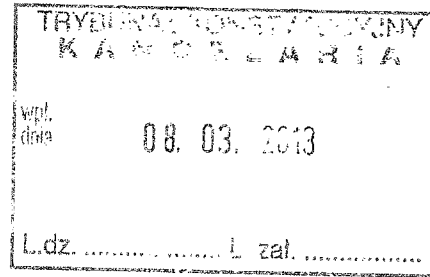




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 7 marca 2013 r.

Sygn. akt Kp 1/13
BAS-WPTK-272/13



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 Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt Kp 1/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 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.), obejmującej frazę: „albo innych urządzeń technicznych”, **jest niezgodny** z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 5 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie narusza nakazu ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* ani zasady niedziałania prawa wstecz, a przez to **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Wnioskiem z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt Kp 1/13, dalej: wniosek) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: wnioskodawca albo Prezydent RP) zakwestionował art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: ustawa zmieniająca albo u.z.) w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 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 o przeciwdziałaniu albo u.p.) w zakresie „[...] w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem «albo innych urządzeń technicznych»” z art. 2 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 5 u.z. z art. 2 Konstytucji „w zakresie, w jakim narusza nakaz odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasadę niedziałania prawa wstecz” (wniosek, *petitum*).

Pierwszy z zakwestionowanych przepisów brzmi: „Przymus bezpośredni w formie: [...] unieruchomienia – polega na dłużej trwającym obezwładnieniu osoby z użyciem pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa albo innych urządzeń technicznych”. Drugi z przepisów zaś stanowi, że: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 17 stycznia 2013 r.”.

2. Ustawa z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi została uchwalona w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt K 12/11). W przywołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny uznał m.in., że art. 42 ust. 6 u.p. „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 przez to, że ma charakter blankietowy, a treść innych przepisów tej ustawy nie dostarcza żadnych danych umożliwiających identyfikację wytycznych.

Sytuacja ta, zdaniem Trybunału, prowadzi do oderwania rozporządzenia wydanego na podstawie tego upoważnienia od ustawy, którą ono wykonuje. Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że: „[...] upoważnienie ustawowe, by uczynić zadość konstytucyjnemu minimum, powinno zostać uzupełnione o szczegółowe wytyczne, a ponadto – zważywszy na charakter opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień, nakładanej w drodze władczej formy działania podmiotu publicznego w związku z przymusowym zatrzymaniem obywatela – o wskazanie co najmniej górnej granicy, do jakiej opłata może zostać wymierzona (opłaty maksymalnej)” (wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11). Równocześnie sąd konstytucyjny, uznając za zasadne argumenty wnioskodawcy oraz uczestników co do negatywnych skutków natychmiastowej utraty mocy zaskarżonego przepisu, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji postanowił odroczyć utratę jego mocy obowiązującej o dziewięć miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw (tj. do 16 stycznia 2013 r.). Zabieg ten miał umożliwić ustawodawcy dokonanie niezbędnych zmian w ustawie i rozporządzeniu z uwzględnieniem wymogów stawianych w tym zakresie przez art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przygotowany przez Senat projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: projekt ustawy) złożony do łaski marszałkowskiej w dniu 3 grudnia 2012 r. (druk sejmowy nr 978/VII kad.), miał w założeniu uregulować kwestie wskazane przez Trybunał Konstytucyjny oraz przenieść część przepisów z rozporządzenia do ustawy (uzasadnienie projektu ustawy, s. 4). Już w tekście przesłanego do Sejmu projektu ustawy znalazły się zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy: nadający nowe brzmienie art. 42 ust. 8 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu („unieruchomienie polega na dłużej trwającym obezwładnieniu osoby z użyciem pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa albo innych urządzeń technicznych”), oraz określający dzień wejścia w życie ustawy zmieniającej (art. 3, obecnie art. 5, zgodnie z którym: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 16 stycznia 2013 r.”). W wyniku prac legislacyjnych w Sejmie rozbudowano przepisy przejściowe oraz dokonano pewnych zmian w tekście projektowanej ustawy. Treść zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisów nie ulegała jednak większym zmianom (dokonano korekty o charakterze redakcyjnym i zmodyfikowano datę wejścia w życie ustawy z 16 na 17 stycznia 2013 r.).

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Wnioskodawca wskazuje, że jego wątpliwości wzbudzają dwa przepisy art. 1 pkt 6 u.z. w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 u.p. oraz art. 5 u.z.

Zdaniem Prezydenta RP, istota niezgodności z Konstytucją pierwszego z zakwestionowanych przepisów polega na tym, że posługuje się on sformułowaniem „innych urządzeń technicznych”, które wprowadza otwarty katalog urządzeń technicznych, mających służyć stosowaniu przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia. Użycie tego typu zwrotu, który ma charakter niedookreślony, przy braku jego definicji w innych przepisach ustawy i rozporządzenia, skutkuje zbyt dużą swobodą interpretacyjną podmiotów stosujących prawo. Według wnioskodawcy, w dziedzinie praw i wolności obywatelskich pozostawienie tak szerokich ram dla organów stosujących prawo narusza zasadę określoności przepisów prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji (wniosek, s. 4-6).

Równocześnie Prezydent RP wskazuje, że ograniczenia w dziedzinie praw i wolności obywatelskich, w szczególności w aspekcie nietykalności i wolności osobistej, mogą być dokonywane zgodnie z treścią art. 41 ust. 1 Konstytucji tylko w ustawie. Oznacza to, zdaniem wnioskodawcy, że: „[...] wykluczone jest pozostawienie poza regulacją ustawową rodzajów innych urządzeń technicznych służących unieruchamianiu osób trafiających do izb wytrzeźwień, placówek lub jednostek policji” (wniosek, s. 9). Z tego powodu zakwestionowany przepis narusza art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, „gdyż nie określa w sposób kompletny wszystkich elementów ograniczenia wolności – w tym przypadku katalogu wszystkich urządzeń technicznych służących stosowaniu przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia” (wniosek, s. 10).

2. Jeżeli chodzi o niezgodność z Konstytucją drugiego z kwestionowanych przepisów, to wnioskodawca uważa, że ze względu na określenie daty wejścia w życie ustawy na 17 stycznia 2013 r. i przekazanie jej Prezydentowi RP do podpisu dopiero 11 stycznia 2013 r. okres *vacatio legis* – który faktycznie wyniósłby 5 dni – jest zbyt krótki. Jak argumentuje wnioskodawca, w takim wypadku: „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 krótki należy uznać 5-dniową lub krótszą *vacatio legis*, warunkowaną niezwłocznym podpisaniem i ogłoszeniem ustawy” (wniosek, s. 12). Jednocześnie Prezydent RP wywodzi, że: „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 [...] do ograniczenia okresu *vacatio legis*, czemu ustawodawca mógł zapobiec planując proces legislacyjny” (wniosek, s. 13). Dalej wnioskodawca pisze, że gdyby podpisał ustawę po 17 stycznia br., to jej przepisy dotyczące opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień weszłyby w życie z mocą wsteczną, co naruszałoby zakaz retroakcji, mający doniosłe znaczenie w dziedzinie prawa daninowego (wniosek, s. 14-15). Na podstawie powyższych konstatacji Prezydent RP przyjął, że art. 5 u.z. narusza zakaz retroakcji, wynikający z art. 2 Konstytucji.

