnioskodawcy – niezgodne z Konstytucją w aspekcie formalnym. Nie spełniają wymagań zachowania ustawowej formy ograniczeń wolności osobistej, prawa do ochrony prywatności oraz wolności komunikowania się. Jak zaznacza Rzecznik, kontrola osobista oraz pozbawienie osób przyjętych do zakładów psychiatrycznych możliwości komunikowania się telefonicznie poza godzinami wyznaczonymi przez kierownika zakładu stanowią ograniczenie wskazanych konstytucyjnych wolności i praw. W związku z tym mogą być stanowione wyłącznie w formie ustawy.

2. Kontekst normatywny.

Zakwestionowane rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 201 § 4 k.k.w. Art. 201 znajduje się w rozdziale XIII k.k.w. i – podobnie jak niektóre inne przepisy tej części kodeksu – reguluje kwestię wykonywania środków zabezpieczających.

Zgodnie z art. 200 § 1 k.k.w. środki zabezpieczające wykonuje się w zakładach psychiatrycznych oraz w zakładach leczenia odwykowego. Art. 200 § 2 k.k.w. dzieli przy tym zakłady psychiatryczne na zakłady o podstawowym, wzmocnionym oraz maksymalnym stopniu zabezpieczenia. Kolejne przepisy – art. 200a, art. 200b oraz art. 200c k.k.w. – określają przesłanki umieszczania osób, względem których zastosowano środek zabezpieczający, w określonym typie zakładu.

Przepisy art. 204a, art. 204b i art. 204c k.k.w. wprowadzają ograniczenia wolności i praw osób umieszczonych w zakładach psychiatrycznych. Art. 204a k.k.w. dopuszcza stosowanie wobec takich osób środków przymusu bezpośredniego na zasadach, w trybie i w sposób określony w przepisach o ochronie zdrowia psychicznego. Art. 204b k.k.w. dopuszcza kontrolę przedmiotów posiadanych przez te osoby oraz pomieszczeń, w których przebywają, nakazując odpowiednie stosowanie przepisów art. 116 § 4-6 k.k.w. Zgodnie z art. 204c k.k.w. osobiste kontakty osób przebywających w zakładzie z osobami odwiedzającymi mogą odbywać się tylko za zgodą kierownika zakładu. Kierownik może odmówić wyrażenia takiej zgody w szczególności, gdy kontakty te powodują wzrost ryzyka zachowań niebezpiecznych.

W myśl art. 201 § 4 k.k.w. minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, określa, w drodze rozporządzenia, m.in. 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 z osobami w nich umieszczonymi oraz regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania środków zabezpieczających. Zakwestionowane przez Rzecznika rozporządzenie zostało wydane w celu realizacji tego upoważnienia.

Zgodnie z § 10 ust. 3 rozporządzenia, regulamin organizacyjno-porządkowy dla zakładów dysponujących warunkami wzmocnionego oraz maksymalnego zabezpieczenia jest określony w załączniku nr 6 do rozporządzenia. Natomiast w odniesieniu do zakładów o zabezpieczeniu podstawowym, zakwestionowany przez wnioskodawcę § 10 ust. 4 rozporządzenia nakazuje stosować przepisy regulaminu organizacyjno-porządkowego tego zakładu.

W myśl § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia przy przyjęciu do zakładu dysponującego warunkami wzmocnionego lub maksymalnego zabezpieczenia osoba, wobec której wykonywany jest środek zabezpieczający, poddawana jest – przez personel tej samej płci – „czynnościom kontrolnym na obecność przedmiotów, których posiadanie może stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia tej osoby lub innych osób”. Z kolei § 2

załącznika nr 6 do rozporządzenia określa prawa osób, wobec których realizowany jest środek zabezpieczający w warunkach wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia. Na podstawie § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika osoby te mają 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”.

3. Wzorce konstytucyjne.

3.1. Wzorcem kontroli zarzutu odnoszącego się do § 10 ust. 4 rozporządzenia uczyniono art. 92 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Konstytucji organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji w tym zakresie innemu organowi. Przepis ten wyraża również zakaz subdelegacji kompetencji prawodawczej.

Problem subdelegacji był przedmiotem rozważań Trybunału przede wszystkim w odniesieniu do rozporządzeń wydanych w czasie obowiązywania Konstytucji z 1952 r. oraz „małej konstytucji”. Chociaż we wskazanych ustawach zasadniczych kwestia zakazu subdelegacji nie została *expressis verbis* uregulowana, Trybunał wskazywał wówczas, że zakaz ten wynika z wykonawczego charakteru rozporządzenia (zob. orzeczenie z 5 kwietnia 1989 r., sygn. Uw 20/88, OTK w 1989 r., poz. 12 oraz wyroki z: 15 listopada 1999 r., sygn. U 8/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 157; 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51). We wskazanych orzeczeniach Trybunał uznawał za niedopuszczalną subdelegację niemającą oparcia w ustawie i odnoszącą się do istoty aktu wykonawczego. W świetle poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych zakaz subdelegacji polegał na wyłączeniu możliwości przekazania kompetencji w zakresie uregulowania istotnych elementów materii ustawowej przez jeden organ innemu organowi.

