



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 30 czerwca 2011 r.

Sygn. akt K 12/11

BAS-WPTK-877/11

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	30. 06. 2011
L.dz. ....	L.zał. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 marca 2011 r. (sygn. akt K 12/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że 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 nie zawiera wytycznych określających maksymalną wysokość 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.**

## Uzasadnienie

### **I. Stan prawny i zarzuty wnioskodawcy**

1. Kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej Rzecznik lub RPO), art. 42 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm., dalej ustawa antyalkoholowa lub ustawa) ma następujące brzmienie: „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”.

2. W *petitum* wniosku Rzecznik wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 42 ust. 6 ustawy antyalkoholowej „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”. Zdaniem RPO, zaskarżony przepis narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ zawarte w nim upoważnienie do wydania rozporządzenia nie określa jakichkolwiek wskazówek, jakimi powinien kierować się organ ustalający maksymalną wysokość opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień. Rzecznik podkreśla także, iż: „Nie jest intencją Rzecznika pozbawienie ministra właściwego do spraw zdrowia możliwości określenia 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” (wniosek, s. 8-9).

Sposób sformułowania zarzutów dowodzi więc, że Rzecznik kwestionuje brak wytycznych w upoważnieniu, które wskazywałyby sposób określenia maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w odpowiedniej placówce bądź jednostce Policji, a nie upoważnienie *per se*. Dokonana przez Sejm modyfikacja *petitum* służy zatem jedynie skonkretyzowaniu przedmiotu zaskarżenia.

Rzecznik wskazuje, że również z pozostałych przepisów ustawy antyalkoholowej nie można zrekonstruować wytycznych (wniosek, s. 4). W opinii RPO, taki kształt upoważnienia ustawowego powoduje, że: „[O]rgan 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” (wniosek, s. 4-5).

Ponadto, w razie uwzględnienia wniosku, RPO wnosi o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu na okres 12 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia (wniosek, s. 9).

3. Wykonując delegację ustawową, Minister Zdrowia wydał rozporządzenie 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., dalej rozporządzenie), które określa m.in. maksymalną wysokość opłat związanych z pobytem w izbie, placówce lub jednostce Policji (§ 1 pkt 4 i § 29).

## **II. Wzorzec kontroli**

Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji stanowi: „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”.

Upoważnienie do wydania rozporządzenia jest to zatem przepis ustawy, stanowiący bezpośrednią podstawę prawną do wydania aktu wykonawczego na zasadach określonych w art. 92 Konstytucji i skonkretyzowanych w tymże upoważnieniu (K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 92, s. 11).

Organ wydający rozporządzenie może normować wyłącznie te materie, które mieszczą się w zakresie spraw wskazanych w upoważnieniu ustawowym. Wyjście poza granice upoważnienia oznacza zarazem wyjście poza zakres przyznanej kompetencji prawodawczej i stanowi naruszenie Konstytucji (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 136).

Konstytucja nie zdefiniowała pojęcia „wytycznych”. Dla ustalenia znaczenia tego terminu nie można również odwołać się do koncepcji tzw. pojęć zastanych, ponieważ polskie prawo konstytucyjne nie używało dotąd pojęcia „wytycznych” w takim rozumieniu (M. Żabicka-Kłopotek, „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP), „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 32). Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), wytyczne są rozumiane jako wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań lub sposobu ukształtowania treści, która ma się znaleźć w rozporządzeniu (§ 66).

Zagadnienie dotyczące wymogów, jakie musi spełniać upoważnienie do wydania rozporządzenia, stanowiło przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wielu orzeczeniach, także tych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Na podstawie analizy orzecznictwa można wskazać następujące kwestie:

— upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni a brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy zawsze rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia (zob. orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyroki TK z: 4 listopada 1997 r., sygn. akt U 3/97; 8 grudnia 1998 r., sygn. akt U 7/98; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08);

— upoważnienie stanowiące podstawę do wydania rozporządzenia powinno być konkretne, co wyklucza samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wytycznych (wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08);

— aby upoważnienie mogło spełniać właściwą mu funkcję, powinno czynić zadość wyraźnie określonym w Konstytucji warunkom. Podstawowym jest wymóg

szczegółowości przejawiającej się w trzech wskazanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji aspektach. Upoważnienie ma określać: (a) organ właściwy do wydania rozporządzenia, (b) zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz (c) wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (wyroki TK z: 13 listopada 2001 r., sygn. akt K 16/01; 26 maja 2009 r., sygn. akt P 58/07);

— przez wskazanie wytycznych, zawierających wskazówki co do kierunku przyszłych rozwiązań, następuje wyznaczenie sposobu uregulowania spraw w rozporządzeniu. Szczegółowe wytyczne mają zapewnić ścisły związek rozporządzenia wykonawczego z treścią ustawy (wyrok z 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05);

