



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 22 marca 2018 r.

Druk nr 775

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Marek Pęk.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Stanisław Gogacz

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób

Art. 1. W ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (Dz. U. z 2014 r. poz. 24, z 2015 r. poz. 396 oraz z 2016 r. poz. 2205) w art. 46 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy sąd, na podstawie opinii o stanie zdrowia osoby stwarzającej zagrożenie umieszczonej w Ośrodku oraz wynikach postępowania terapeutycznego, sporządzonej przez biegłych, o których mowa w art. 11, ustala czy dalszy pobyt w Ośrodku osoby stwarzającej zagrożenie jest niezbędny.

2. Kierownik Ośrodka co 6 miesięcy przesyła do sądu opinię, o której mowa w ust. 1; opinię taką jest obowiązany przesłać bezzwłocznie, jeżeli w związku ze zmianą stanu zdrowia tej osoby uzna, że jej dalszy pobyt w Ośrodku nie jest konieczny. Za sporządzenie opinii nie przysługuje wynagrodzenie.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2016 r. (sygn. akt K 6/14), stwierdzającego niezgodność art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (Dz. U. z 2014 r. poz. 24 z późn. zm.; dalej jako ustawa o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie lub upwozp) z Konstytucją. Sentencja powołanego orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z dnia 29 grudnia 2016 r., poz. 2205). Pełny tekst rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU A poz. 98.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał orzekł, że art. 46 ust. 1 ustawy o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie w zakresie, w jakim przewiduje sporządzanie opinii w sprawie niezbędności dalszego pobytu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym tylko przez jednego lekarza psychiatrę, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W myśl zakwestionowanego przepisu, nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy sąd, na podstawie opinii lekarza psychiatry oraz wyników postępowania terapeutycznego, ustala, czy jest niezbędny dalszy pobyt w Ośrodku osoby stwarzającej zagrożenie. Z przytoczonym postanowieniem współgra dyspozycja art. 46 ust. 2 upwozp, wedle której kierownik Ośrodka co 6 miesięcy przesyła do sądu opinię lekarza psychiatry o stanie zdrowia osoby stwarzającej zagrożenie umieszczonej w Ośrodku i o wynikach postępowania terapeutycznego; opinię taką jest obowiązany przesłać bezzwłocznie, jeżeli w związku ze zmianą stanu zdrowia tej osoby uzna, że jej dalszy pobyt w Ośrodku nie jest konieczny.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że istota przedłożonego mu zagadnienia sprowadza się do warunków ograniczenia wolności osobistej, a konkretnie wymogów związanych z udziałem (opinią) lekarzy specjalistów w procesie oceny zasadności ograniczenia tej wolności.

Zdaniem TK, art. 41 ust. 1 Konstytucji, z którego płynie gwarancja wolności osobistej, powinien być interpretowany zgodnie ze standardem dopuszczalności ograniczenia wolności osobistej określonym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na gruncie art. 5 ust. 1 lit. e Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jako że przedmiotem rozstrzygnięć ETPCz były już sprawy dotyczące analogicznych kwestii jak ta poddana kognicji sądu konstytucyjnego. M.in. w sprawie Winterwerp p. Holandii (wyrok z dnia 24 października 1979 r. nr skargi 6301/73), Europejski Trybunał wywiódł, że „osoby pozbawione wolności na czas nieokreślony mają prawo odwołać się do sądu dowodząc, że okoliczności sprawy przestały uzasadniać dalsze przetrzymywanie w szpitalu psychiatrycznym lub w innym specjalnym zakładzie i domagać się zwolnienia (...). Nikt nie może być umieszczony lub przetrzymywany w zakładzie psychiatrycznym bez ustalenia przez lekarzy, że stan, w jakim się znajduje, wymaga przymusowej hospitalizacji. Z wyjątkiem przypadków nagłych i z zastrzeżeniem, że arbitralne pozbawienie wolności nigdy nie jest zgodne z prawem – nikogo nie można pozbawić wolności bez przekonujących, obiektywnych opinii lekarskich wskazujących na chorobę umysłową; rodzaj i stopień zaburzeń musi wskazywać na potrzebę przymusowego odosobnienia, a środek taki jest dopuszczalny wyłącznie pod warunkiem ich utrzymywania się.” To stanowisko ETPCz podtrzymał w późniejszych orzeczeniach, w tym w wyroku z dnia 5 listopada 1981 r. (X p. Wielkiej Brytanii, 7215/75) czy też wyroku z dnia 23 lutego 1984 r. (Luberti p. Włochom, 9019/80).