III. Wzorce konstytucyjne

1. Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Wyrażona w tym przepisie formuła państwa składa się nie tylko z *expressis verbis* wyrażonych w treści omawianego artykułu komponentów (*scil.* państwa: demokratycznego i sprawiedliwego), lecz także z innych, które w sposób immanentny wynikają z aksjologii konstytucyjnej oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 394 oraz W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 9 i n.). Z przepisu tego wyprowadza się wiele zasad i reguł konstytucyjnych (por. np. S. Wronkowska, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006), w tym m.in. zasadę pewności prawa.

2. Zasada bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa jest ściśle związana z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwaną także zasadą lojalności) (zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 18-19). W wyroku z 14 czerwca 2000 r. (sygn. akt P 3/00) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „[Z]asada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa, umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”. Pogląd o przenikaniu się obu wspomnianych zasad znalazł potwierdzenie także w wielu późniejszych orzeczeniach (zob. np. wyroki TK z: 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 6 lipca 2004 r., sygn. akt P 14/03; 28 lutego 2006 r., sygn. akt P 13/05; 3 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 45/06; 20 lutego 2008 r., sygn. akt K 30/07; 4 listopada 2010 r., sygn. akt P 44/07; 12 lipca 2011 r., sygn. akt K 66/07 oraz wyrok pełnego składu TK z 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozwijano rozumienie powyższych zasad, wyprowadzając z nich szereg szczegółowych dyrektyw i ocen, skierowanych do prawodawcy. I tak Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stwierdzał m.in., że:

– zasada pewności prawa podważana jest szczególnie przez niejasność i niespójność regulacji (zob. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02), zwłaszcza wtedy, gdy powoduje ona rozbieżność rozumienia norm prawnych i konieczność wchodzenia w spór prawny z organami państwa, (por. wyrok TK z 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 25/06);

– prawodawca narusza wartości, znajdujące się u podstaw omawianej zasady, „wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała

zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach” (cytowany już wyrok w sprawie o sygn. akt P 3/00);

– zasadą jest, że wszelką zmianę prawa powinno poprzedzać zachowanie odpowiedniej *vacatio legis*, bowiem adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej i na podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (zob. np. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02).

Powyższe ustalenia zostały podsumowane i zaaprobowane w wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2008 r. (sygn. akt Kp 2/08), w którym stwierdzono, że: „Istotą zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela” (por. także W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 34).

Trybunał Konstytucyjny zwracał także uwagę, że zasada pewności prawa podlega ograniczeniu, w szczególności gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna albo gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji. „Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo [...] nie wynika, że każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości” (wyrok TK z 7 grudnia 1999 r., sygn. akt K 6/99).

3. Jakkolwiek nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* nie wynika wprost z Konstytucji, to jednak nie budzi wątpliwości w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów doktryny prawa, że jest on immanentną częścią zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa oraz związanej z nią zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Istota tego nakazu polega na tym, że wszelką zmianę prawa powinno poprzedzać zachowanie odpowiedniej *vacatio legis*, bowiem adresat normy musi

mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej i na podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (zob. np. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02; 13 maja 2008 r., sygn. akt SK 91/06 oraz wyrok pełnego składu TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08). Należy jednak podkreślić, że wymóg zachowania *vacatio legis* trzeba odnosić nie tyle do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ile do jego możliwości zapoznania się z nowymi przepisami oraz możliwości adaptacyjnych, które bywają zróżnicowane (zob. wyroki TK z: 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01 oraz 30 czerwca 2009 r., sygn. akt K 14/07).

W orzecznictwie zwrócono uwagę, że: „Ocena konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów wymaga zawsze rozważenia, jaki okres dostosowawczy jest «odpowiedni», i wskazania okoliczności, które o tym decydują. Ustawa nie określa górnej granicy *vacatio legis*, pozostawiając ten problem decyzji prawodawcy działającego w granicach swobody regulacyjnej wyznaczonej pojęciem «odpowiedniości». Tu należy wskazać przede wszystkim, że jest to uzależnione od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowania przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od dotychczasowych unormowań. Wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* umożliwić ma zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji. W zakresie posługiwania się *vacatio legis* ustawodawcy służy stosunkowo znaczny margines swobody decyzji. Nie może być to jednak arbitralność nieznajdująca dostatecznego wyjaśnienia w motywach legislatora i okolicznościach sprawy” (wyrok pełnego składu TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08; por. także wyrok TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. akt K 14/07).

4. Z zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny wyprowadza również zakaz wstecznego działania prawa. Rekapitulując wcześniejsze ustalenia w tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny w wyroku pełnego składu z 16 marca 2011 r. (sygn. akt K 35/08) stwierdził, że zakaz retroakcji jest konsekwencją zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i wymaga, aby prawodawca nie nakazywał stosowania nowo ustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Trybunał,

potwierdzając, że zakaz retroakcji stanowi podstawę porządku prawnego w demokratycznym państwie prawnym, nie nadaje mu zarazem charakteru bezwzględnego, uznając, iż zasada *lex retro non agit* ma charakter absolutny jedynie w prawie karnym, natomiast może doznawać określonych wyjątków w innych dziedzinach prawa, jeśli w konkretnej sprawie zachodzą okoliczności usprawiedliwiające takie odstępstwo.

5. Artykuł 41 ust. 1 Konstytucji brzmi: „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”.

W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że wolność osobista to „możliwość swobodnego określania przez jednostkę swego zachowania i postępowania, tak w życiu publicznym, jak i prywatnym, nieograniczona przez jakiegokolwiek inne czynniki ludzkie” (P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 41, s. 2; por. także J. Jaskiernia [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 651; L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce* [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 22 i n.; zob. również uchwała 7 sędziów SN z 13 marca 1990 r., sygn. akt V KZP 33/89).

Z kolei nietykalność osobista to zagwarantowana: „[...] możliwość utrzymywania przez jednostkę swej tożsamości i integralności tak fizycznej, jak i psychicznej oraz zakaz jakiegokolwiek, bezpośredniej i pośredniej ingerencji z zewnątrz, naruszającej tę integralność” (P. Sarnecki, *op. cit.*, komentarz do art. 41, s. 2; por. także J. Jaskiernia, *op. cit.*, s. 264) lub, jak pisze P. Winczorek, „nienaruszalność integralności cielesnej i duchowej człowieka, która może doznać uszczerbku przez bicie, ranienie, torturowanie fizyczne oraz dręczenie psychiczne” (tenże, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 101; zob. także wyrok pełnego składu TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07 oraz wyroki TK z: 31 sierpnia 2006 r., sygn. akt K 25/06; 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentowano, wynikający z art. 41 ust. 1 Konstytucji, związek między wolnością osobistą a nietykalnością

