



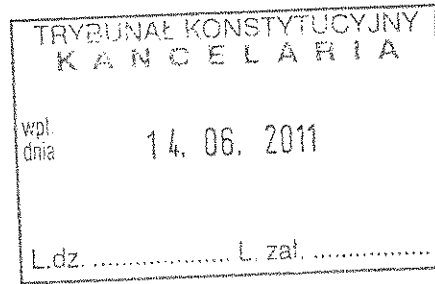
Rzeczpospolita Polska

PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 13 czerwca 2011r.

PG VIII TK 38/11

(K 12/11)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności:

- „1) art. 42 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.) w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji,
- 2) § 29 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 ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”

- na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 42 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.) w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 29 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 ze zm.) jest zgodny z art. 42 ust. 6 ustawy powołanej w pkt 1 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 42 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.) i § 29 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 ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Kwestionowany przez Wnioskodawcę art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zawierający upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, jest składnikiem kilkuczęłowej normy o brzmieniu:

„Art. 42. 1. Wobec osób przyjętych do izb wytrzeźwień, które stwarzają zagrożenie dla życia lub zdrowia własnego lub innej osoby, niszczą przedmioty znajdujące się w ich otoczeniu, może być zastosowany przymus bezpośredni, polegający na przytrzymywaniu lub unieruchomieniu.

2. Przytrzymywanie jest doraźnym, krótkotrwałym unieruchomieniem osoby z użyciem siły fizycznej.

3. Unieruchomienie jest dłużej trwającym obezwładnieniem osoby z użyciem pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa.

4. Przymus bezpośredni może trwać tylko do czasu ustania przyczyn jego zastosowania.

5. Za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień lub jednostce Policji pobierane są opłaty.

5a. Egzekucja należności, o których mowa w ust. 5, następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

6. Minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, tryb doprowadzania i przyjmowania osób, o których mowa w art. 40, do izb wytrzeźwień, jednostek Policji, innych placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zwalniania z tych izb, jednostek i placówek, a także organizację izb wytrzeźwień oraz innych placówek, z uwzględnieniem wymagań dotyczących kwalifikacji

pracowników i warunków technicznych pomieszczeń, zakres opieki zdrowotnej nad doprowadzonymi tam osobami oraz maksymalną wysokość opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji.”.

Wydane na podstawie art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi rozporządzenie 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, stanowi, w zaskarżonym przez Wnioskodawcę § 29, że maksymalna wysokość opłaty związanej z pobytem osoby przyjętej do izby, placówki lub jednostki Policji wynosi 250 zł.

Wnioskodawca, kwestionując zgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienia zawartego w art. 42 ust. 6 ustawy, ogranicza zakres kontroli konstytucyjnej do tego fragmentu upoważnienia, który dotyczy umocowania właściwego ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji. Konkretyzując zarzut niekonstytucyjności w tym zakresie, Wnioskodawca stwierdza, że wymienione upoważnienie ustawowe „nie zawiera jakichkolwiek wytycznych, które mogłyby pozwolić na ustalenie, czym powinien kierować się organ upoważniony określając w rozporządzeniu maksymalną wysokość opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień” i dodaje, że „w rezultacie owe maksymalne opłaty mogą być ustalane w sposób całkowicie dowolny, a więc nieskrępowany żadnymi wskazówkami i innymi postanowieniami ustawy” (str. 7-8 uzasadnienia wniosku). Wnioskodawca zastrzegł, że nie jest jego intencją „pozbawienie ministra właściwego do spraw zdrowia możliwości określania maksymalnej wysokości opłaty związanej

z pobytem w izbie wytrzeźwień”, albowiem „chodzi jedynie o to, aby uprawnienie to nie miało cech dowolności i nie było wykonywane na podstawie arbitralnie ustalonego kryterium, a więc aby miało swoje racjonalne uzasadnienie” (str. 8-9 uzasadnienia wniosku). Uzasadniając z kolei zarzut niezgodności § 29 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Wnioskodawca podniósł argument, że przepis ten ustala wysokość omawianej opłaty bez dostatecznych wskazówek zawartych w ustawie. W razie uwzględnienia wniosku przez Trybunał Konstytucyjny Wnioskodawca wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na okres 12 miesięcy od dnia ogłoszenia sentencji orzeczenia, w celu umożliwienia dostosowania treści upoważnienia ustawowego oraz treści aktu wykonawczego do standardów konstytucyjnych.