— wymagania, które muszą spełniać wytyczne, mają dotyczyć materialnego kształtu regulacji, mogą być sformułowane w sposób pozytywny bądź negatywny, mogą również zostać zawarte w innych niż upoważnienie przepisach ustawowych (wyroki TK z: 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 6/08; 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08);

— stopień szczegółowości wytycznych jest zależny od charakteru materii podlegającej regulacji – im większy jest stopień ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, tym węższy może być zakres upoważnienia ustawowego i tym bardziej musi być ono szczegółowe (wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 9 maja 2006 r., sygn. akt P 4/05);

— minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela, przy czym wytyczne nigdy nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru (wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08);

— brak wytycznych może stanowić warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeśli pozostałe wymagania wskazane w art. 92 Konstytucji zostały spełnione (por. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08). Chociaż ustawa musi zawierać wytyczne, jednak nie muszą one być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak

rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie (por. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08);

— kontrola zgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji ogranicza się do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne. Po drugie, do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były uregulowane w całości w ustawie (zob. np. wyroki TK z: 17 października 2000 r., sygn. akt K 16/99; 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08);

— dla oceny konstytucyjności aktu prawnego właściwy jest stan konstytucyjny z daty orzekania (por. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99), tym samym brak wytycznych w przepisie upoważniającym, bez względu na datę jego wydania, świadczy o jego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. (wyrok TK z 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01).

### **III. Analiza zgodności**

1. Wykładnia art. 42 ust. 6 ustawy antyalkoholowej wskazuje, że przepis ten określa podmiot uprawniony do wydania aktu wykonawczego („minister właściwy do spraw zdrowia”), formę jego wydania („w drodze rozporządzenia”) oraz wyznacza zakres przedmiotowy materii, które mają zostać uregulowane („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”).

Z powyższego wynika, że upoważnienie spełnia konstytucyjne wymogi szczegółowości podmiotowej i przedmiotowej. Na marginesie należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy opłata jest pobierana nie tylko za pobyt

w izbie wytrzeźwień lub jednostce Policji, lecz także za doprowadzenie. W tej części ustawodawca nie zawarł w delegacji ustawowej odpowiedniego upoważnienia do uregulowania wspomnianego zagadnienia w akcie wykonawczym. Tym samym kwestionowany przepis *de lege lata* nie ma pełnego charakteru również z punktu widzenia swojego zakresu przedmiotowego (odnosi się jedynie do opłat za pobyt). Powyższa okoliczność została odnotowana przez Rzecznika (wniosek, s. 6), który jednak nie uczynił z niej argumentu na rzecz niezgodności art. 42 ust. 6 ustawy.

2. Wątpliwości pojawiają się natomiast co do tego, czy art. 42 ust. 6 ustawy antyalkoholowej spełnia wymóg szczegółowości treściowej. Innymi słowy, czy przepis ten zawiera postanowienia wyznaczające materialny kierunek rozwiązań, które mają zostać wprowadzone w rozporządzeniu.

Już nawet pobieżna analiza art. 42 ust. 6 ustawy dowodzi, że nie zostały w nim sformułowane wytyczne, które mogłyby pozwolić na ustalenie, czym powinien kierować się minister właściwy do spraw zdrowia, określając w rozporządzeniu maksymalną wysokość opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień (lub innych placówkach bądź jednostkach). *Prima facie* przepis ten nie spełnia zatem jednego z konstytucyjnych warunków przewidzianych dla upoważnień do wydania aktu wykonawczego. Ustawodawca określił jedynie przedmiot regulacji. W rezultacie powyższe opłaty mogą zostać ustalane w sposób dowolny. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego sytuacja taka nie musi oznaczać wadliwości kontrolowanej regulacji, ponieważ problem istnienia wytycznych powinien być rozpatrywany w kontekście normatywnym całej ustawy, a nie tylko jej konkretnej jednostki redakcyjnej. Przykładowo, w przywoływanym wcześniej wyroku z 26 października 1999 r. (sygn. akt K 12/99) Trybunał wyraził pogląd, że: „Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, gdy – pomimo braku jakichkolwiek wytycznych w przepisie upoważniającym – szczegółowy kontekst normatywny ustawy spowoduje, że organ wykonawczy niejako pośrednio, poprzez szczegółowe normy ustawy, uzyskuje wytyczne do odpowiedniego zbudowania treści rozporządzenia” (zob. także wyrok TK z 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08). A zatem, do oceny zgodności z Konstytucją art. 42 ust. 6 ustawy dodatkowo konieczna jest odpowiedź na pytanie, czy w innych niż zakwestionowany przepis postanowieniach ustawy antyalkoholowej możliwe jest odnalezienie wskazówek co do materialnego kształtu rozporządzenia.