osobistą. W wyroku z 18 lutego 2004 r. (sygn. akt P 21/02) sąd konstytucyjny stwierdził, że: „[...] aspekt pozytywny «wolności jednostki» polega na tym, że jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej samej najbardziej odpowiadają, lub powstrzymać się od podejmowania jakiegokolwiek działalności. Aspekt negatywny «wolności jednostki» polega na prawnym obowiązku powstrzymania się – kogokolwiek – od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki. Obowiązek taki ciąży na państwie i na innych podmiotach”. Pogląd ten eksplorowano w późniejszym orzecznictwie wskazując, że w powyższym: „[...] rozumieniu wolności – «nietykalność osobista» stanowi jej aspekt negatywny, gwarantujący «wolność od» wkraczania w sferę integralności wewnętrznej i zewnętrznej każdego człowieka, natomiast pojęcie «wolności osobistej» pokrywa się z jej aspektem pozytywnym, chroniącym najszerzej ujmowaną możliwość realizacji woli i zachowań człowieka [...] W świetle wykładni art. 41 ust. 1 Konstytucji nietykalność osobista stanowi konieczny, szczególnie ważny warunek realizacji wolności osobistej człowieka w państwie demokratycznym; poszanowanie nietykalności osobistej jest zarazem gwarancją realizacji wolności osobistej” (wyrok pełnego składu TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07).

Trybunał Konstytucyjny zaznacza, że ze związku między poszanowaniem wolności osobistej a respektowaniem nietykalności osobistej na gruncie Konstytucji wynika, iż: „[...] ograniczenie wolności osobistej podlega szczególnej ochronie konstytucyjnej. Ograniczenie wolności osobistej wymaga bowiem nie tylko spełnienia wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, dotyczących ograniczenia każdego prawa lub wolności konstytucyjnej, ale wymaga ponadto respektowania nietykalności osobistej. Wolność osobista może podlegać ograniczeniom wyłącznie w ustawie, a przesłanki ustawowego ograniczania tej wolności, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji odnoszą się również do ograniczenia wolności osobistej. Przepis art. 41 ust. 1 Konstytucji «dodaje» jednak do ustawowych przesłanek dopuszczających ograniczenie wolności osobistej, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jeszcze jeden wymóg: pełne poszanowanie nietykalności osobistej” (wyrok pełnego składu TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07).

IV. Analiza zgodności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej

1. Prezydent RP kwestionuje zgodność art. 1 pkt 6 u.z. w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 u.p. z zasadą określoności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Należy jednak zauważyć, że charakter sformułowanych zarzutów, przedstawiony problem konstytucyjny oraz lakoniczność wyводу w tym zakresie (wniosek, s. 5-6) wskazują, że istota zarzutu nie lokuje się w niedostatecznym stopniu precyzji tego przepisu (którą na etapie poprzedzającym jego stosowanie trudno stwierdzić), lecz w niepewności adresatów norm prawnych co do rodzajów środków przymusu bezpośredniego, które będą mogły zostać wobec nich zastosowane. Istota niezgodności tego przepisu z art. 2 Konstytucji polega zatem, podobnie jak w odniesieniu do art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, na stworzeniu przez ustawodawcę otwartego katalogu środków przymusu bezpośredniego. Sugeruje to związek z inną z zasad pochodnych, wywiedzionych z art. 2 Konstytucji – z zasadą pewności prawa (por. wyrok pełnego składu TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11).

Ze względu na zbieżność zarzutów, Sejm będzie jednak rozpatrywał zgodność art. 1 pkt 6 u.z. w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 u.p. obejmującej frazę „albo innych urządzeń technicznych” z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji.

2. Poddany kontroli art. 1 pkt 6 u.z. w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 u.p. funkcjonuje w szerszym kontekście systemowym, którego przedstawienie jest niezbędne dla dokonania analizy zgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Na wstępie należy zauważyć, że podstawą prawną możliwości zastosowania przymusu bezpośredniego jest – niezakwestionowany w niniejszej sprawie – art. 1 pkt 6 u.z. w części dotyczącej art. 42 ust. 1 u.p., zgodnie z którym wobec osoby przyjętej do izby wytrzeźwień albo zatrzymanej w jednostce Policji może być zastosowany przymus bezpośredni. Przymus bezpośredni może być jednak zastosowany tylko wtedy, gdy osoba przyjęta do izby wytrzeźwień albo zatrzymana w jednostce Policji stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia własnego lub innej osoby ewentualnie, gdy niszczy przedmioty znajdujące się w otoczeniu (art.

1 pkt 6 u.z. w części dotyczącej art. 42 ust. 1 u.p.). W izbie wytrzeźwień o zastosowaniu przymusu bezpośredniego i zaprzestaniu jego stosowania decyduje lekarz lub felczer, który określa rodzaj zastosowanej formy przymusu bezpośredniego oraz osobiście nadzoruje jego wykonanie, zaś w jednostce Policji jej komendant lub osoba przez niego upoważniona, a podczas ich nieobecności – dyżurny jednostki Policji (art. 1 pkt 6 u.z. w części dotyczącej art. 42 ust. 3-4 u.p.). Przepisy określają również precyzyjnie formy przymusu bezpośredniego, wymieniając – taksatywnie – następujące: przytrzymanie, unieruchomienie, przymusowe podanie produktu leczniczego, izolację. Należy dodać, że przymus bezpośredni w formie unieruchomienia lub izolacji może być stosowany nie dłużej niż 4 godziny, a w razie potrzeby może być przedłużany na następne okresy, nie dłuższe jednak niż 6-godzinne (art. 1 pkt 6 u.z. w części dotyczącej art. 42 ust. 9 u.p.).

Zakwestionowany przez wnioskodawcę artykuł określa na czym polega przymus bezpośredni unieruchomienia, precyzując że do jego wykonania można użyć „pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa albo innych urządzeń technicznych”. Wątpliwości wnioskodawcy są związane z art. 1 pkt 6 u.z. jedynie w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 u.p. obejmującej frazę: „albo innych urządzeń technicznych”.

3. Rozważania na temat zgodności z Konstytucją zakwestionowanego przepisu należy zacząć od bezspornego stwierdzenia, że unieruchomienie następuje wbrew woli osoby, wobec której je zastosowano. W związku z tym nie może budzić wątpliwości, że omawiany środek przymusu bezpośredniego prowadzi do bezpośredniej ingerencji w sferę chronionej konstytucyjnie wolności osobistej jednostki. *Eo ipso* w sprawach dotyczących unieruchomienia znajdują zastosowanie konstytucyjne gwarancje przewidziane w art. 41 ust. 1 Konstytucji.

Należy jednak pamiętać, że przywołany przepis ustawy zasadniczej wprost dopuszcza możliwość ograniczenia, a nawet pozbawienia wolności osobistej danej osoby, jednakże swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest równoważona obowiązkiem zawarcia tych ograniczeń w ustawie oraz spełnieniem przesłanek, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tym samym limitowanie wolności osobistej może być dokonane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw

innych osób, a ponadto ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw (por. m.in. wyroki TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06 i 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06). Na tle tych przepisów w orzecznictwie sądu konstytucyjnego wskazuje się również, że uregulowania ustawowe, na podstawie których możliwe jest pozbawienie lub ograniczenie wolności, muszą spełniać najwyższe wymagania, szczególnie co do stopnia precyzji (zob. wyrok TK z 24 lipca 2006 r., sygn. akt SK 58/03) oraz, że: „[...] 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 jednostki [...]. Skoro ograniczenia 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” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; por. także wyroki TK z: 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06 oraz 2 października 2012 r., sygn. akt U 1/12). Trybunał Konstytucyjny uważa ponadto, że: „[...] 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” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97).

