



Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 31 stycznia 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpi. dnia	31. 01. 2013
L.dz. L. zał.	

WNIOSEK

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

- 1) art. 1 pkt 6 w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „ albo innych urządzeń technicznych” – z art. 2 oraz art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji
- 2) art. 5 – z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza nakaz odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasadę niedziałania prawa wstecz.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 11 stycznia 2013 r. Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Ustawa ta jest wynikiem prac legislacyjnych nad wniesionym przez Senat w dniu 3 grudnia 2012 r. projektem ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zawartym w druku sejmowym nr 978.

Celem ustawy, jak wskazano w uzasadnieniu, było dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt K 12/11) dotyczącego ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 70, poz. 473, z późn. zm.) poprzez:

- 1) uzupełnienie ustawy o przepis określający maksymalną kwotę opłaty związanej z pobytem w izbie wytrzeźwień oraz o wytyczne dla rad gmin (powiatów) w zakresie ustalania konkretnej wysokości tych opłat;
- 2) przeniesienie do ustawy istotnej części treści dotychczasowego rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 20, poz. 192, z późn. zm.);
- 3) usunięcie w ustawie innych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, niespójności w ustawie.

Analiza przepisów przedstawionej mi do podpisu ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją wskazanych w *petitum* wniosku przepisów.

I. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 6 w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „albo innych urządzeń technicznych” – z art. 2 oraz art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Organizowanie i prowadzenie izb wytrzeźwień oraz zasady przyjmowania do nich osób w stanie nietrzeźwości są w aktualnym stanie prawnym regulowane art. 39-42 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Kwestie związane ze stosowaniem wobec osób przyjętych do izb wytrzeźwień przymusu bezpośredniego określa art. 42 ust. 1-4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wraz z § 11 wskazanego powyżej rozporządzenia Ministra Zdrowia.

Ustawodawca zrealizował nie tylko wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. sygn. akt K 12/11 odnoszący się do opłat, ale również przeniósł na poziom ustawy materię regulowaną dotychczas rozporządzeniem, dotyczącą m.in. stosowania przymusu bezpośredniego, co było działaniem koniecznym z punktu widzenia poszanowania oraz dopuszczalności ingerencji w prawa i wolności człowieka.

Wątpliwość budzi jednak wprowadzony zaskarżoną ustawą art. 42 ust. 8 pkt 2, zgodnie z którym przymus bezpośredni w formie unieruchomienia – polega na dłużej trwającym obezwładnieniu osoby z użyciem pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa albo innych urządzeń technicznych. Zgodnie z obowiązującym uregulowaniem, unieruchomienie jest dłużej trwającym obezwładnieniem osoby z użyciem pasów, uchwytów,

prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa (art. 42 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi).

Skutkiem nowej redakcji przepisu jest wprowadzenie otwartego katalogu urządzeń technicznych, które mają służyć stosowaniu przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia. Ustawa nie zawiera definicji „innych środków technicznych”. Brak precyzji skarzonego przepisu nie może zostać usunięty w drodze żadnej z akceptowanych i stosowanych metod wykładni. Z uwagi na materię regulowaną zaskarżoną ustawą doprecyzowanie nie może również nastąpić w procesie stosowania przepisu. Motywów takiego sposobu uregulowania ingerencji w konstytucyjną wolność jednostki nie wyjaśnia również uzasadnienie projektu ustawy ani przebieg prac parlamentarnych.