3. Analiza całego tekstu ustawy antyalkoholowej pozwala stwierdzić, że wymagane przez art. 92 ust. 1 Konstytucji wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego nie dają się wywieść również z innych przepisów tej ustawy.

Artykuł 40 ustawy antyalkoholowej stanowi, że 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 właściwej placówki utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego albo do miejsca zamieszkania lub pobytu (ust. 1). W razie braku izby wytrzeźwień osoby takie mogą zostać doprowadzone do jednostki Policji (ust. 2). Ponadto, osoby doprowadzone do izby wytrzeźwień lub jednostki Policji pozostają tam aż do wytrzeźwienia, nie dłużej jednak niż 24 godziny (ust. 3). Zgodnie zaś z art. 42 ust. 5 ustawy, za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień lub jednostce Policji pobierane są opłaty. W przypadku nieuiszczenia opłaty, jej egzekucja następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (ust. 5a). Co więcej, izby wytrzeźwień mogą same potrącać należności z tytułu opłat związanych z pobytem w izbie z pieniędzy zatrzymanych w depozycie (art. 41 ust. 3), a na innych zatrzymanych w depozycie przedmiotach służy im ustawowe prawo zastawu (ust. 4).

Z powyższego wynika, że wskazane przepisy ustawy wprowadzają jedynie odpowiednie opłaty oraz przewidują tryb ich egzekucji. Żaden z nich nie określa natomiast kryteriów czy przesłanek, którymi powinien kierować się organ wydający akt wykonawczy (właściwi ministrowie). Ustawodawca nie zamieścił w ustawie wskazówek co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu, co zarazem oznacza, że stosownych wytycznych nie można w tym wypadku odczytać także z kontekstu normatywnego ustawy. Maksymalna wysokość opłat związanych z pobytem osoby przyjętej do izby, placówki lub jednostki Policji, uregulowana jest bezpośrednio w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 42 ust. 6 ustawy i wynosi 250 zł (§ 29). Jest to jedyny przepis, który normuje tę kwestię.

4. Przepis ustawy antyalkoholowej zawierający upoważnienie do określania wyżej wskazanych opłat był zawarty już w pierwotnym brzmieniu ustawy z dnia



26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, czyli pochodzi sprzed wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Pomimo kilkukrotnych nowelizacji art. 42 ustawy, wynikających m.in. ze zmian organów uprawnionych do wydania odpowiednich aktów wykonawczych, zawarte w kwestionowanym przepisie upoważnienie nie zostało uzupełnione o brakujące wytyczne. Aktualne brzmienie zakwestionowanego przepisu obowiązuje od maja 2001 r.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie odpowiadał na pytanie, na ile konieczne jest orzekanie o niekonstytucyjności upoważnień ustawowych, które weszły w życie przed 17 października 1997 r., jeśli nie zawierają wytycznych. Wskazywał przy tym, że Konstytucja nie przewidziała uchylecia przepisów ustaw zawierających upoważnienia do wydania rozporządzenia ale pozbawionych wytycznych, ani nie określiła terminu ich dostosowania do art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie zaznaczał, że uzupełnienie upoważnienia o wytyczne powinno nastąpić „przy okazji” nowelizacji danej ustawy. W nowszym orzecznictwie Trybunał przyjmuje natomiast, że od uchwalenia i wejścia w życie Konstytucji minęło wystarczająco dużo czasu na dostosowanie przepisów upoważniających do wymagań art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki TK z: 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01; 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02; 11 lutego 2010 r., sygn. akt K 15/09).

5. Podsumowując, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jednoznacznie, że „wobec kategoryczności sformułowania art. 92 ust. 1 Konstytucji, za niewątpliwie należy uznać, że wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę wytycznych dotyczących treści aktu, jest sprzeczne z Konstytucją. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 Konstytucji, zostaną spełnione” (wyroki TK z: 14 grudnia 1999 r., sygn. akt K 10/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 20 kwietnia 2004 r. sygn. akt K 45/02). Stanowisko to zachowuje w pełni aktualność na tle niniejszego postępowania. Również analiza pozostałych przepisów ustawy antyalkoholowej nie pozwala na zrekonstruowanie wytycznych co do treści rozporządzenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że upoważnienie zawarte w art. 42 ust. 6 ustawy antyalkoholowej – w zakresie wskazanym w *petitum* pisma – **jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.**

MARSZAŁEK SEJMU

Grzegorz Schetyna