Powyższe rozważania dają asumpt do stwierdzenia, że sama możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego w sytuacji określonej w art. 1 pkt 6 u.z. w części dotyczącej art. 42 ust. 1 u.p. nie budzi wątpliwości. Istotne jest to, że przepis precyzuje kogo („osoba przyjęta do izby wytrzeźwień albo zatrzymana w jednostce Policji”) i w jakich okolicznościach („stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia własnego lub innej osoby ewentualnie, gdy niszczy przedmioty znajdujące się w otoczeniu”) można poddać przymusowi bezpośredniemu. Przy takiej jednoznaczności przepisu nie budzi wątpliwości, że ograniczenie wolności osobistej zostało dokonane dla dobra osoby doprowadzonej, która ze względu na swój stan

psychofizyczny nie jest w stanie kontrolować swojego zachowania przez co mogłaby sobie wyrządzić krzywdę. To ograniczenie wolności jest zatem zgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji.

Zasadnicze rozważania w tej sprawie sprowadzają się jednak do pytania o to, czy katalog środków przymusu może być otwarty. W judykaturze trybunalskiej odniesiono się także do tego zagadnienia. W wyroku pełnego składu TK z 10 marca 2010 r. (sygn. akt U 5/07) podkreślono, że do materii, która powinna być uregulowana w ustawie, należą „przepisy określające rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadki oraz sposób ich stosowania”. Trybunał Konstytucyjny zaznaczał bowiem, że: „Prymat ustawy jako podstawowego źródła prawa wymaga zachowania zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności” (postanowienie sygnalizacyjne pełnego składu TK z 30 listopada 2010 r., sygn. akt S 5/10).

W kontekście tak rozumianej zasady wyłączności ustawy w sferze ograniczeń wolności osobistej jednostki można poddać ocenie, czy kwestionowane przez Prezydenta RP sformułowanie „inne urządzenia techniczne” czyni zadość wymaganiom konstytucyjnym. Na wstępie należy zatem zauważyć, że posłużenie się przymiotnikiem „inne” w odniesieniu do urządzeń technicznych sugeruje, że katalog środków przymusu bezpośredniego ma charakter otwarty. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w trzech okolicznościach: po pierwsze, ustawa nie definiuje zwrotu „urządzenie techniczne”, co nakazuje interpretować je za pomocą uznanych reguł wykładni prawa (językowo, systemowo, funkcjonalnie); po drugie, samo leksykalne znaczenie wyrażenia „urządzenie techniczne” nic nie wyjaśnia, bowiem desygnatami pojęcia urządzenie techniczne będzie bardzo wiele przedmiotów, których zastosowanie do unieruchamiania może być możliwe (np. kajdanki, prowadnice, paralizatory) lub wątpliwe (rurociąg, dźwig, podest ruchomy); po trzecie, analiza systemowa wskazuje, że prawodawca posługuje się sformułowaniem „urządzenie techniczne” w wielu aktach prawnych, nadając mu różne znaczenia (zob. np. art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym, Dz. U. Nr 122, poz. 1321 ze zm.; art. 2 pkt 1 w związku z pkt 18 ustawy z dnia 17 października 2003 r. o wykonywaniu prac podwodnych, Dz. U. Nr 199, poz. 1936 ze zm.; art. 219 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu, Dz. U. poz. 1468;

rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 18 lipca 2001 r. w sprawie trybu sprawdzania kwalifikacji wymaganych przy obsłudze i konserwacji urządzeń technicznych, Dz. U. Nr 79, poz. 849 ze zm.; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2002 r. w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Policję niejawnego nadzorowania wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, Dz. U. Nr 23, poz. 239; na trudności związane z wykładnią sformułowania „urządzenia techniczne” w kontekście przepisów prawno-podatkowych i budowlanych zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 września 2011 r., sygn. akt P 33/09) – nie więc jednego, systemowo ustalonego, katalogu urządzeń technicznych, służących do obezwładniania.

Dokonane ustalenia prowadzą do konstatacji, że zwrot „inne urządzenie techniczne” ma charakter otwarty, co powoduje, iż na podstawie lektury samej ustawy nie można wskazać taksatywnego katalogu urządzeń służących do unieruchamiania. Sytuacja taka powoduje, że to organy stosujące omawiany przepis będą *a casu ad casum* decydowały o tym, jakimi urządzeniami technicznymi będą się posługiwać przy unieruchamianiu (z przepisu wynika zatem, że mogą użyć zarówno sznurka, jak i paralizatora). Oznacza to, że faktyczny zakres ograniczenia wolności osobistej został pozostawiony organowi stosującemu prawo. Kwestionowany przez wnioskodawcę przepis narusza więc konstytucyjny obowiązek wskazania w ustawie, w sposób kompletny, zasad i trybu ograniczenia wolności. Przekazanie przedmiotowej materii do ustalenia w drodze praktyki uniemożliwia także realizację zasadniczej funkcji przypisywanej zasadzie wyłączności ustawy, którą jest ochrona jednostki przed arbitralnością władzy wykonawczej (por. analogicznie wyrok TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06).

Na marginesie warto dodać, że także autor (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych) projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (obecnie na etapie konsultacji społecznych) w uzasadnieniu stwierdza, że: „[...] orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego spowodowały konieczność pilnego uregulowania w akcie rangi ustawowej katalogu środków przymusu bezpośredniego, używanych lub wykorzystywanych przez uprawnione podmioty, przypadków ich używania lub wykorzystywania, a także używania lub wykorzystywania broni palnej, zasad używania lub wykorzystywania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, postępowania przed i po ich użyciu lub wykorzystaniu, jak również

dokumentowania tego używania lub wykorzystywania przez uprawnione do tego podmioty” (projekt i uzasadnienie dostępne są na stronach <http://bip.msw.gov.pl>).

W związku z użycie przez ustawodawcę sformułowania „albo innych urządzeń technicznych” musi być uznana za godzącą w art. 41 ust. 1 Konstytucji.