Z kolei Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się na temat konieczności poszanowania wolności osobistej, podkreślał wielokrotnie, że „wolność osobista człowieka jest jednym z kilku jego najbardziej fundamentalnych praw; jest silnie powiązana z prawem do bezpieczeństwa osobistego (zob. art. 5 ust. 1 *in fine* EKPC). Obie te wartości gwarantują wolność każdego od arbitralności organów władz publicznych, chronią każdego od strachu przed własnym państwem, w tym także przed motywowanym politycznie pozbawieniem wolności w jakiegokolwiek formie”. TK zwracał również uwagę na proceduralne aspekty związane z sądową weryfikacją zgłoszonej przez biegłych konieczności połączenia badania psychiatrycznego oskarżonego z obserwacją w zakładzie leczniczym (wyrok z dnia 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06).

Odnosząc powyższe standardy do problemu rozpatrywanego w sprawie K 6/14 Trybunał wskazał, że na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego unormowania problematyki pozbawienia wolności osoby stwarzającej zagrożenie, by w przepisach został uwzględniony nakaz

okresowej kontroli sądowej, czy stan i poziom zaburzenia psychicznego pacjenta Ośrodka uzasadnia przedłużenie na określony interwał terapii w tym Ośrodku. Z tego jednak punktu widzenia za niewystarczający należy uznać wymóg pozyskania opinii tylko jednego lekarza psychiatry oraz wyników postępowania terapeutycznego, ponieważ stanowi to wyraźne obniżenie standardu proceduralnego. Za taką konkluzją przemawia choćby przytoczona już wypowiedź ETPCz, akcentująca potrzebę uwzględniania przez sąd, który decyduje czy to o izolacji, czy też o jej utrzymaniu, „przekonujących i obiektywnych opinii lekarskich.” W ocenie TK, jedna opinia lekarza psychiatry, zatrudnionego w Ośrodku takich ustawowych oraz konwencyjnych gwarancji nie zapewnia, także jeżeli dodatkowo sąd wysłucha opinii lekarza psychiatry, który wydał opinię w sprawie umieszczenia w Ośrodku (por. art. 47 ust. 2 upwozp).

Minimalna gwarancja, jaka przysługuje umieszczonemu w Ośrodku, w istocie zawiera się więc w art. 11 upwozp (opinia dwóch biegłych lekarzy psychiatrów, a w razie potrzeby również specjalisty z zakresu psychologii lub seksuologii). Trybunał zaakcentował ponadto, że „[o]bowiązek zwrócenia się sądu o wydanie opinii przez dwóch biegłych wzmacnia gwarancje procesowe skazanego, którego dotyczy wnioski o umieszczenie w Ośrodku (...) Z orzecnictwa SN wynika jasno, że w przypadku dwóch opinii biegłych sąd nie może oprzeć się wyłącznie na jednej z nich, całkowicie pomijając treść drugiej. Jeżeli wnioski biegłych stoją ze sobą w sprzeczności, sąd jest zobowiązany do nawiązania i ustosunkowania się również do wniosków końcowych wyrażonych przez drugiego z biegłych.”

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Mając na względzie przedstawioną wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego proponuje się nadanie nowego brzmienia zarówno ust. 1, jak i ust. 2 w art. 46 ustawy o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie. W przypadku tego pierwszego przepisu projektowana zmiana polega na wprowadzeniu odesłania do art. 11 upwozp, tj. przepisu, który determinuje liczbę i specjalizację biegłych powoływanych do sporządzenia opinii w związku ze złożonym do sądu wnioskiem o uznanie danej osoby za stwarzającą zagrożenie w rozumieniu art. 1 upwozp. W konsekwencji nie tylko na etapie orzekania o zasadności umieszczenia osoby stwarzającej zagrożenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym, ale także przy każdym cyklicznym badaniu konieczności dalszego przedłużenia internacji w Ośrodku standardem stanie się wydawanie opinii o stanie zdrowia osoby poddanej tej

procedurze przez dwóch lekarzy psychiatrów, a jeżeli osoba przebywająca w Ośrodku wykazuje zaburzenia osobowości lub zaburzenia preferencji seksualnych – dodatkowo również przez biegłego psychologa lub biegłego lekarza seksuologa albo certyfikowanego psychologa seksuologa.