Zwrócenia uwagi wymaga także ten fragment uzasadnienia wniosku, w którym Wnioskodawca, odwołując się do brzmienia art. 42 ust. 5 ustawy (który przewiduje odpłatność nie tylko za pobyt w izbie wytrzeźwień lub jednostce Policji, lecz również za doprowadzenie do tych miejsc), wskazuje, iż zaskarżone upoważnienie „nie ma charakteru pełnego”, bo określa maksymalną opłatę jedynie za pobyt w izbie wytrzeźwień, pomijając jednocześnie koszt doprowadzenia do tego miejsca. Nie wydaje się, by ta uwaga Wnioskodawcy, niezwiązana z zasadniczym nurtem argumentacji wniosku i nieobjęta jego *petitum*, wymagała bliższego ustosunkowania się, albowiem kwestia wysokości kosztów ponoszonych przez odpowiednie organy doprowadzające (Policja, straż gminna) wykracza poza materię ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i nie mieści się w pojęciu „pobyt w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji”, użytym w zaskarżonym art. 42 ust. 6 tej ustawy.

W okresie blisko trzydziestu lat obowiązywania ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, brzmienie jej art. 42 ulegało ewolucji.

W pierwotnym tekście ustawy (Dz. U. z 1982 r. Nr 35, poz. 230) art. 42 był jednocłonowym przepisem, zawierającym upoważnienie do wydania rozporządzenia, w którym właściwi ministrowie określić mieli m.in. „zasady ustalenia opłat związanych z doprowadzeniem i pobytem w izbie wytrzeźwień lub w jednostce Milicji Obywatelskiej”. Taki kształt upoważnienia powtórzony został - z korektami dotyczącymi jedynie zmiany nazw wymienionych tam organów - w kolejnych ustawach nowelizujących: z dnia 12 września 1996 r. (Dz. U. Nr 127, poz. 593 - art. 1) i z dnia 24 lipca 1998 r. (Dz. U. Nr 106, poz. 668 - art. 47). Aktami wykonawczymi, wydanymi na podstawie art. 42 ustawy, w jego ówczesnym brzmieniu, były: rozporządzenie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 7 maja 1983 r. (Dz. U. Nr 25, poz. 109 ze zm.), a następnie rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 23 października 1996 r. (Dz. U. Nr 129, poz. 611). W tym drugim rozporządzeniu (które utraciło moc z dniem 28 czerwca 2001 r. w związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 27 kwietnia 2001 r., o której będzie mowa w dalszej części niniejszego stanowiska), w jego § 19 ust. 1-3, zawarta była następująca regulacja: „Pobyt w izbie jest odpłatny”; „Opłatę za pobyt w izbie ustala dyrektor izby na podstawie analizy kosztów pobytu jednej osoby w izbie, wyliczonych na podstawie aktualnych kosztów działalności tych placówek, obejmujących bieżące wydatki; opłata ta nie może jednak przekroczyć 20% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za kwartał poprzedzający ustalenie tej opłaty, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego stosownie do przepisów o rewaloryzacji emerytur i rent”; „Za dowóz do izby środkami transportu nie będącymi środkami publicznego transportu zbiorowego nie pobiera się opłat”.

Poważna nowelizacja art. 42 ustawy, polegająca na jego rozbudowaniu przez utworzenie w jego treści sześciu jednostek redakcyjnych oznaczonych jako ustępy 1-6, dokonana została ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 60, poz. 610 - art. 1 pkt 25). Kolejna, ostatnia już, nowelizacja art. 42 ustawy ograniczyła się do uzupełnienia jego brzmienia o ust. 5a, przewidujący tryb egzekucji należności z tytułu opłat za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień lub jednostce Policji (ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. Nr 125, poz. 1368).