Konsekwencją wejścia w życie art. 42 ust. 8 pkt 2 byłoby utworzenie katalogu środków technicznych służących unieruchomieniu w izbach wytrzeźwień i placówkach, o których mowa w dodanej ustawie art. 39 ust. 3, zwanych dalej „placówkami” oraz w jednostkach Policji. Osoby mogące potencjalnie trafić do izby wytrzeźwień, placówki lub jednostki Policji nie miałyby możliwości precyzyjnego ustalenia, na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi po nowelizacji z 4 stycznia 2013 r., w jaki sposób może zostać ograniczona ich konstytucyjna wolność. W szczególności analiza kwestionowanego przepisu wskazuje na brak możliwości ustalenia czy nie będzie to ingerencja nadmierna. Doprecyzowanie katalogu pozostawione zostało podmiotom stosującym przepis tj. lekarzom i felczerom, w przypadku izb wytrzeźwień i placówek oraz komendantom jednostek Policji, osobom przez nich upoważnionym, a podczas ich nieobecności – dyżurnym jednostek Policji, a nawet funkcjonariuszom Policji stosującym przymus, gdy niemożliwym będzie uzyskania decyzji ww. osób (art. 42 ust. 3-5 ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 4 stycznia 2013 r.). Jedyne ograniczenie stosowania przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia wskazane w ustawie dotyczy długości okresu jego stosowania

wraz z obowiązkiem kontroli stanu zdrowia osoby, wobec której zastosowano przymus bezpośredni w tej formie (art. 42 ust. 9-11 ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 4 stycznia 2013 r.).

W mojej ocenie skarżony przepis narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę określoności przepisów prawa oraz art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1. Niezgodność z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa

Wymóg określoności prawa wywodzony jest z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Ocena zgodności danego przepisu z Konstytucją zakłada przeprowadzenie testu określoności prawa, poprzez który sprawdza się precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz poprawność legislacyjną. Trybunał Konstytucyjny rozumie nakaz określoności przepisów prawnych jako wymaganie formułowania przepisów tak, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji ustalenia ich znaczenia i skutków prawnych, aby nie stanowiły one pułapki dla obywateli.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt SK 54/08: „Zasada określoności regulacji prawnych dotyczy w szczególności regulacji dotyczących podstawowych praw jednostki zagwarantowanych w Konstytucji. Zasada ta pozostaje w ścisłym związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ustanawia wymóg, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności były ustanawiane w ustawie. Ustawa dotycząca praw i wolności konstytucyjnych musi jasno i precyzyjnie ustanawiać ograniczenia tych praw, tak aby adresat na podstawie samej tylko ustawy mógł zorientować się co do treści wszystkich istotnych ograniczeń swojego konstytucyjnego prawa lub wolności. W zakresie regulacji dotyczących konstytucyjności praw i wolności ogólna zasada określoności

regulacji prawnych zbiega się z wymogiem określoności ustaw ustanawiających ograniczenia w zakresie korzystania z tych praw i wolności”.

Ostatnim aspektem poruszonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, na który należy zwrócić uwagę w przedmiotowej sprawie, jest kwestia pozostawienia zbyt szerokich ram dla organów stosujących prawo. W wyroku z dnia 30 października 2001 r. sygn. akt K 33/00 Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii [konstytucyjne prawa i wolności] do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki”.

Mając powyższą argumentację na uwadze, należy uznać, że art. 42 ust. 8 pkt 2 w zakresie w jakim dopuszcza stosowanie innych środków technicznych narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę określoności przepisów prawa, gdyż w sposób nieprecyzyjny określa zakres ingerencji w konstytucyjną wolność oraz pozostawia nadmiar swobody w stosowaniu przymusu bezpośredniego podmiotom upoważnionym.

2. Niezgodność z art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji, każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