Nowelizacja art. 46 ust. 2 ustawy o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie ma natomiast uzasadnienie czysto redakcyjne. W aktualnym brzmieniu przepis ten posługuje się bowiem sformułowaniem „opinia lekarza psychiatry” (w odpowiednim przypadku) i dlatego niezbędne staje się zastąpienie tego zwrotu odesłaniem do ust. 1.

W związku z limitem wydatków budżetu państwa przewidzianym w art. 56 upwozp jako skutek finansowy zmienianej ustawy, w projekcie utrzymana została zasada określona w art. 46 ust. 2 zdanie drugie, w myśl której za sporządzenie opinii o stanie zdrowia osoby stwarzającej zagrożenie umieszczonej w Ośrodku nie przysługuje wynagrodzenie.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

<p>Tytuł projektu: Ustawa o zmianie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób</p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Marek Pęk</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Katarzyna Konieczko, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9557 Beata Mandylis, legislator, tel. 694 9340 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9097</p>	<p>Data sporządzenia: 21 marca 2018 r.</p> <p>Źródło: wyrok TK</p> <p>Nr druku: 775</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z dnia 23 listopada 2016 r. (sygn. akt K 6/14) stwierdził niezgodność art. 46 ust. 1 *ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób* z Konstytucją. TK wyraził takie stanowisko, ponieważ procedura która definiuje niezbędne działania jakie muszą zostać spełnione przy podejmowaniu decyzji o dalszym przedłużeniu pobytu w *Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym* (dalej: *Ośrodku*) osoby stwarzającej zagrożenie przewiduje wymóg pozyskania opinii tylko jednego lekarza psychiatry oraz wyników postępowania terapeutycznego. W ocenie TK procedura ta stanowi wyraźne obniżenie standardu dopuszczalności ograniczenia wolności osobistej osoby stwarzającej zagrożenie, gdyż jedna opinia lekarza psychiatry, zatrudnionego w *Ośrodku* takich ustawowych oraz konwencyjnych gwarancji nie zapewnia. W związku z tym zachodzi konieczność dostosowania systemu prawa, unormowania procedury, aby przedłużenie pobytu w *Ośrodku* następowało z zachowaniem gwarancji ochrony konstytucyjnego prawa do wolności osobistej.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomendowane rozwiązanie w postaci projektu *ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób* wprowadza następujące zmiany:

- sąd będzie ustalał czy niezbędny jest dalszy pobyt w *Ośrodku* osoby stwarzającej zagrożenie, na podstawie opinii sporządzonej przez co najmniej dwóch biegłych lekarzy psychiatrów, ponadto w sprawach osób z zaburzeniami osobowości biegłego psychologa, a w sprawach osób z zaburzeniami preferencji seksualnych biegłego seksuologa,
- kierownik *Ośrodka* zobowiązany będzie przesłać do sądu co 6 miesięcy przedmiotową opinię wraz z wynikami postępowania terapeutycznego.

Efektom przedmiotowej regulacji będzie podwyższenie standardu procedury orzekania o zasadności przedłużenia pobytu umieszczonej w *Ośrodku* osoby stwarzającej zagrożenie. Standardem będzie wydawanie opinii o stanie zdrowia osoby poddanej tej procedurze przez dwóch lekarzy psychiatrów, a jeżeli osoba przebywająca w *Ośrodku* wykazuje zaburzenia osobowości lub zaburzenia preferencji seksualnych – dodatkowo również przez biegłego psychologa lub biegłego lekarza seksuologa, albo certyfikowanego psychologa seksuologa. Przedmiotowa regulacja dostosuje system prawa do wyroku TK.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W systemach prawnych państw (np.: Czech, Francji, Niemiec, Norwegii, Szwajcarii, Stanów Zjednoczonych), w sprawach stosowania środków izolacyjnych wobec osób niebezpiecznych ze względu na ich głębokie zaburzenia osobowości i stwarzanego wskutek tego zagrożenia dla innych przewidziany jest udział biegłych, zazwyczaj lekarzy psychiatrów, psychologów, seksuologów, neurologów opracowujących ekspertyzy dla sądu na temat podsądnych. W Szwajcarii zgodnie z kodeksem karnym sąd powołuje co najmniej dwóch biegłych do przygotowania opinii na potrzeby postępowania (podobnie w Niemczech). Ważę powołania dwóch biegłych podkreślił czeski Sąd Konstytucyjny.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
osoby stwarzające zagrożenie umieszczone w <i>Ośrodku</i>			podwyższenie standardu procedury wydawania opinii o zasadności dalszego pobytu w <i>Ośrodku</i>
biegli (lekarz psychiatra, psycholog, lekarz seksuolog lub certyfikowany psycholog seksuolog)			sporządzanie opinii o stanie zdrowia osoby stwarzającej zagrożenie, która została umieszczona w <i>Ośrodku</i>
kierownik <i>Ośrodka</i>	1	ustawa	przestrzeganie podwyższonego standardu procedury o zasadności przedłużenia pobytu osoby w <i>Ośrodku</i>
sądy			ustalanie co 6 miesięcy o zasadności przedłużenia pobytu osoby stwarzającej zagrożenie w <i>Ośrodku</i>