Konsekwencją nadania nowego, aktualnie obowiązującego, brzmienia art. 42 ustawy, w tym także w związku z nowym zakresem upoważnienia określonego w ust. 6 tego przepisu, było wydanie przez Ministra Zdrowia rozporządzenia z dnia 4 lutego 2004 r., zawierającego kwestionowany przez Wnioskodawcę § 29. Rozporządzenie to zastąpiło poprzednie, wymienione wcześniej, rozporządzenie z dnia 23 października 1996 r.

W świetle powołanych wyżej zmieniających się unormowań w przedmiocie opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień lub jednostce Policji daje się zauważyć ewolucja sposobu rozwiązywania tej kwestii przez ustawodawcę. W pierwszych w kolejności regulacjach ustawodawca wybrał wariant odesłania zupełnego, którego konsekwencją było określanie w aktach podustawowych podstawy prawnej pobierania opłaty i zasad jej obliczania, choć takie umiejscowienie normatywne opłaty, ze względu na jej charakter związany z przymusowym pobytem w izbie lub jednostce Policji osób zatrzymanych, mogło budzić wątpliwości konstytucyjne. Decydując się na wariant aktualnie obowiązujący, ustawodawca przeniósł regulację dotyczącą prawa poboru opłaty przez konkretny podmiot oraz obowiązku jej uiszczenia przez osobę zatrzymaną - na poziom ustawowy, na tym też poziomie wprowadził pojęcie „opłaty

maksymalnej”, której wysokość (maksymalna) określona ma być w akcie wykonawczym. Tym samym ustawodawca zrezygnował z ingerencji w kalkulację kosztów, których wypadkową miałyby być określana przez właściwego ministra (we wcześniejszych aktach prawnych - przez dyrektora izby wytrzeźwień) opłata, podlegająca waloryzacji, innymi słowy - zrezygnował z powierzenia normodawcy „zasad ustalania opłat”, a to właśnie - ogólnie rzecz ujmując - kwestionuje Wnioskodawca.

W wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91, str. 1200-1201) Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się na temat opłat, będących dochodami publicznymi i zarazem rodzajem daniny publicznej, stwierdził: „Opłatą jest danina publicznoprawna charakteryzująca się cechami podobnymi do podatku i cła, z tym że w przeciwieństwie do podatków i ceł, opłata jest świadczeniem odpłatnym. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywane w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty (zob. P. Smoleń, *Opłaty* [w:] W. Wojtowicz (red.), A. Gorgol, A. Kuś, A. Niezgoda, P. Smoleń, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2002, s. 257-258). Oprócz tego że są świadczeniami odpłatnymi są także - jak podatki - świadczeniami pieniężnymi, powszechnymi, bezzwrotnymi, ustalonymi jednostronnie przez państwo. Z tej racji, że są jedną z form pozyskiwania dochodów budżetu państwa lub budżetów samorządu terytorialnego, powinny być odprowadzane, o ile regulacje szczególne nie stanowią inaczej, do budżetów jednostek samorządowych. Jako dochody publiczne, przymusowe mogą być