Jak wskazuje prof. P. Sarnecki, wolność osobista jest możliwością swobodnego określania przez jednostkę swego zachowania i postępowania, tak w życiu publicznym, jak i prywatnym, nieograniczoną przez jakiekolwiek inne czynniki ludzkie. Jest ona pierwszą konsekwencją czy też pierwszym przejawem wolnościowego statusu jednostki, wyrażonego w art. 31 ust. 3. Wolność osobista jednak nie posiada wymiaru absolutnego; możliwość określenia swego zachowania i postępowania istnieje jedynie w granicach powszechnie obowiązujących norm prawnych. Komentowany artykuł, na zasadzie pewnego wyjątku wobec konstytucyjnej deklaracji wolności osoby ludzkiej (art. 31 ust. 1), zajmuje się ustanowieniem szczególnych gwarancji w sytuacjach dopuszczalnego ograniczenia lub pozbawienia wolności osobistej, a więc owej „całej reszty” postępowania ludzkiego („wolności osobistej *sensu stricto*”). Owe szczególne gwarancje w sytuacjach dopuszczalnego ograniczenia lub pozbawienia wolności osobistej, w pierwszej kolejności powtarzają zasadę, ustanowioną już w art. 31 ust. 3, o konieczności ustawy jako wymaganej dla takich sytuacji formie prawnej. W myśl komentowanego artykułu, w ustawie ustanowione być mogą mianowicie „zasady” oraz „tryb” ograniczania lub pozbawiania wolności osobistej. A więc ustawy, do których on [komentowany przepis] odsyła, winny być zupełne (kompletne) i zawierać wszystkie sytuacje, w ich całokształcie dopuszczalnych ograniczeń lub pozbawień omawianych wolności – a nie tylko ogólne podstawy do takich działań. Wymóg kompletności oznacza również wykluczenie praktyki rozstrzygania o ograniczeniu czy pozbawieniu wolności osobistej w drodze stosowania jakiejkolwiek analogii. W myśl komentowanego przepisu ustawy winny uregulować również „tryb”

ograniczania lub pozbawiania wolności osobistej, a więc sposób postępowania (procedurę) czynnika, który ustawowo uprawniony zostanie do wydania decyzji o takim ograniczeniu lub pozbawieniu. (P. Sarnecki, uwagi do art. 41, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W przedmiotowej sprawie wątpliwości nie budzi dopuszczalność, a nawet konieczność i uzasadnienie ograniczenia wolności, ale brak dochowania formy wymaganej Konstytucją. Ustawa Zasadnicza wymaga bowiem równoczesnego spełnienia obu przesłanek, zarówno testu proporcjonalności, jak i wymogu formalnego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98: „Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia "tylko w ustawie" jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane "tylko" w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania

ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń”. W przypadku skarżonej ustawy, w świetle bogatego orzecznictwa odnoszącego się do wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wykluczone jest pozostawienie poza regulacją ustawową rodzajów innych urządzeń technicznych służących unieruchomieniu osób trafiających do izb wytrzeźwień, placówek lub jednostek Policji.

Jak wskazano powyżej, wolność osobista jednostki nie ma wymiaru absolutnego i może być realizowana jedynie w granicach powszechnie obowiązujących norm prawnych. Dopuszczalność ograniczenia wolności, a nawet jej całkowite pozbawienie oraz stosowania przymusu bezpośredniego zostały w wyraźny sposób dopuszczone przez ustrojodawcę w art. 41 ust. 1 Konstytucji, pozostającym w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powyższe stanowisko Trybunał Konstytucyjny podzielił w wyroku z dnia 17 maja 2012 r. sygn. akt K 10/11, dotyczącym niezgodności z Konstytucją przepisów upoważniających do uregulowania w drodze rozporządzenia kwestii związanych ze stosowaniem przymusu bezpośredniego przez Policję i funkcjonariuszy innych służb: „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wymóg wynikający z art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji uzupełnia w odniesieniu do ograniczenia wolności osobistej konstytucyjne wymogi ograniczenia wolności osobistej wynikające z art. 31 ust. 3 oraz art. 41 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. (...) Możliwość użycia środków przymusu bezpośredniego wobec osób fizycznych podlega szczególnym rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji. Ustrojodawca przewidział możliwość ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, do których niewątpliwie również należy wolność osobista. Jednak ograniczenie to może nastąpić tylko w określonych okolicznościach i wyłącznie w formie ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W razie ograniczenia wolności osobistej dodatkowo wprowadza się w art. 41 ust. 1 Konstytucji wymóg określenia w ustawie wszystkich materialnoprawnych oraz proceduralnych przesłanek takiego ograniczenia. (...)”

Ponadto zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji również postępowanie organów stosujących te środki musi być określone wyłącznie w ustawie. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku o sygn. akt U 5/07, wskazał, że art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie tylko wprowadza zakaz ograniczenia wolności osobistej w aktach podustawowych, jak to wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do wszystkich praw i wolności, ale równocześnie nakazuje uwzględnienie w ustawowej regulacji ograniczającej wolność osobistą wszystkich przesłanek określających zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej.”

W wyroku z dnia 10 marca 2010 r. sygn. akt U 5/07 Trybunał Konstytucyjny podtrzymał dotychczasową linię orzeczniczą, odwołując się do wyroku z dnia 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02, w którym stwierdzono: „Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności.”

Konstytucja, co w jednolitej linii orzeczniczej potwierdza Trybunał Konstytucyjny, w szczególny sposób akcentuje konieczność pełnego uregulowania dopuszczalnych ograniczeń wolności jednostki jedynie w akcie rangi ustawowej. Skarżona ustawa tego wymogu nie realizuje, gdyż nie określa w sposób kompletny wszystkich elementów ograniczenia wolności – w tym przypadku katalogu wszystkich urządzeń technicznych służących stosowaniu przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia. Tym samym skarżona ustawa w zakresie zwrotu „albo innych urządzeń technicznych” pozostaje w sprzeczności z art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II. art. 5 – z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza nakaz odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasadę niedziałania prawa wstecz

Zgodnie z art. 5, skarżona ustawa miała wejść w życie z dniem 17 stycznia 2013 r. Termin został określony z uwzględnieniem odroczenia o 9 miesięcy utraty mocy obowiązującej przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego - uznanych za niezgodne z Konstytucją wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt K 12/11), opublikowanym w dniu 16 kwietnia 2012 r. (Dz. U. poz. 405). Warto na marginesie wskazać, iż zgodnie z uzasadnieniem ww. wyroku „określając długość terminu, Trybunał uwzględnił to, że prace nad zmianą zaskarżonego przepisu zostały już rozpoczęte”.

Kalendarium prac legislacyjnych nad skarżoną ustawą przedstawiało się następująco. Senat przyjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w dniu 30 listopada 2012 r. Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 3 grudnia 2012 r., Sejm uchwalił ustawę w dniu 4 stycznia 2013 r., a Senat podjął uchwałę o przyjęciu ustawy bez poprawek w dniu 9 stycznia 2013 r. Ustawa została przedstawiona do podpisu Prezydentowi RP w dniu 11 stycznia 2013 r. Wejście w życie ustawy przewidziano na dzień 17 stycznia 2013 r., w sytuacji gdy konstytucyjny termin na podjęcie decyzji przez Prezydenta RP upływa w dniu 1 lutego 2013 r.

W przypadku niezwłocznego podpisania ustawy przez Prezydenta RP oraz jej publikacji, okres pomiędzy ogłoszeniem ustawy a jej wejściem w życie wynosiłby maksymalnie 5 dni. Taka praktyka legislacyjna parlamentu, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie może zostać

zaakceptowana. Naruszony zostałby bowiem powszechnie obowiązujący standard odpowiedniej *vacatio legis*, który w świetle art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.) powinien wynosić 14 dni. Z uwagi na materię regulowaną skarżoną ustawą, obejmującą wkroczenie w sferę konstytucyjnych wolności jednostki (w tym dopuszczenie stosowania nowych form przymusu bezpośredniego) za zbyt krótką należy uznać 5-dniową lub krótszą *vacatio legis*, warunkowaną niezwłocznym podpisaniem i ogłoszeniem ustawy. Ustawodawca dopuszcza wyjątek od zasady 14-dniowej *vacatio legis*. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W powyższej sprawie okoliczności takie nie miały – w mojej ocenie - miejsca, tym samym odstępianie od klasycznej *vacatio legis* nie znajduje akceptacji.

Podpisanie ustawy przez Prezydenta RP i jej publikacja po 17 stycznia 2013 r. wywoływałyoby jeszcze poważniejsze skutki tj. retroaktywne wprowadzenie przepisów dotyczących opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji.

Ustawa z dnia 4 stycznia 2013 r., wdrażając wyrok z dnia 17 maja 2012 r. sygn. akt K 10/11, określa w sposób szczegółowy sposób ustalania wysokości, w tym opłatę maksymalną i zasady jej pobierania za pobyt w izbach wytrzeźwień, placówkach oraz jednostkach Policji (dodawany art. 42² ustawy). Art. 4 zaskarżonej ustawy stanowi przepis przejściowy, zgodnie z którym do czasu określenia wysokości opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji w sposób określony w art. 42² ust. 4 i 5 ustawy, jednak nie

dłużej niż w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, opłata ta wynosi 300 zł.

Ustawodawca kończąc proces legislacyjny w dniu 9 stycznia 2013 r. (podjęcie uchwały przez Senat) i ustalając termin wejścia w życie ustawy nie wziął pod uwagę wynikającego z art. 122 ust. 1 Konstytucji terminu 21 dni na podjęcie decyzji przez Prezydenta RP. Promulgacja nie ma charakteru automatycznego, gdyż Konstytucja przyznaje Prezydentowi RP uprawnienie do zainicjowania kontroli ustawy przez Trybunał Konstytucyjny w trybie prewencyjnym oraz przekazania ustawy Sejmowi z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia.

Na konieczność uwzględniania przez ustawodawcę konstytucyjnego terminu, jak również potencjalnej możliwości skorzystania z prerogatyw Prezydenta RP związanych z procesem ustawodawczym Trybunał Konstytucyjny wskazywał m.in. w wyroku z dnia 10 października 2001 r. sygn. akt K 28/01 oraz w wyroku z dnia 12 stycznia 2012 r. sygn. akt Kp 10/09.

Realizacja prerogatywy z art. 122 ust. 1 Konstytucji w terminie od dnia 17 stycznia do dnia 1 lutego 2013 r. powodowałaby retroaktywne wejście w życie ustawy. Z uwagi na kalendarzowo określony termin wejścia w życie ustawy doszło nie tylko do skrócenia terminu przysługującego Prezydentowi RP, ale przede wszystkim – jak wskazano powyżej - do ograniczenia okresu *vacatio legis*, czemu ustawodawca mógł zapobiec planując proces legislacyjny. Niezależnie od zakazu tworzenia prawa w sposób dopuszczający wejście w życie ustawy z mocą wsteczną, w mojej opinii, na ustawodawcy spoczywa obowiązek takiego kształtowania procesu ustawodawczego, z wyjątkiem sytuacji nadzwyczajnych, aby okres pomiędzy uchwaleniem ustawy, a jej wejściem w życie obejmował zarówno konstytucyjny termin na podpis ustawy przez Prezydenta RP, jak również co najmniej 14-dniowej *vacatio legis*.

Z uwagi na konieczność skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej ze względu na wątpliwości

konstytucyjne wskazane w pkt I *petitum* wniosku, do systemu prawnego nie weszły przepisy dotyczące opłat, wprowadzane ustawą z dnia 4 stycznia 2013 r. W konsekwencji, w okresie od dnia 17 stycznia 2013 r. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, brak jest w systemie prawnym przepisów określających jej wysokość, w tym wysokość maksymalną oraz kreujących skuteczne upoważnienie do określenia wysokości opłaty. Tym samym opłata nie może być pobierana, mimo obowiązywania art. 42 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w odniesieniu do izb wytrzeźwień oraz jednostek Policji, ze względu na brak jakichkolwiek regulacji szczegółowych. Podkreślić przy tym należy, że w systemie prawnym nie ma obecnie żadnego przepisu upoważniającego do pobierania opłat za pobyt w placówkach.

Dla oceny dopuszczalności nakładania dookreślenia wysokości opłat z mocą wsteczną, istotny jest charakter opłat za pobyt w izbach wytrzeźwień, który Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 kwietnia 2012 r. sygn. akt K 12/11 określił następująco: „Trybunał nie rozstrzyga, jaka jest istota odpłatności za pobyt w izbie wytrzeźwień. Zwraca jednak uwagę, że ma ona charakter opłaty będącej jedną z dwóch, obok podatków, podstawowych kategorii danin publicznych. (...) Opłata za pobyt w izbie wytrzeźwień jest przymusowym, bezzwrotnym i odpłatnym świadczeniem pieniężnym, zasilającym budżet jednostki samorządu terytorialnego, nałożonym ustawą i obwarowanym rygorem egzekucji administracyjnej (zob. wyrok WSA w Łodzi z 25 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 90/10, Lex nr 675103). W ocenie Trybunału, spełnia ona zatem wszystkie kryteria daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji”. Odnosząc się do możliwości retroaktywnego wprowadzania przepisów daninowych Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 września 1998 r. sygn. akt K 10/98 wskazał: „zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden ze składników zasady demokratycznego państwa prawnego, ustanowionej poprzednio w art. 1 przepisów konstytucyjnych, obecnie w art. 2

Konstytucji RP. Naruszenie tego zakazu przez przepisy ustawy zwykłej powoduje - pomijając sytuacje wyjątkowe - uznanie takich przepisów za sprzeczne z Konstytucją. Zasada *lex retro non agit* działa w szczególnie silny sposób w tych dziedzinach, gdzie jednostka podporządkowana jest bezpośredniemu władztwu państwa. Do takich dziedzin, obok prawa karnego, zalicza się prawo daninowe”.

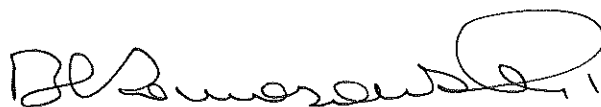
Z uwagi na argumenty wskazane powyżej, należy uznać, że wejście w życie przepisów kreujących (w odniesieniu do placówek) lub określających wysokość (w odniesieniu do izb wytrzeźwień lub jednostek Policji) opłat z mocą wsteczną narusza art. 2 Konstytucji.

W świetle powyższego, zakwestionowanie przeze mnie przedmiotowej ustawy w trybie kontroli prewencyjnej oznacza konieczność odniesienia się do regulacji zawartej w jej przepisie końcowym. Niezależnie od okoliczności jaką stanowiłoby podpisanie ustawy bezpośrednio po dniu 17 stycznia 2013 r. jeszcze w konstytucyjnym terminie przysługującym Prezydentowi RP, bądź po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, rozważenia wymaga sposób uregulowania kwestii wejścia w życie ustawy. Przytoczyć w tym miejscu należy rozważania Trybunału Konstytucyjnego, odnoszące się wprawdzie do stanu faktycznego, którego istotą było przedłożenie przez Marszałka Sejmu Prezydentowi RP do podpisu ustawy już po kalendarzowo określonym terminie jej wejścia w życie, aktualne jednak w przedmiotowej sprawie ze względu na upływ terminu wejścia w życie zaskarżonej ustawy. W wyroku z dnia 10 października 2001 r. sygn. akt K 28/01 Trybunał Konstytucyjny zauważył: „Skoro Trybunał mocą swojego wyroku pozbawia możliwości uzyskania mocy obowiązującej wadliwie skonstruowany przepis art. 51 [ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo działalności gospodarczej], ustawa zostaje pozbawiona przepisu określającego termin wejścia jej w życie, który zostaje wyeliminowany z jej tekstu. W takiej sytuacji automatycznie wchodzi w grę wspomniany art. 4 ust. 1

zdanie pierwsze powołanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, stanowiący, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłoszone w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia”. Podzielić należy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w dalszej części uzasadnienia wyroku w sprawie K 28/01 wskazał, iż: „na aprobatę zasługiwałaby taka praktyka wprowadzania w życie aktów normatywnych, która poprzez określenie dostatecznie odległych terminów wchodzenia w życie, stwarzała realną gwarancję wszystkim ich adresatom do przygotowania się do realizacji postanowień takich aktów”.

W moim przekonaniu, warunkiem wejścia w życie zaskarżonej ustawy jest nadanie nowego brzmienia przepisowi końcowemu, tak by spełnione były minimalne standardy, w zakresie określenia terminu wejścia w życie ustawy, wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Mając na względzie podniesione w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.



Bronisław Komorowski