Konstytucja z 1997 r. szczegółowo uregulowała w art. 92 ust. 2 kwestię zakazu subdelegacji kompetencji prawodawczej. Przepis ten zakazuje organowi upoważnionemu do wydania rozporządzenia przekazania swoich kompetencji innemu organowi. Innymi słowy, organ upoważniony do uregulowania w rozporządzeniu materii wskazanej w ustawie nie może przekazać do uregulowania tej sprawy w całości lub w części innemu organowi. Zakaz subdelegacji kompetencji prawodawczej ma obecnie charakter zupełny. Nie dotyczy już tylko zasadniczej treści aktu wykonawczego, ale każdego jego elementu. W związku z tym za niedopuszczalne należy uznać to, by organ upoważniony do uregulowania w rozporządzeniu określonej materii pozostawił ją w całości lub w części do określenia innemu organowi. Rozstrzygnięcie to wiąże się ściśle z jeszcze jednym zagadnieniem. A mianowicie, z przyjętym modelem źródeł prawa powszechnie obowiązującego zakładającym m.in. przyznanie kompetencji w zakresie wydawania rozporządzeń wykonawczych jedynie organom państwa wyraźnie wymienionym w Konstytucji.

3.2. Wzorcem kontroli § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia uczyniono art. 41 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 47 Konstytucji wyraża prawo do ochrony życia prywatnego. Zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się nietykalność osobistą oraz wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie tych wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie.

Wolności te nie mają wszakże charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. W świetle 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 prawa dla realizacji wartości określonych w tym przepisie. Ograniczenia nie mogą jednocześnie naruszać istoty wolności i praw. Art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi rozwiązanie ogólne, które należy stosować do ograniczeń wszystkich wolności i praw.

Obowiązek zawarcia zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie, połączony z zakazem regulowania tego typu spraw w rozporządzeniu, dotyczy w szczególności ograniczeń wolności osobistej oraz prawa do prywatności (zob. m.in. wyroki z: 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20; 29 października 2013 r., sygn. U 7/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 102 i przywołane w nich orzecznictwo). W aktach podustawowych mogą zostać zawarte jedynie kwestie techniczne i wykonawcze związane z ograniczeniami wprowadzonymi przez ustawę.

W przytoczonym wyroku z 10 marca 2010 r. (sygn. U 5/07) Trybunał uznał za niekonstytucyjne zawarcie w rozporządzeniu samoistnego uprawnienia funkcjonariuszy CBA do prewencyjnego stosowania kajdanek lub prowadnic wobec osób skazanych, tymczasowo aresztowanych lub zatrzymanych, podczas gdy ustawa łączyła stosowanie środków przymusu bezpośredniego dopiero z faktem niepodporządkowania się przez osobę, wobec której dokonywane są czynności, poleceniom funkcjonariusza. Z kolei w wyroku z 29 października 2013 r. (sygn. U 7/12) Trybunał uznał za niekonstytucyjny przepis rozporządzenia, który zezwalał na dokonanie na cudzoziemcu kontroli osobistej podczas pobytu w strzeżonym ośrodku lub areszcie, w przypadkach uzasadnionych względami bezpieczeństwa i porządku. W tym wypadku ustawa w ogóle nie przewidywała możliwości dokonania takiej kontroli.

Trybunał jednoznacznie podkreśla, że określanie przesłanek pozbawienia oraz ograniczenia wolności osobistej oraz prawa do prywatności może następować jedynie w drodze wyraźnie określonych przepisów ustawy. Regulacja ustawowa musi być w tym wypadku kompletna i precyzyjna. Określać ma wszystkie zasadnicze elementy ograniczenia danej konstytucyjnej wolności bądź prawa. Przepis rozporządzenia, który samoistnie wprowadzałby takie ograniczenie albo ustanawiał odmienne niż w ustawie przesłanki ograniczenia, musi zostać uznany za naruszający Konstytucję przez niedochowanie ustawowej formy ograniczeń wolności osobistej oraz prawa do ochrony prywatności.

3.3. Wzorcem kontroli § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia uczyniono art. 49 Konstytucji. Przepis ten zapewnia każdemu wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się, a jej ograniczenia dopuszcza jedynie w wypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony. Ustawodawca powinien zatem precyzyjnie wskazać okoliczności, w których ograniczenia mogą występować, oraz unormować sposób ich ograniczania. Oznacza to przede wszystkim konieczność dochowania odpowiedniego stopnia określoności oraz zakazu posługiwania się w tym zakresie klauzulami generalnymi (zob. m.in. wyrok z 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132). Decydując się na wprowadzenie ograniczeń konstytucyjnej wolności lub prawa, ustawodawca powinien uwzględnić także zasadę proporcjonalności.

4. Ocena zgodności § 10 ust. 4 rozporządzenia z art. 92 ust. 2 Konstytucji.

4.1. Zgodnie z art. 201 § 4 k.k.w. minister właściwy do spraw zdrowia został zobowiązany do określenia regulaminu organizacyjno-porządkowego zakładów psychiatrycznych, w których wykonuje się środki zabezpieczające.

Kwestia regulaminów tych zakładów została uregulowana w § 10 ust. 3 i 4

rozporządzenia. Zgodnie z ust. 3 rozporządzenia, regulamin dla zakładów o wzmocnionym i maksymalnym stopniu zabezpieczenia określa załącznik nr 6 do rozporządzenia.

Odmienne przedstawia się natomiast problem regulaminu dla zakładu o podstawowym stopniu zabezpieczenia. Zgodnie z § 10 ust. 4 rozporządzenia, w zakładach o podstawowym stopniu zabezpieczenia jako regulamin wykonywania środków zabezpieczających należy stosować przepisy regulaminu tego zakładu psychiatrycznego.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że podmiotem uprawnionym do ustalenia regulaminu zakładu jest jego kierownik. Dotyczy to zarówno zakładów funkcjonujących jako przedsiębiorcy wykonujący działalność leczniczą, jak i tych zakładów, które nie są przedsiębiorcami. W regulaminie kierownik określa m.in. cele i zadania podmiotu, strukturę organizacyjną oraz rodzaj działalności leczniczej, a także zakres udzielanych świadczeń (art. 23 i art. 24 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. z 2013 r. poz. 217, ze zm.).

4.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowane rozporządzenie nie zawiera regulaminu organizacyjno-porządkowego zakładów dysponujących warunkami podstawowego zabezpieczenia. W odniesieniu do tego rodzaju zakładów obowiązują bowiem rozwiązania regulaminu ustalanego każdorazowo przez kierownika danego zakładu. W rezultacie materia przekazana w art. 201 § 4 k.k.w. do uregulowania w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw zdrowia stała się – na podstawie kwestionowanego § 10 ust. 4 rozporządzenia – przedmiotem regulacji innego podmiotu. Z tego względu Trybunał stwierdził, że § 10 ust. 4 rozporządzenia narusza zakaz subdelegacji wyrażony w art. 92 ust. 2 Konstytucji.

5. Ocena zgodności § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia z art. 41 ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W § 1 załącznika nr 6 do rozporządzenia określono czynności, jakie muszą zostać podjęte przez personel oraz osobę przyjmowaną do zakładu psychiatrycznego. Wątpliwości konstytucyjne wnioskodawcy wzbudził § 1 pkt 3 tego załącznika, zgodnie z którym osoba, wobec której stosowany jest środek zabezpieczający, przy przyjęciu do zakładu poddawana jest – przez personel tej samej płci – „czynnościom kontrolnym na obecność przedmiotów, których posiadanie może stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia tej osoby lub innych osób”. Czynności kontrolne, o jakich mowa w tym przepisie, mają bez wątpienia charakter kontroli osobistej. Kontroli poddawane są bowiem nie tylko rzeczy posiadane przez przyjmowanego do zakładu, ale również poddawana jej jest ta osoba.

Kontrola osobista stanowi ingerencję w sferę wolności osobistej oraz prywatności jednostki. Każda taka ingerencja musi mieć wyraźną oraz precyzyjną podstawę ustawową. Ustawodawca musi zatem unormować w ustawie wszystkie materialnoprawne oraz proceduralne przesłanki takich ograniczeń tak, by zakres ograniczenia mógł zostać precyzyjnie określony na podstawie samej ustawy (zob. m.in. wyroki o sygn. U 5/07 oraz U 7/12).

Trybunał stwierdził, że w systemie prawa brak jest ustawowej podstawy do wprowadzenia kontroli osobistej osób przyjmowanych do zakładu w celu wykonania w stosunku do nich środka zabezpieczającego. Kwestie przymusu bezpośredniego oraz kontroli, jakim może być poddana osoba przebywająca w zakładzie psychiatrycznym, regulują natomiast art. 204a i art. 204b k.k.w. Art. 204a dopuszcza stosowanie wobec takiej osoby środków przymusu bezpośredniego na zasadach, w trybie i w sposób określony w przepisach o ochronie zdrowia psychicznego. Art. 204b dopuszcza kontrolę przedmiotów posiadanych przez te osoby oraz pomieszczeń, w których przebywają,

nakazując odpowiednie stosowanie przepisów art. 116 § 4-6 k.k.w. W żadnym z tych przepisów nie można odnaleźć podstawy prawnej do zastosowania kontroli osobistej osób przyjmowanych do zakładu. Kontrola osobista nie została również przewidziana w przepisach o ochronie zdrowia psychicznego, do których odsyła art. 204a k.k.w.

Na podstawie art. 204b k.k.w. dopuszcza się kontrolowanie przedmiotów posiadanych przez osoby osadzone w zakładach psychiatrycznych oraz pomieszczeń, w których przebywają. Zawarte w tym przepisie odesłanie dotyczy wyłącznie art. 116 § 4-6 k.k.w. Nie odnosi się do § 2-3 tego artykułu, stanowiących podstawę kontroli osobistej osób skazanych. Brak jest zatem podstaw, aby zakres odesłania wyrażonego w art. 204b k.k.w. rozciągać na czynności kontroli osobistej osób, wobec których wykonywany jest środek zabezpieczający w zakładzie psychiatrycznym. Przepis ten przewiduje wyraźnie, że kontrola dokonywana w takich zakładach może dotyczyć przedmiotów posiadanych przez przebywające w nich osoby. Może dotyczyć również zajmowanych przez nie pomieszczeń. Trybunał stwierdził zatem, że kontrola osobista osób przyjmowanych do zakładu psychiatrycznego nie ma podstawy w przepisie o randze ustawowej. Upoważnienie do takiej kontroli, znajdujące samoistną podstawę w § 1 pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia, stanowi zatem naruszenie Konstytucji przez niedochowanie właściwej formy ograniczenia wolności i praw człowieka.

6. Ocena zgodności § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia z art. 49 Konstytucji.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika do rozporządzenia, osoba wobec której realizowany jest środek zabezpieczający, ma m.in. prawo do niekontrolowanych rozmów telefonicznych w godzinach ustalonych przez kierownika zakładu.

Wyznaczanie przez kierownika zakładu godzin, w których osoby przebywające w tej placówce mogą odbywać rozmowy telefoniczne, dotyczy bezpośrednio korzystania z wolności komunikowania się. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie oceniał wypadki ograniczania tej wolności i podkreślał jej znaczenie w demokratycznym państwie prawnym. Wskazywał, że wszelkie sposoby komunikowania się, bez względu na sposób przekazywania informacji, podobnie jak okoliczności procesu porozumiewania się, objęte są konstytucyjną ochroną. Nie ma bowiem takiej sfery życia osobistego człowieka, co do której ochrona ta byłaby samoistnie ograniczona (zob. wyrok z 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80, cz. III, pkt 1.4). Trybunał zwracał również uwagę m.in. na konieczność zagwarantowania wolności porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą. W tym kontekście za niespełniający wymogu proporcjonalności (art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) uznano zakaz kontaktowania się tych osób za pomocą aparatu telefonicznego (por. wyrok z 25 listopada 2014 r., sygn. K 54/13, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 114, cz. III, pkt 5).

W badanej sprawie Trybunał podkreślił, że ograniczenie wolności komunikowania się dotyczy osób, względem których wykonywany jest środek zabezpieczający. Ma to istotne znaczenie w kontekście przesłanek uzasadniających wprowadzanie ograniczeń tej wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie zostało jednak poddane dalszej ocenie Trybunału z uwagi na sposób sformułowania zarzutu we wniosku Rzecznika. Problem konstytucyjny rozstrzygnięty przez Trybunał nie wiąże się – zgodnie z zarzutem wnioskodawcy – z samym faktem wprowadzania ograniczeń czasowych korzystania z prawa do niekontrolowanych rozmów telefonicznych przez osoby przebywające w zakładach psychiatrycznych. Dotyczy jedynie tego, że ograniczenie to nie zostało – mimo jednoznacznego brzmienia art. 49 Konstytucji – wprowadzone w ustawie, ale stanowi materię aktu wykonawczego.

Trybunał stwierdził, że wszelkie ograniczenia wolności komunikowania się, a w badanym wypadku ograniczenia możliwości prowadzenia rozmów telefonicznych przez osoby pozostające w zakładzie psychiatrycznym muszą wynikać bezpośrednio z ustawy. Ustawodawca nie przewidział żadnych unormowań, które pozwalałyby kierownikom takich zakładów wprowadzać czasowe ograniczenia możliwości odbywania rozmów telefonicznych przez osoby, względem których stosowane są środki zabezpieczające. Takich unormowań zabrakło w szczególności w kodeksie karnym wykonawczym. Wyłączną podstawę normatywną w tym zakresie stanowi § 2 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia. W efekcie przepis ten reguluje materię, która – zgodnie z art. 49 Konstytucji – stanowić ma przedmiot normowania na poziomie ustawowym. Z tego względu jest on niezgodny z powołanym we wniosku Rzecznika wzorcem kontroli.

Z powyższych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.