pobrane w drodze egzekucji administracyjnej. Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest za określoną usługę - może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem dodatkowym, pobieranym w wysokości wyższej niż faktycznie świadczona usługa - zawiera cechy podatku. Dla uznania opłat za dochody i daniny publiczne kluczowe znaczenie mają nie tylko wskazane wyżej cechy ale i także okoliczność, że przeznaczone są na cele publiczne albo związane są z realizacją takich celów. Cele te określają ustawy szczególne.”.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym precyzuje się, że opłata za pobyt w izbie wytrzeźwień ma charakter opłaty administracyjnej i jest świadczeniem wynikającym ze stosunku publicznoprawnego, oraz że opłaty z tego tytułu nie posiadają charakteru zobowiązaniowego w rozumieniu prawa cywilnego, lecz administracyjnoprawny i wynikają nie z czynności prawnej, lecz z decyzji o przymusowym umieszczeniu w izbie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 90/10, LEX nr 675103). W uzasadnieniu tych tez sąd uznał, że „[n]awiązywany pomiędzy izbą wytrzeźwień a zobowiązanym stosunek nie wynika z zawartego porozumienia. Izba wytrzeźwień występuje bowiem z mocy przysługującej tej placówce władzy zwierzchniej, uprawnienia wynikającego z przepisów prawa administracyjnego. Następuje on z wyłączeniem woli zobowiązanego i charakteryzuje się brakiem równorzędności jego podmiotów. Również związane z tym stosunkiem opłaty, których obowiązek uiszczenia wynika wprost z przepisów ustawy, ustalane są jednostronnie przez organ zarządzający izbą wytrzeźwień, na podstawie przepisów wykonawczych”.

Mimo stanowczości powyższego poglądu należy jednak zauważyć, że pierwotną przyczyną umieszczenia konkretnej osoby w izbie wytrzeźwień lub w innej podobnej placówce jest wprowadzenie się przez tę osobę w stan nietrzeźwości z konsekwencjami, o których mówi art. 40 ustawy (wywołanie

zgorzenia w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy, zagrożenie dla jej życia lub zdrowia albo życia lub zdrowia innych osób). Konieczność poddania badaniom lekarskim osoby przyjmowanej do izby (§ 4 ust. 1 rozporządzenia) oraz sprawowania nad nią opieki (świadczenia higieniczno-sanitarne, pierwsza pomoc w nagłych wypadkach, ewentualność detoksykacji czy wydania odzieży zastępczej - § 10 i § 18 ust. 1 rozporządzenia) pociągają za sobą koszty, np. funkcjonowania odpowiednio wyposażonego ambulatorium (§ 21 rozporządzenia), zatrudnienia wykwalifikowanego personelu.

W świetle tego wydaje się, że opłata za pobyt w izbie lub placówce, choć ustalana jednostronnie przez organ samorządu terytorialnego organizujący izbę (art. 39 ustawy), w wysokości do górnej granicy limitowanej przez normodawcę, ma także cechę ekwiwalentności, a zatem nie można jej przypisać - jak sugeruje Wnioskodawca - arbitralności, oderwanej od rzeczywiście poniesionych kosztów pobytu w izbie danej osoby.

Wnioskodawca, jak już wspomniano, kwestionuje, w aspekcie art. 92 ust. 1 Konstytucji, ogólnikowość wytycznych upoważnienia zawartego w art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a w ślad za tym - niekonstytucyjność § 29 rozporządzenia, ustalającego maksymalną wysokość opłaty.

Do podobnej kwestii odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. akt P 23/10 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 107, str. 1261-1262), stwierdzając: „Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. (...) Problematyka wytycznych jako elementu konstrukcyjnego upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia

wykonawczego była wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156, z 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162, z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142, z 17 października 2000 r., sygn. K 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253, z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36). Definiując to pojęcie, Trybunał odwoływał się do poglądów doktryny i stanowiska Rady Legislacyjnej, a także własnego przekonania ukształtowanego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., że upoważnienie ustawowe musi być sformułowane tak, aby wyznaczało kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym.

Pod rządami Konstytucji z 1997 r. Rada Legislacyjna zdefiniowała „wytyczne” jako „wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazujące kierunki merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz” (por. *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń*, „Przegląd Legislacyjny” nr 3-4/1998, s. 187). W podobny sposób pojęcie wytycznych zostało później zdefiniowane w § 66 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908: dalej: zasady techniki prawodawczej), gdzie stwierdza się [że] „Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są wskazówkami wyznaczającymi treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści”. Wytyczne mogą przybierać różną postać redakcyjną: mogą mieć charakter „negatywny”, tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy, jak i charakter „pozytywny” np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, funkcje, które ma spełniać instytucja, ukształtowanie której

ustawa powierzyła rozporządzeniu. Wspomniany wcześniej § 66 ust. 1 zasad techniki prawodawczej stanowi, że w wytycznych można wskazać w szczególności: 1) rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu, 2) granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia rozporządzenia, 3) wymagania, jakim muszą odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu, 4) cele, jaki muszą zostać osiągnięte przez rozporządzenie, 5) okoliczności, jakie należy uwzględnić, tworząc rozporządzenie.

Wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe. Mogą one być zawarte w innych przepisach ustawy. Przepisy te muszą jednak umożliwiać precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych. Jeżeli nie jest możliwe dekodowanie wytycznych z przepisów ustawy, to przepis zawierający upoważnienie musi zostać uznany za niekonstytucyjny. Należy dodać, że podstawą do zrekonstruowania treści wytycznych nie mogą być inne ustawy aniżeli ta zawierająca upoważnienie do wydania danego rozporządzenia. Wytycznych nie można również odtwarzać na podstawie całego systemu prawa obowiązującego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99).

Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są pozostawione uznaniu ustawodawcy. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie w ogóle zawarto wytyczne, brak wytycznych przesądza bowiem o niekonstytucyjności upoważnienia. Po drugie, do ustalenia, czy treść wytycznych jest adekwatna do specyfiki regulowanych materii (por. wyrok z 10 września 2001 r., sygn. K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164 i cytowane tam orzeczenia). Zgodnie bowiem z § 66 ust. 2 zasad techniki prawodawczej stopień szczegółowości wytycznych powinien być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu. Wytyczne powinny być bardziej szczegółowe, gdy przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli. W takich wypadkach regulacja ustawowa powinna być pełniejsza,

pozostawiając mniej materii do uregulowania w aktach wykonawczych. Jeżeli ustawodawca korzysta z odesłań, to powinien znacznie precyzyjniej wyznaczyć zakres treści rozporządzeń, m.in. przez bardziej szczegółowe - niż w innych materiach - określenie wytycznych do treści aktu. Oznacza to, że minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a określane jest *ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela (zob. wyroki TK z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99 i 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01).

Wymóg wydawania rozporządzenia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego oraz hierarchiczne powiązanie rozporządzenia z ustawą sprawiają, że zakres swobody twórcy rozporządzenia jest ograniczony na dwa sposoby: „pozytywnie” - przez ustawowe określenie zakresu spraw przekazanych do normowania i kierunku tego unormowania oraz „negatywnie” - przez wymaganie braku jego niezgodności ze wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 77).”

Uwzględniając powyższe poglądy Trybunału Konstytucyjnego, należy, na gruncie omawianej sprawy, sformułować następujące wnioski.

Interpretacja zwrotu „maksymalna wysokość opłat”, zawartego w kwestionowanych przez Wnioskodawcę wytycznych, wskazuje, że ustawodawca - jeśli nawiąże się do określenia użytego w cytowanym wyroku TK - „nie życzył sobie”, aby wysokość tych opłat kształtowana była na tyle dowolnie przez podmioty zarządzające izbami wytrzeźwień i innymi placówkami tego typu, że, w niektórych przypadkach, mogłoby to pociągać za sobą koszty nadmierne, przypominające represję ekonomiczną. W tym więc wymiarze ów fragment wytycznych ma charakter gwarancyjny, ale jednocześnie nie sztywny, bo dopuszczający opłaty niższe od maksymalnych.

Inaczej rzecz ujmując - maksymalność jako cecha opłaty, którą ma ustalić minister, jest sama w sobie wytyczną, w tym sensie, że jednostki samorządu terytorialnego utrzymujące placówki, których dotyczy opłata, nie mogą przerzucać na osoby doprowadzone ponoszenia rzeczywistych kosztów, zamiast pokrywać je z własnych budżetów, jeśli koszty te są, z różnych względów, nadmierne.

Nie ma zarazem podstaw do przyjęcia (Wnioskodawca tego zresztą wprost nie zarzuca), by maksymalna opłata w kwocie 250 zł, obowiązująca w niezmienionej wysokości od ponad 7 lat, była wygórowana i nieproporcjonalna do jej charakteru. Uwzględnić bowiem należy, że w omawianym rozporządzeniu przewidziano na tyle szeroki katalog obowiązków świadczonych na rzecz osób umieszczonych w izbie wytrzeźwień, że suma wynikających stąd kosztów (co, jak należy założyć, znane jest właściwemu ministrowi) oscyluje właśnie wokół tej kwoty, a najpewniej ją przewyższa. Potwierdzeniem tego może być fakt, że w projekcie nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (w czasie przygotowywania niniejszego stanowiska projekt ten, datowany 27.04.2011 r. z adnotacją o przekazaniu jego wersji pod obrady Komitetu Rady Ministrów, prezentowany był na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia) proponuje się, przez nadanie nowego brzmienia ust. 5 art. 42, określenie, na poziomie ustawy, wysokości omawianej opłaty już w kwocie 350 zł, ze wskazaniem sposobu jej waloryzacji w kolejnych latach (powiązanie ze średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, przyjętym w ustawie budżetowej).

Nie można również pominąć, że upoważnienie ministra do określenia maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji, poprzedzone jest, w art. 42 ust. 6 ustawy, wytycznymi nakazującymi, przy organizacji izb wytrzeźwień oraz innych

placówek, uwzględnienie wymagań dotyczących kwalifikacji pracowników i warunków technicznych pomieszczeń, a ponadto rozporządzenie ma określić zakres opieki zdrowotnej nad doprowadzonymi tam osobami. W kontekście tych wytycznych, określających wymagania, jakie spełniać muszą izby wytrzeźwień oraz podobne placówki, nie wydaje się celowe wyodrębnianie - jak sugeruje Wnioskodawca - kryteriów obliczania opłaty za pobyt w drodze szczegółowej kalkulacji kosztów, w miejsce, mającej charakter gwarancyjny i powstrzymujący, opłaty maksymalnej. Ta bowiem opłata, ustalona przez właściwego ministra na podstawie dostępnych mu danych, odnosi się do wszystkich placówek zorganizowanych wedle określonych w upoważnieniu wytycznych, a więc nie ma podstaw do negowania związku między tymi wytycznymi i wysokością maksymalnej opłaty. Ten argument przemawia przeciwko pogładowi Wnioskodawcy, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia może, w sposób dowolny i nieskrepowany postanowieniami ustawy, ustalić maksymalną wysokość opłaty.

Uznanie art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi za zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji uzasadnia podobną ocenę w odniesieniu do zaskarżonego przez Wnioskodawcę § 29 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r., ustalającego, zgodnie z upoważnieniem ustawowym, maksymalną wysokość opłaty. Przepis ten spełnia więc przesłanki, konkretyzowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym art. 92 ust. 1 Konstytucji: „Rozporządzenie jest legalne, jeśli zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych przez ustawę do uregulowania, odpowiada merytorycznej treści dyrektywnej, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć (...). Z faktu, że rozporządzenie jest podustawowym aktem wykonawczym, wynikają cztery podstawowe wymagania: oparcie rozporządzenia o podstawę ustawową, utrzymanie regulacji rozporządzenia w ramach wskazanych przez upoważnienie, zdeterminowanie

treści i celu rozporządzenia przez cel ustawy, którą ma wykonywać, niesprzeczność rozporządzenia z unormowaniami o randze ustawowej, a więc nie tylko ze wszystkimi przepisami zawartymi w ustawie, w której zawarto upoważnienie do wydania rozporządzenia, ale też ze wszystkimi innymi obowiązującymi przepisami ustawowymi” (wyrok z dnia 31 sierpnia 2006 r., sygn. K 25/06, OTK ZU Nr 8/A/2006, poz. 96 str. 977 i powołane tam piśmiennictwo).

Z tych wszystkich względów, należało zająć stanowisko jak w *petitum*.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego