



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, dnia 28 marca 2011 r.

RPO-571581-II-11/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

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

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności :

- 1) 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.

Uzasadnienie

Na tle spraw badanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w tym wizytacji przeprowadzanych przez pracowników Biura Rzecznika w izbach wytrzeźwień ujawnił się problem konstytucyjności regulacji prawnej dotyczącej wysokości opłat pobieranych za pobyt w izbie wytrzeźwień.

W myśl art. 40 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi osoby w stanie nietrzeźwości, które swoim zachowaniem dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu lub zdrowiu innych osób, mogą zostać doprowadzone do izby wytrzeźwień, zakładu opieki zdrowotnej lub innej placówki utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego albo do miejsca zamieszkania lub pobytu. W razie braku izby

wytrzeźwień osoby takie mogą być doprowadzone do jednostki Policji (art. 40 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi). Ponadto osoby doprowadzone do izby wytrzeźwień lub jednostki Policji pozostają tam aż do wytrzeźwienia, nie dłużej niż 24 godziny (art. 40 ust. 3 zd. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi).

Zgodnie zaś z art. 42 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień lub jednostce Policji pobierane są opłaty. W przypadku nieuiszczenia tej opłaty, egzekucja należności następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 42 ust. 5a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Natomiast na podstawie upoważnienia zawartego w art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określa, w drodze rozporządzenia, tryb doprowadzenia i przyjmowania osób do izby wytrzeźwień, jednostek Policji, innych placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę 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.

Wykonaniem powyższego upoważnienia ustawowego jest 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 (Dz. U. Nr 20, poz. 192 ze zm.). Zgodnie z § 29 tego rozporządzenia maksymalna wysokość opłaty związanej z pobytem osoby przyjętej do izby, placówki lub jednostki Policji wynosi 250 zł.

W świetle powołanego powyżej upoważnienia ustawowego w interesującym zakresie, właściwy minister został więc umocowany 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. Wymienione upoważnienie ustawowe nie zawiera natomiast dla organu wydającego rozporządzenie jakichkolwiek wskazówek, czym powinien kierować się ten organ ustalając w akcie wykonawczym do ustawy maksymalną wysokość opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień. Wskazówek takich nie zawierają także pozostałe przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi regulujące materię związaną z opłatami za pobyt w izbie wytrzeźwień. Przepisy te bowiem wyłącznie wprowadzają opłaty za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień oraz przewidują, iż opłaty te podlegają wyegzekwowaniu na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Brak szczegółowych wskazówek ustawowych dotyczących kryteriów ustalania maksymalnej wysokości opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień powoduje zaś, iż organ upoważniony w istocie w sposób dowolny, nieskrępowany postanowieniami ustawy, może ustalić maksymalną wysokość takiej opłaty, która, co warto podkreślić,

jest przecież pobierana w związku z pozbawieniem przez władzę publiczną danej osoby wolności osobistej.

Opisany powyżej stan rzeczy uzasadnia ocenę art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi 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 z punktu widzenia standardu zawartego w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji RP 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.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05, OTK z 2005 r., Nr 10/A, poz. 188) zwraca się uwagę, że upoważnienie ustawowe powinno mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określać zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu) oraz treściowym (określać wytyczne dotyczące treści aktu). Szczegółowe wytyczne mają za zadanie zapewnić ścisły związek rozporządzenia wykonawczego z treścią ustawy.

W zakresie objętym wnioskiem upoważnienie ustawowe – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – spełnia konstytucyjny wymóg szczegółowości pod względem

podmiotowym. Wskazuje bowiem jako organ właściwy do wydania rozporządzenia ministra właściwego do spraw zdrowia współdziałającego w tym zakresie z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych.

Upoważnienie spełnia też konstytucyjny wymóg szczegółowości pod względem przedmiotowym, skoro jako zakres spraw przekazanych w interesującym zakresie do uregulowania w rozporządzeniu wskazuje maksymalną wysokość opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji. Zwrócić jednak w tym miejscu trzeba uwagę, że zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi opłata jest pobierana nie tylko za pobyt w izbie wytrzeźwień lub jednostce Policji, lecz również za doprowadzenie. Jednakże w części dotyczącej opłaty za doprowadzenie do izby wytrzeźwień ustawodawca nie przewidział uregulowania materii jej wysokości w rozporządzeniu. W istocie więc upoważnienie do określenia maksymalnej wysokości opłaty nie ma charakteru pełnego, skoro obejmuje tylko jej część, tj. opłatę za pobyt w izbie wytrzeźwień.

Zawarte w art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi upoważnienie ustawowe w zaskarżonej części nie spełnia natomiast konstytucyjnego warunku szczegółowości pod względem treściowym.

Konstytucyjny warunek, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Jeżeli ustawa upoważnia do unormowania kilku odrębnych materii, to musi jednocześnie ustanawiać wytyczne dla każdej z tych materii. Sam

sposób ujęcia wytycznych oraz zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Konieczną przesłanką konstytucyjności przepisu upoważniającego jest jednak zawarcie w tym przepisie, lub w innych przepisach ustawy, pewnych wskazań treściowych, wyznaczających kierunek unormowań przyjętych potem w rozporządzeniu i przesądzających kwestie najważniejsze. Jeżeli w ustawie nie zawarto jakichkolwiek wytycznych, to przepis upoważniający zawsze staje się sprzeczny z Konstytucją, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 ust. 1 Konstytucji RP zostały spełnione (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2001 r., sygn. akt K 16/01, OTK z 2001 r., Nr 8, poz. 250; z dnia 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02, OTK z 2004 r., Nr 4/A, poz. 32; z dnia 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02, OTK z 2004 r., Nr 6/A, poz. 61; z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt P 4/09, OTK z 2006 r., Nr 5/A, poz. 55; z dnia 11 grudnia 2007 r., sygn. akt U 6/06, OTK z 2007 r., Nr 11/A, poz. 156; z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, OTK z 2009 r., Nr 3/A, poz. 28; z dnia 27 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08, OTK z 2009 r., Nr 7/A, poz. 111).

Ze wskazanego powyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika równocześnie, iż możliwe jest umieszczenie wytycznych w innych niż upoważnienie przepisach ustawy, o ile tylko jest możliwe precyzyjne zrekonstruowanie ich treści. Jeżeli jednak taka rekonstrukcja nie jest możliwa, to przepis zawierający upoważnienie musi zostać uznany za niekonstytucyjny.

Zdaniem Rzecznika art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w interesującym zakresie 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. Ustawodawca poprzestał bowiem na określeniu w tym zakresie materii przedmiotu regulacji czyniąc nim maksymalną wysokość opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji. Nie wskazał natomiast kryteriów, którymi powinien kierować się organ ustalając maksymalną wysokość opłat. W rezultacie owe maksymalne opłaty mogą być ustalane w sposób całkowicie dowolny, a więc nieskrępowany żadnymi wskazówkami i innymi postanowieniami ustawy.

Uwagi powyższe prowadzą do wniosku, że art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi 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 jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W rezultacie należy również uznać, że § 29 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie trybu doprowadzenia, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten ustala bowiem bez dostatecznych wskazówek zawartych w ustawie maksymalną wysokość omawianej opłaty.

Nie jest intencją Rzecznika pozbawienie ministra właściwego do spraw zdrowia możliwości określania maksymalnej wysokości opłaty związanej z pobytem w izbie

wytrzeźwień. 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. Stąd też w razie uwzględnienia tego wniosku, wnoszę także o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na okres 12 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP) w celu umożliwienia dostosowania treści upoważnienia ustawowego oraz treści aktu wykonawczego do standardów konstytucyjnych.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Jrena Filipowicz