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
Dochody ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wydatki ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródła finansowania Budżet państwa w ramach limitów określonych w *ustawie o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób.*

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń Przedmiotowa regulacja będzie powodować wzrost wydatków sektora finansów publicznych, gdyż wprowadzi obowiązek sporządzania dodatkowej opinii przez biegłego o stanie zdrowia osoby, która stwarza zagrożenie i została umieszczona w *Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym.*

Na obecnym etapie procesu legislacyjnego nie można dokładnie określić skali wzrostu wydatków budżetu państwa z powodu projektowanej procedury przedłużania pobytu osoby stwarzającej zagrożenie w *Ośrodku*. Aby dokonać taką ocenę niezbędne są dane o liczbie osób przebywających w *Ośrodku*, informacje nt. specyfiki wydawanych opinii przez biegłych o stanie zdrowia osób, które zostały umieszczone w *Ośrodku*, a także konieczne są dane odnośnie realizacji w latach ubiegłych poziomu limitu, który został określony w *ustawie o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób*. Po uzyskaniu ww. danych ocena skutków regulacji zostanie uzupełniona o opis ilościowy ukazujący wpływ projektu ustawy na wydatki sektora finansów publicznych.

Jednakże wg wstępnej oceny można stwierdzić, że skala tych dodatkowych wydatków będzie stosunkowo nieduża. Biorąc pod uwagę limity wydatków budżetu państwa określone w *ustawie o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób* szacuje się, że przyrost tych wydatków, w relacji do limitu określonego w ustawie, prawdopodobnie będzie ok. 1%, szczególnie, że w projekcie regulacji wprowadza się zapis, wg którego za sporządzenie opinii nie będzie przysługiwało wynagrodzenie. W przypadku przedmiotowej regulacji ważne jest, że w *ustawie o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób* przewidziany jest mechanizm korygujący wydatki, gdy zaistnieje zagrożenie przekroczenia limitu wydatków określonego w tej ustawie.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki							
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)	
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0	
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0	
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0	
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Brak wpływu							
Niemierzalne	obywatele	<p>Podwyższenie standardu procedury określającej wydawanie opinii o zasadności dalszego umieszczenia w <i>Ośrodku</i> osoby stwarzającej zagrożenie będzie:</p> <ul style="list-style-type: none"> poprzez obniżenie ryzyka popełnienia błędu pozytywnie oddziaływało na realizację celu ochrona społeczeństwa przed osobą stanowiącą zagrożenie, wzmacniać ochronę podstawowych wolności obywatela. 							

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.	
<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Brak wpływu	
9. Wpływ na rynek pracy.	
Brak wpływu	
10. Wpływ na pozostałe obszary.	
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe
	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input checked="" type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	Na skutek wprowadzenia obowiązku uzyskania opinii co najmniej dwóch biegłych diagnoza stanu zdrowia osoby, która została umieszczona w <i>Ośrodku</i> , ponieważ stwarza zagrożenie zostanie lepiej udokumentowana.
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.	
Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.	
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?	
Z uwagi na cel regulacji nie zachodzi konieczność dokonania oceny <i>ex – post</i> regulacji.	
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).	
Brak	

.....

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

.....