4. Wniosek o niezgodności tych rozwiązań z Konstytucją dodatkowo wzmacnia analiza proporcjonalności ograniczenia w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skoro bowiem zwrot „inne urządzenia techniczne” ma charakter otwarty, to oznacza, że nie wyklucza on użycia środków przymusu bezpośredniego o zróżnicowanym stopniu intensywności. W związku z tym trzeba wskazać, że o ile zastosowanie w danym przypadku sznurka i skrępowanie agresywnej osoby nie jawi się jako szczególnie dolegliwe – w kontekście tego, że osobę tę można unieruchomić za pomocą prześcieradła czy kaftana bezpieczeństwa – o tyle już użycie paralizatora elektrycznego może budzić uzasadnione wątpliwości (w szczególności, że zastosowanie niektórych środków przymusu bezpośredniego wobec pewnych kategorii osób może zagrażać ich zdrowiu, a nawet życiu – przykładowo posłużenie się paralizatorem wobec osoby posiadającej wszczepiony kardiostymulator). W powyższym kontekście nie budzi wątpliwości, że choć użycie przez ustawodawcę zwrotu „inne urządzenia techniczne” służy realizacji założonego celu, to jednak regulacja ta jest kontrowersyjna na tle wymogów niezbędności i adekwatności. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że ten sam efekt można uzyskać za pomocą środków, które wymieniono w przepisie, i które w mniejszym zakresie ingerują w wolność osobistą. Nie można też abstrahować od tego, że *expressis verbis* wskazane w przepisie urządzenia techniczne, mające służyć do unieruchamiania, są powszechnie dostępne – dla izby wytrzeźwień czy jednostki policji nie będzie nadmiernym utrudnieniem zakupienie odpowiedniej ilości pasów, uchwytów, prześcieradeł czy kaftanów bezpieczeństwa. Ustawodawca powinien też wziąć pod uwagę, że dolegliwe środki przymusu bezpośredniego są dostępne w każdej jednostce policji, co może powodować łatwość sięgnięcia po nie i w konsekwencji może prowadzić do ich nadużywania. Równocześnie obecna konstrukcja przepisu umożliwia użycie nieznanymi aktualnie urządzeń technicznych, które mogą być stworzone w przyszłości (np. urządzenia emitujące ultradźwięki). Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że intensywność tych środków może być większa i nieadekwatna do sytuacji, w której mają być one używane w świetle omawianej

regulacji. Na tle powyższych ustaleń trzeba przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że jeśli jest możliwe osiągnięcie zamierzonego celu w sposób mniej uciążliwy, to przyjęcie regulacji bardziej represyjnej jest nieadekwatne, a przez to nie można uznać, że została spełniona przesłanka konieczności takiej regulacji (art. 31 ust. 3 Konstytucji) (zob. np. wyrok TK z: 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07).

W związku z tym regulacja ta narusza art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Wreszcie należy stwierdzić, że skoro katalog środków przymusu bezpośredniego jest otwarty, to narusza to zasadę pewności prawa, ponieważ osoba im poddana nie jest w stanie określić, jakich środków podmioty uprawnione będą mogły użyć w celu jej unieruchomienia.

Wobec powyższego regulacja ta narusza art. 41 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

6. W *petitum* wniosku Prezydent RP domaga się stwierdzenia niezgodności art. 1 pkt 6 u.z. w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 u.p. zakresowo, wskazując że niezgodne z Konstytucją ma być umożliwienie przez ten przepis stosowania przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem innych urządzeń technicznych. Biorąc pod uwagę redakcję zakwestionowanego przepisu, a w szczególności to, że negowana przez wnioskodawcę norma prawna wynika z posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem „albo innych urządzeń technicznych”, Sejm uznaje za zasadne przeformułować (w sposób oddający intencje Prezydenta RP) treść wniosku, postulując stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z ustawą zasadniczą art. 1 pkt 6 u.z. w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 u.p., obejmującej frazę „albo innych urządzeń technicznych”.

Reasumując, art. 1 pkt 6 u.z. w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 u.p., obejmującej frazę „albo innych urządzeń technicznych”, **jest niezgodny** z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji

V. Analiza zgodności art. 5 ustawy zmieniającej

1. Drugi z zakwestionowanych we wniosku Prezydenta RP przepisów, art. 5 u.z., jest tzw. przepisem końcowym, który określa od jakiego momentu należy stosować normy wyrażone w ustawie z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z tym przepisem: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 17 stycznia 2013 r.”.

2. Pierwszą kwestią, do której należy się odnieść jest to, że termin wejścia w życie ustawy zmieniającej został wyznaczony zgodnie z formułą określoną w § 45 ust. 1 pkt 4 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) – tj. przez ustalenie końcowego dnia *vacatio legis*. Projektodawca ustawy określił termin wejścia w życie ustawy zmieniającej przez dzień oznaczony kalendarzowo. Dzięki tej technice ustawodawca uzyskał pełną kontrolę nad datą wprowadzenia nowych regulacji w obowiązujący system prawa. W doktrynie podkreśla się, że „zaletą wszystkich kalendarzowych form wyznaczenia dnia wejścia w życie jest to, że wyznaczają one ów dzień jednoznacznie” (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 124). Stosowanie tej techniki wiąże się jednak z pewnym ryzykiem. Wyznaczając dzień wejścia w życie aktu normatywnego w opisany wyżej sposób, a przy tym nie zapewniając odpowiedniego czasu na podpisanie ustawy i jej ogłoszenie, *vacatio legis* przewidziana w projekcie może – wbrew intencjom twórcy ustawy – ulec niebezpiecznemu skróceniu, a w skrajnych okolicznościach termin wejścia ustawy w życie może zbiec się, albo nawet poprzedzić dzień jej ogłoszenia.

Wspomniane niebezpieczeństwo kilkakrotnie sygnalizował już Trybunał Konstytucyjny, wskazując, iż „parlament, uchwalając ustawę, nie ma nigdy pewności, czy dana ustawa wejdzie w życie, ani tym bardziej, w jakim terminie zostanie ona podpisana i ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Po uchwaleniu ustawy przez Sejm, rozpatrzeniu jej przez Senat i ewentualnym rozpatrzeniu stanowiska Senatu przez Sejm, izby parlamentu nie mają wpływu na jej dalsze losy.

Czas trwania postępowania ustawodawczego oraz losy ustawy uchwalonej przez parlament zależą bowiem od udziału Prezydenta w postępowaniu

ustawodawczym. Prezydent dysponuje dwiema kompetencjami, które mogą istotnie opóźnić wejście w życie ustawy, a nawet doprowadzić do sytuacji, w której ustawa uchwalona przez parlament w ogóle nie wejdzie w życie. [...]

Termin wejścia w życie ustawy zależy ponadto od terminu jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Ustawa podpisana przez Prezydenta i objęta zarządzeniem Prezydenta o jej ogłoszeniu jest przekazywana Prezesowi Rady Ministrów w celu ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Ustawy podpisane przez Prezydenta powinny być ogłaszane niezwłocznie, co oznacza w praktyce, że powinny one zostać ogłoszone w Dzienniku Ustaw w ciągu kilku dni od ich podpisania; w praktyce ustawodawca nie może jednak z góry przewidzieć konkretnego dnia ogłoszenia ustawy” (wyrok TK z 14 lipca 2010 r., sygn. akt Kp 9/09; zob. także: wyroki TK z: 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01; 13 maja 2009 r., sygn. akt Kp 2/09; 14 czerwca 2011 r., sygn. akt Kp 1/11 oraz – odpowiednio, na tle przepisów przejściowych – 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09).

3. Ustawodawca, świadomy istniejących (wymienionych wyżej) zagrożeń, celowo wskazał początkowy moment stosowania ustawy zmieniającej odwołując się do daty kalendarzowej. A *casu* było to uzasadnione dbałością o zapewnienie ciągłości systemu prawnego, a ściśle dążeniem do uniknięcia luki w prawie, jaka wynikałaby z utraty mocy obowiązującej przez art. 42 ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu oraz § 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., dalej: r.i.w. albo rozporządzenie w sprawie izb wytrzeźwień) wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2012 r. o sygn. akt K 12/11 (o czym była mowa w pkt I.2 niniejszego stanowiska).

Splot okoliczności faktycznych (termin zakończenia parlamentarnego etapu prac legislacyjnych oraz decyzja Prezydenta RP o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o prewencyjną kontrolę konstytucyjności ustawy zmieniającej) spowodował ziszczenie się niebezpieczeństwa sygnalizowanego przez przedstawicieli doktryny oraz sąd konstytucyjny.

Na tym tle Prezydent RP sformułował dwa zarzuty. Po pierwsze, wskazał on naruszenie przez art. 5 u.z. powszechnie obowiązującego standardu odpowiedniej

vacatio legis, bowiem w przypadku niezwłocznego podpisania oraz publikacji ustawy zmieniającej, okres pomiędzy jej ogłoszeniem a wejściem w życie wynosiłby maksymalnie 5 dni, zamiast 14. Po drugie, wnioskodawca podniósł naruszenie przez art. 5 u.z. zakazu retroakcji, gdyż podpisanie i publikacja ustawy zmieniającej po 17 stycznia 2013 r. (tj. po dniu określonym przez prawodawcę, jako dzień wejścia w życie tego aktu), dopuszczalne w związku z konstytucyjnie gwarantowanymi Prezydentowi RP terminami na skorzystanie z przysługujących mu w postępowaniu legislacyjnym prerogatyw (art. 122 Konstytucji), prowadziłyby do nadania ustawie zmieniającej mocy wstecznej.

Kwestionowana przez Prezydenta RP regulacja przewiduje wejście w życie w jednym terminie całej ustawy i – jak wynika z konstrukcji *petitum* pisma inicjującego niniejsze postępowanie – w takim właśnie pełnym zakresie zastosowania art. 5 u.z. został poddany kontroli zgodności z art. 2 Konstytucji. Sposób, w jaki w uzasadnieniu pisma wszczynającego niniejsze postępowanie ujęte zostały zarzuty, przesądza jednak wyraźnie ramy, w jakich prowadzona będzie dalsza analiza. Naruszenie nakazu odpowiedniej *vacatio legis* wnioskodawca wiąże z ogólnie ujętą „materią regulowaną skarżoną ustawą, obejmującą wkroczenie w sferę konstytucyjnych wolności jednostki (w tym dopuszczenie stosowania nowych form przymusu bezpośredniego)”, natomiast kwestia retroaktywności podnoszona jest na tle wprowadzenia przepisów dotyczących opłat z pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji (wniosek, s. 12).

Dalsze rozważania poświęcone zostaną ocenie przytoczonych zarzutów a w konsekwencji próbie ustalenia, czy w ich świetle zakwestionowany art. 5 u.z. należy uznać za niezgodny z art. 2 Konstytucji.

4. Zarzut naruszenia nakazu odpowiedniej *vacatio legis* opiera się na założeniu, że wprowadzicie obowiązujący w tym obszarze standard 14 dni nie ma charakteru absolutnego, jednak *in casu* nie wystąpiły przesłanki pozwalające na wejście w życie ustawy zmieniającej w terminie od niego krótszym, a okres 5 dni (warunkowany ewentualnym niezwłocznym podpisaniem tej ustawy przez Prezydenta RP oraz jej ogłoszeniem) nie jest wystarczający względem przepisów, które pozwalają na ingerencję w konstytucyjne wolności i prawa jednostki. W tym kontekście Prezydent RP akcentuje „dopuszczenie stosowania nowych form

przymusu bezpośredniego”, nie konkretyzując żadnych innych środków czy mechanizmów wspomnianej ingerencji.

Rozwijając ten wątek trzeba potwierdzić, że przepisy ustawy zmieniającej dotyczą praw i wolności człowieka, stanowią bowiem m.in. podstawę do:

- przymusowego doprowadzenia do izby wytrzeźwień albo jednostki Policji osób „w stanie nietrzeźwości, które swoim zachowaniem dają powód do zgorzenia w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu lub zdrowiu innych osób” (dalej: osoby doprowadzone) (art. 1 pkt 4 u.z. w części dotyczącej art. 40 ust. 1 u.p.);
- gromadzenia i przetwarzania danych osobowych osób doprowadzonych w formie ewidencji i dokumentacji. Dane osobowe uzyskiwane przez izby wytrzeźwień obejmują m.in. imię, nazwisko, imiona rodziców, nazwę i numer dokumentu tożsamości, datę i miejsce urodzenia, wiek, numer PESEL, stan cywilny, adres zamieszkania lub miejsce pobytu (art. 1 pkt 3 u.z. w części dotyczącej art. 39¹ u.p.);
- 24-godzinnego zatrzymania osób doprowadzonych do izby wytrzeźwień lub do jednostki Policji (art. 1 pkt 4 u.z. w części dotyczącej art. 40 ust. 5 u.p.);
- zastosowania wobec osób doprowadzonych środków przymusu bezpośredniego (art. 1 pkt 6 u.z. w części dotyczącej art. 42 u.p.), poddania tych osób obowiązkowemu badaniu lekarskiemu (art. 1 pkt 5 u.z. w części dotyczącej art. 40² ust. 1 u.p.), podania im produktów leczniczych (art. 1 pkt 5 u.z. w części dotyczącej art. 40² ust. 3 u.p.).

Zważywszy specyfikę wymienionych wyżej czynności oraz okoliczności ich podejmowania przez upoważnione osoby (pracowników izb lub placówek oraz jednostek Policji) można zastanawiać się, na ile uprawnione jest założenie, że wprowadzając się w stan nietrzeźwości lub, znajdując się w nim, postępując w sposób dający powód do zgorzenia w miejscu publicznym albo zagrażający jej (albo innym osobom) zdrowiu lub życiu, jednostka rzeczywiście podejmuje decyzje co do swego dalszego postępowania w oparciu o znajomość obowiązującego stanu prawnego, czyli – sięgając do języka orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nawiązujących do zasady pewności prawa – prognozuje własne zachowanie przewidując działania organów państwa określonego normatywnie rodzaju. Nie przesądzając tej kwestii można poprzestać na stwierdzeniu, że w kontekście specyfiki materii uregulowanej w ustawie zmieniającej trudno szacować okres *vacatio legis* odpowiedni z perspektywy wymogu zapewnienia potencjalnym jej adresatom

czasu na przystosowanie się do ewentualnej zmiany ich statusu prawnego. Niemniej jest oczywiste, że posiadana przez ludzi zdolność adaptacyjna wobec zmiany zasad postępowania w stosunku do osób nadużywających alkoholu ujętych w ustawie o przeciwdziałaniu nie może być porównywana do tej, jaka cechuje np. emerytów i rencistów wobec zmiany systemu ubezpieczeń społecznych, czy przedsiębiorców wobec zmiany zasad opodatkowania działalności gospodarczej.

Pomijając ten niemający rozstrzygającego znaczenia wątek rozważań, należy zwrócić uwagę, że wspomniane „przystosowanie się” zakłada zmianę sytuacji prawnej jednostki. Bezpieczeństwo prawne, którego zagwarantowaniu służy instytucja *vacatio legis*, ma sens jedynie w obliczu zmiany prawa rozumianej jako zmiana elementów zbioru norm prawnych, a nie zbioru aktów normatywnych, czy zbioru przepisów (szerzej na temat tych trzech ujęć zmiany prawa zob. J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000, s. 39). O ile każdy nowy akt normatywny z chwilą nabrania mocy obowiązującej powoduje zmianę prawa, choćby przez sam tylko fakt, iż stanowi nowy element dotychczasowego zbioru aktów normatywnych, o tyle nie zawsze wywołana wspomnianym czynnikiem zmiana prawa dotyczy równocześnie zbioru przepisów i zbioru norm prawnych. Z tego względu należy ustalić, czy i jaki obszar *novum* normatywnego wiąże się z wejściem w życie ustawy zmieniającej.

5. Jak wspomniano, przygotowany przez Senat projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi miał w założeniu uregulować kwestie wskazane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 kwietnia 2012 r., wydanym w sprawie o sygn. akt K 12/11 (druk senacki nr 188/VIII kad.). Jeszcze w toku prac senackich, pod wpływem opinii Ministra Zdrowia z 6 listopada 2012 r. (pismo o sygn. MZ-ZP-P-0212-24524-7/AB/12), materia projektu została znacząco rozbudowana, obejmując dodatkowo – poza kwestiami organizacji izb wytrzeźwień i placówek tworzonych lub wskazywanych przez samorząd terytorialny – szereg istotnych zasad doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości. W tym jednak obszarze ustawa zmieniająca nie miała kreować nowych zasad, lecz – zgodnie z sugestiami Ministra Zdrowia – spowodować „jedynie” podniesienie do rangi ustawowej dotychczas obowiązujące przepisy rozporządzenia w sprawie izb wytrzeźwień (uzasadnienie projektu ustawy, s. 4).

Wymagającą podkreślenia w niniejszej sprawie konsekwencją zrelacjonowanych działań ustawodawcy jest to, że przepisy ustawy zmieniającej, stanowiące podstawę ingerencji w sferę praw i wolności jednostek, mają w obecnym stanie prawnym swoje treściowo zbieżne odpowiedniki ulokowane w rozporządzeniu w sprawie izb wytrzeźwień. Rozporządzenie to reguluje m.in.: warunki doprowadzania do izby wytrzeźwień, placówki lub jednostki Policji (§ 1 ust. 1 w związku z § 2 ust. 1 r.i.w.); gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych osób doprowadzonych poprzez prowadzenie ewidencji osób doprowadzonych w formie księgi ewidencyjnej i karty ewidencyjnej, które mają zawierać określone dane osobowe (§ 27 r.i.w.); poddawanie osób doprowadzonych obowiązkowemu badaniu lekarskiemu (§ 4 ust. 1 r.i.w.); zasady stosowania wobec osób doprowadzonych środków przymusu bezpośredniego (§ 11 r.i.w.); podawanie osobom doprowadzonym produktów leczniczych (§ 18 ust. 1 pkt 1-3 w związku z § 4 ust. 2 pkt 2-3 i § 21 r.i.w.). *De facto* zatem ustawodawca zdecydował się nie na wprowadzenie całkowicie nowej regulacji, lecz na przeniesienie jej z rozporządzenia do ustawy z pewnymi modyfikacjami merytorycznymi.

Należy jeszcze raz przypomnieć, że zgodnie z cytowanymi poglądami Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowiskiem przedstawicieli nauki (zob. m.in. T. Załasiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 150-180 oraz M. Zubik, *Okres vacatio legis na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z zakresu prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 3, s. 2 i nast.) wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* ma umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym zwłaszcza chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji. Uznając w konsekwencji skalę różnic treściowych między nowymi a dotychczasowymi unormowaniami za zasadnicze kryterium oceny odpowiedniości *vacatio legis* a także dopuszczalności wprowadzenia wyjątku od obowiązku jej ustanowienia, w niniejszej sprawie trzeba dojść do wniosku, że ten aspekt wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady pewności prawa nie doznał uszczerbku wskutek uchwalenia art. 5 u.z.

Na marginesie należy nadmienić, że podobny problem (choć zogniskowany na naruszeniu zasady niedziałania prawa wstecz) był już przedmiotem refleksji Trybunału Konstytucyjnego. W sprawie o sygn. akt Kp 2/08 sąd konstytucyjny uznał, że zakwestionowany przepis – nie będąc zupełną nowością normatywną, a jedynie

doprecyzowując uprawnienia żołnierzy zawodowych, potwierdzając (powtarzając) to, co już wynikało z innych przepisów – nie wprowadził „żadnych faktycznych zmian do istniejącego stanu prawnego” i nie łącząc się z powołaniem zupełnie nowych uprawnień, nie rozszerzył sfery dopuszczalnej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, wobec czego pomimo retroaktywnego skutku (badana ustawa została uchwalona po upływie kalendarzowo określonego dnia jej wejścia w życie, a więc z całkowitym pominięciem *vacatio legis*), jest zgodny z art. 2 Konstytucji (wyrok TK z 19 listopada 2008 r.).

6. Rozważania poświęcone drugiemu zarzutowi adresowanemu względem art. 5 u.z. należy rozpocząć od przypomnienia prawnych i aksjologicznych podstaw oraz istoty przywołanej jako wzorzec kontroli zasady *lex retro non agit*. Zawężając obszar refleksji do obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej (a zatem pomijając okres tzw. prowizorium konstytucyjnego oraz poprzedzające go lata), a przy tym wyłączając z jej ram znajdujący odniesienie do przepisów represyjnych art. 42 ust. 1 Konstytucji, trzeba wskazać, że zasada niedziałania prawa wstecz nie została wyrażona przez ustrojodawcę *expressis verbis*. Mimo to – jak często podkreśla Trybunał Konstytucyjny – stanowi ona podstawę porządku prawnego, kształtuje zasadę zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, zaś u jej podstaw leży wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego (zob. szeroko na ten temat wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01 oraz cytowane w nim orzecznictwo).

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zasada *lex retro non agit*, polega – oględnie rzecz ujmując – na tym, aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie. Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne w celu realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (zob. m.in. wyroki TK z: 5 listopada 2002 r., sygn. akt P 7/01; 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04; 5 września 2007 r., sygn. akt P 21/06; 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07 oraz 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09).

Z powyższego wynika jednoznacznie, że *lex retro nono agit* nie jest przez Trybunał Konstytucyjny traktowana jako zasada obowiązująca bezwzględnie. W jego

orzecznictwie wskazywane są w tym względzie pewne wyjątki, wśród których adekwatny dla problemu rozpatrywanego w niniejszej sprawie jest ten, zgodnie z którym argumentem na rzecz odstąpienia od zakazu retroakcji jest okoliczność polepszenia sytuacji prawnej adresatów danej normy prawnej (tak m.in. w wyrokach TK z: 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08 oraz 25 września 2000 r., sygn. akt K 26/99).

Niezależnie od tej konstytucyjnej perspektywy, warto nadmienić, że formuła zastosowana w zakwestionowanym przepisie końcowym ustawy zmieniającej i jej retroaktywne konsekwencje również *de lege lata* nie stanowią ekscesu. Artykuł 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 ze zm.) mówi wprost, że istnieje możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Dotychczasowe ustalenia na temat zakazu nadawania prawu mocy wstecznej prowadzą do wniosku, że dla oceny konstytucyjności uregulowania zawartego w art. 5 u.z. kluczowe znaczenia ma materia ustawy zmieniającej. Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, że Prezydent RP podniósł zarzut naruszenia zakazu retroakcji wyłącznie w odniesieniu do wstecznego wprowadzenia przepisów dotyczących opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji, a zatem w zakresie, w jakim art. 5 u.z. determinuje temporalny zakres zastosowania dodanego do ustawy o przeciwdziałaniu art. 42². Zgodnie z zasadą skargowości, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, dalsza analiza zostanie zawężona do ram wytyczonych przez wnioskodawcę.

7. Osadzony w płaszczyźnie retroaktywności zarzut wnioskodawcy pozostaje w ścisłym związku z założeniem, że: „[...] 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 [opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji – uwaga własna] wysokość, w tym wysokość maksymalną oraz kreujących skuteczne upoważnienie do określania 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” (wniosek, s. 14; podobnie Helsińska Fundacja Praw Człowieka w opinii z 22 października 2012 r. do druku senackiego nr 188/VIII kad., pismo o sygn. 2658/2012/MPL/MSz).

Sejm nie podziela przywołanego poglądu. Trzeba zwrócić uwagę, że wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego 16 stycznia 2013 r. moc utraciły: 1) art. 42 ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu w zakresie, w jakim upoważniał 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; 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 („Maksymalna wysokość opłaty związanej z pobytem osoby przyjętej do izby, placówki lub jednostki Policji wynosi 250 zł”). Ponad wszelką wątpliwość wymieniony przepis ustawowy nie stanowił normy kompetencyjnej do pobierania opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji. W ocenie Sejmu nie był nią także derogowany przez sąd konstytucyjny przepis rozporządzenia w sprawie izb wytrzeźwień, jakkolwiek stanowił element składowy podstawy prawnej ustalania wysokości wspomnianych opłat. W obecnym stanie prawnym podstawę prawną pobierania opłat stanowi art. 42 ust. 5 w związku z odpowiednimi dla konkretnych ośrodków (a przy tym pozostającymi w mocy także po 16 stycznia 2013 r.) aktami prawnymi jednostek samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę, że następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 12/11 jest brak górnego limitu opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji, ustawodawca, decydując się na określenie momentu wejścia w życie ustawy zmieniającej przez wskazanie konkretnej daty kalendarzowej (i licząc się z ryzykiem nadania jej retroaktywnego skutku), dążył do przeciwdziałania sytuacji, w której opłaty te mogłyby być ustalane (na podstawie art. 42 ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej; t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) przez stosowne organy władzy publicznej w nadmiernej wysokości, przekraczającej aprobowaną przez parlament i jednolitą w skali całego kraju

wysokość maksymalną. Taka optyka pozwala stwierdzić, że art. 5 u.z., nadający przepisom określającym wysokość maksymalną opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji wsteczną moc obowiązującą, ustanawia normę zmieniającą prawo na korzyść jednostek, a więc nie wywołuje ujemnych następstw dla ich bezpieczeństwa prawnego, a w konsekwencji nie koliduje z art. 2 Konstytucji.

8. W świetle przedstawionych argumentów i dokonanych przez Sejm ustaleń należy stwierdzić, że art. 5 u.z. nie narusza nakazu ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* ani zasady niedziałania prawa wstecz, a przez to **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

VI. Dodatkowe wnioski Sejmu

1. Zważywszy, że Sejm podziela pogląd wnioskodawcy odnośnie do zakresowej niekonstytucyjności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, zasadnym wydaje się wystąpienie z wnioskiem o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że przepis ten, w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 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.), obejmującej frazę: „albo innych urządzeń technicznych”, nie jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą.

Uznając, w ślad za wyrokiem TK z 28 kwietnia 1999 r. (sygn. akt K 3/99), że pojęcie nierozzerwalnego związku trzeba lokować albo w płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej (gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemożliwe jest stosowanie pozostałych przepisów ustawy, gdyż w ustawie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych), albo w płaszczyźnie aksjologicznej (gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy), Sejm stwierdza, że skutek ewentualnego wydania wyroku przez TK w formule zaproponowanej w *petitum* niniejszego stanowiska żadna z tych sytuacji nie będzie miała miejsca. Taka technika konstruowania wyroku zakresowego (odwołującego się wprost do brzmienia przepisu

a nie jego normatywnej treści) pozwoli wyeliminować fragment przepisu, pozostawiając pozostałą jego część w niezmienionej – a przy tym zgodnej z Konstytucją – postaci, co wydaje się pożądane z punktu widzenia kompetencji Prezydenta RP określonych w art. 122 ust. 4 Konstytucji.

2. Ponadto, na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny stanowiska Sejmu o zgodności art. 5 ustawy zmieniającej, konieczne wydaje się odniesienie również do tego, czy ten przepis jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą, czego efektem byłoby jej niedojście do skutku.

Potrzebę tę potęguje fakt, że intencje wnioskodawcy nie są w tym zakresie jednoznaczne. Z jednej strony, domaga się on dla ustawy zmieniającej 14 dniowej *vacatio legis* (wniosek, s. 12) i przytacza, uznając za „aktualne” (adekwatne), ustalenia Trybunału Konstytucyjnego poczynione w sprawie o sygn. akt K 28/01 (wniosek, s. 15-16). Z drugiej – wyraża przekonanie, że „warunkiem wejścia w życie zaskarżonej ustawy jest nadanie nowego brzmienia przepisowi końcowemu” (wniosek, s. 16), co sugeruje, że wnioskodawca optuje za ingerencją ustawodawcy w tekst art. 5 ustawy zmieniającej.

Zdaniem Sejmu, potencjalne uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności (pełnej albo zakresowej) art. 5 u.z. tylko wtedy stanowiłoby przeszkodę w podpisaniu ustawy zmieniającej przez Prezydenta RP, gdyby nakaz odpowiedniej *vacatio legis* miał być naruszony wskutek wejścia w życie tej ostatniej na zasadach ogólnych, tj. po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, co następowaloby zgodnie z 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 ze zm.). Ponieważ Sejm nie dostrzega takiego ryzyka, zaś wnioskodawca nie przytacza w tym względzie żadnych argumentów, należy uznać, że art. 5 u.z. nie jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz