



Sygn. akt K 12/11

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 3 kwietnia 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca

Andrzej Rzepliński

Piotr Tuleja

Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Ministra Zdrowia i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 kwietnia 2012 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 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,

o r z e k a:

I

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, Nr 115, poz. 793 i Nr 176, poz. 1238, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 18, poz. 97 i Nr 144, poz. 1175, z 2010 r. Nr 47, poz. 278 i Nr 127, poz. 857 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622, Nr 112, poz. 654 i Nr 120, poz. 690) w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji,

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, z 2006 r. Nr 58, poz. 408 oraz z 2008 r. Nr 178, poz. 1102)

– są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepisy wymienione w części I, w zakresie tam wskazanym, tracą moc obowiązującą z upływem 9 (dziewięciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

tracą moc z upływem 16 stycznia 2013 r.
17. stycznia 2013 r.

UZASADNIENIE

I

1. W dniu 31 marca 2011 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił o stwierdzenie niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji:

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.; dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawa, u.p.a.) 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.; dalej: rozporządzenie).

W uzasadnieniu Rzecznik przywołał art. 42 ust. 5 i 5a u.p.a., zgodnie z którymi za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień lub jednostce Policji pobierane są opłaty, podlegające, w wypadku ich nieuiszczenia, ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 42 ust. 6 u.p.a. maksymalną wysokość opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. W wykonaniu

powyższego upoważnienia ustawowego Minister Zdrowia wydał wyżej powołane rozporządzenie. Zgodnie z § 29 tego rozporządzenia maksymalna wysokość opłaty związanej z pobytem osoby przyjętej do izby, placówki lub jednostki Policji wynosi 250 zł.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że cytowane upoważnienie nie zawiera jakichkolwiek wskazówek, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie, ustalając maksymalną wysokość opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień. Wskazań takich nie dostarczają również pozostałe przepisy u.p.a. Brak ustawowych kryteriów pozwala upoważnionemu organowi na ustalenie maksymalnej wysokości opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień w sposób dowolny i nieskrępowany, choć opłata, jak podkreślił Rzecznik, pobierana jest w związku z pozbawieniem jednostki wolności osobistej przez władzę publiczną.

W opinii Rzecznika, opisany stan rzeczy uzasadnia ocenę, że art. 42 ust. 6 u.p.a. – w kwestionowanym zakresie – nie odpowiada standardom przewidzianym w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ponieważ przepis, w zaskarżonej części, nie zawiera jakichkolwiek wytycznych, nie spełnia konstytucyjnego warunku szczególowości pod względem treściowym, stawianego upoważnieniom ustawowym do wydawania rozporządzeń. Ustawodawca poprzestał na wskazaniu przedmiotu regulacji (tj. maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień), nie wskazał natomiast kryteriów, którymi powinien kierować się organ rozporządzający w przekazanej mu do uregulowania materii.

Rzecznik zwrócił ponadto uwagę, że zgodnie z art. 42 ust. 5 u.p.a. opłata winna być pobierana nie tylko za pobyt w izbie wytrzeźwień lub jednostce Policji, lecz również za doprowadzenie do niej, jednakże ustawodawca nie zawarł w art. 42 ust. 6 u.p.a. upoważnienia do ustalenia przez właściwego ministra opłaty za doprowadzenie. Upoważnienie do określenia maksymalnej wysokości opłaty nie ma zatem charakteru pełnego (obejmuje tylko opłatę za pobyt w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji).

Niezgodność zaskarżonej części art. 42 ust. 6 u.p.a. z art. 92 ust. 1 Konstytucji pociąga za sobą, zdaniem Rzecznika, niezgodność ze wskazanym wzorcem także § 29 rozporządzenia. Przepis ustala bowiem maksymalną wysokość opłaty bez wskazówek zawartych w ustawie.

Jednocześnie Rzecznik wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na 12 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, aby umożliwić ustawodawcy dostosowanie treści

upoważnienia oraz aktu wykonawczego do standardów konstytucyjnych. Rzecznik zaznaczył, że jego intencją nie jest pozbawienie ministra właściwego do spraw zdrowia możliwości określania maksymalnej wysokości opłaty związanej z pobytem w izbie wytrzeźwień, lecz jedynie o wyeliminowanie dowolności i arbitralności na tym polu.

2. W dniu 3 czerwca 2011 r. pisemne wyjaśnienia w sprawie złożył Minister Zdrowia. Zgodził się z zarzutem Rzecznika Praw Obywatelskich, że art. 42 ust. 6 u.p.a. nie zawiera wytycznych, którymi powinien kierować się organ, określając maksymalną wysokość opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień lub innej podobnej placówce. Przyczyn braku wytycznych Minister upatrywał w tym, że kwestionowany przepis został wprowadzony do porządku prawnego na długo przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji. Przyznał, że mimo kilkukrotnych nowelizacji przepisu już pod rządami nowej Konstytucji, zawarte w nim upoważnienie do określenia maksymalnej wysokości opłat w rozporządzeniu nie zostało uzupełnione o wytyczne.

Minister Zdrowia poinformował, że w lutym 2007 r. został przygotowany projekt nowelizacji u.p.a., który przewidywał m.in. dostosowanie jej art. 42 ust. 6 do wymogów art. 92 ust. 1 Konstytucji. W celu zupełnego wyeliminowania dowolności w ustalaniu maksymalnej opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień i innych podobnych placówkach, w listopadzie 2008 r. podjęto decyzję o uregulowaniu wysokości tychże opłat w ustawie. Projektowany art. 42 ust. 5 u.p.a. przewiduje stałą opłatę za pobyt w izbie w wysokości 350 zł. W projekcie doprecyzowano również zasady i warunki udzielania ulg w spłacie należności, podmioty będące wierzycielami, terminy płatności, doręczenie wezwań do zapłaty. Do uregulowania w drodze rozporządzenia wydanego przez ministra właściwego do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych pozostawiono jedynie tryb postępowania w przypadku braku dobrowolnego uiszczenia opłaty, nakazując jego określenie z zapewnieniem poszanowania praw osób doprowadzonych. Minister podkreślił, że rozwiązania zaproponowane w projekcie nowelizacji wychodzą naprzeciw zarzutom Rzecznika Praw Obywatelskich. Dostosowują treść upoważnienia ustawowego do wymagań art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz eliminują wszelką dowolność podczas ustalania opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, dzięki uregulowaniu ich wysokości w ustawie.

Na wypadek stwierdzenia niezgodności art. 42 ust. 6 u.p.a. oraz § 29 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Minister wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej tych przepisów na co najmniej 12 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia

z uwagi na długotrwałość procesu legislacyjnego i *vacatio legis*, przewidziane w projektowanej ustawie.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 13 czerwca 2011 r. zajął stanowisko, że art. 42 ust. 6 u.p.a., w zaskarżonej części, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, zaś § 29 rozporządzenia – jest zgodny z art. 42 ust. 6 u.p.a. oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator zwrócił uwagę, że w ciągu blisko trzydziestu lat obowiązywania ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, art. 42 ulegał ewolucji. Po przeanalizowaniu kolejnych nowelizacji skarżonego upoważnienia oraz wydawanych na jego podstawie rozporządzeń, Prokurator zauważył, że w wariancie aktualnie obowiązującym ustawodawca przeniósł na poziom ustawowy regulację dotyczącą prawa poboru opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień, na tym też poziomie wprowadził pojęcie „opłaty maksymalnej”, której wysokość ma zostać określona w akcie wykonawczym, zrezygnował natomiast z ingerencji w kalkulację kosztów.

Prokurator wskazał, że opłata za pobyt w izbie wytrzeźwień w orzecznictwie sądowoadministracyjnym postrzegana jest jako świadczenie wynikające ze stosunku publicznoprawnego, charakteryzującego się brakiem równorzędności podmiotów. Obowiązek jej uiszczenia wynika bowiem z ustawy, ustalana jest jednostronnie przez organ zarządzający izbą wytrzeźwień na podstawie przepisów wykonawczych, w związku z decyzją o przymusowym umieszczeniu w izbie. Jednakże, jak podkreślił Prokurator, przyczyną umieszczenia konkretnej osoby w izbie wytrzeźwień lub w innej podobnej placówce jest wprowadzenie się przez tę osobę w stan nietrzeźwości z konsekwencjami, o których mówi art. 40 ustawy (wywołanie zgorszenia w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy, zagrożenie dla jej życia lub zdrowia albo życia lub zdrowia innych osób). Pobyt ten generuje określone koszty. Opłata, choć ustalana jednostronnie przez organ samorządu terytorialnego organizujący izbę (art. 39 u.p.a.), w wysokości do górnej granicy limitowanej przez normodawcę, nosi więc także cechę świadczenia ekwiwalentnego. Nie można zatem mówić o jej arbitralnym charakterze. Prokurator argumentował też, że maksymalna opłata w kwocie 250 zł, obowiązująca w niezmienionej wysokości od ponad siedmiu lat, nie jest wygórowana i nieproporcjonalna, zważywszy na szeroki katalog obowiązków względem osób umieszczonych w izbie wytrzeźwień. Dodał, że zgodnie z projektem nowelizacji u.p.a. z 27 kwietnia 2011 r. opłata ma zostać uregulowana w ustawie i podwyższona do kwoty 350 zł ze wskazaniem sposobu jej waloryzacji.

Po takich ustaleniach, Prokurator odniósł się do zarzutu „ogólnikowości wytycznych” upoważnienia z art. 42 ust. 6 u.p.a. Stwierdził, że „maksymalność” jako cecha opłaty, którą ma ustalić minister, jest sama w sobie wytyczną. Jednostki samorządu terytorialnego, utrzymujące placówki, nie mogą w każdym wypadku wymagać poniesienia przez osoby doprowadzone rzeczywistych kosztów pobytu, lecz zobowiązane są pokrywać je – ponad poziom maksymalny – z własnych budżetów. Dekodując wytyczne zawarte w art. 42 ust. 6 u.p.a., Prokurator uznał, że ustawodawca zamierzał w ten sposób zapobiec przekształceniu opłaty w środek represji ekonomicznej. „Ów fragment wytycznych” ma zatem, zdaniem Prokuratora, charakter gwarancyjny, ale jednocześnie nie sztywny, bo dopuszczający opłaty niższe od maksymalnych.

Prokurator Generalny podkreślił ponadto, że zawarte w art. 42 ust. 6 u.p.a. upoważnienie ministra do określenia maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, poprzedzone jest wytycznymi określającymi wymagania, jakie muszą spełniać izby wytrzeźwień lub inne placówki pełniące taką funkcję. Wprowadzenie odrębnych kryteriów obliczania opłaty za pobyt (związanych z kalkulacją kosztów), zamiast opłaty maksymalnej o charakterze gwarancyjnym i powstrzymującym, jest niecelowe. Opłata, ustalona przez właściwego ministra na podstawie dostępnych mu danych, odnosi się do wszystkich placówek zorganizowanych wedle określonych w upoważnieniu wytycznych. Istnieje zatem związek między tymi wytycznymi i wysokością maksymalnej opłaty. Zdaniem Prokuratora, ten argument przemawia przeciwko pogładowi wnioskodawcy, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia może ustalić maksymalną wysokość opłaty w sposób dowolny i nieskrępowany postanowieniami ustawy.

Prokurator zwrócił także uwagę, że nietrafny jest uboczny zarzut niepełnego charakteru upoważnienia. W opinii Prokuratora, kwestia wysokości kosztów ponoszonych przez odpowiednie organy doprowadzające (Policję, straż gminną) wykracza poza materię u.p.a.

Uznanie art. 42 ust. 6 u.p.a. za zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji uzasadnia, zdaniem Prokuratora, podobną ocenę w odniesieniu do zaskarżonego § 29 rozporządzenia.

4. W wyjaśnieniach przedłożonych 30 czerwca 2011 r. Marszałek w imieniu Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 42 ust. 6 u.p.a. 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.

Marszałek Sejmu uzasadnił modyfikację *petitum* potrzebą skonkretyzowania przedmiotu zaskarżenia, wynikającą stąd, że Rzecznik zakwestionował brak wytycznych w upoważnieniu, a nie upoważnienie *per se*.

Marszałek skonstatował następnie, że już nawet pobieżna analiza art. 42 ust. 6 u.p.a. pozwala stwierdzić brak wytycznych, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw zdrowia, określając w rozporządzeniu maksymalną wysokość opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień lub innych podobnych placówkach. Ustawodawca określił jedynie przedmiot regulacji. W rezultacie, w opinii Marszałka, powyższe opłaty mogą być ustalane w sposób dowolny. Zdaniem Marszałka, wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego nie dają się wywieść również z kontekstu normatywnego ustawy. Przepisy u.p.a. jedynie wprowadzają opłaty oraz precyzują tryb ich egzekucji. Maksymalna wysokość opłat związanych z pobytem osoby przyjętej do izby, placówki lub jednostki Policji, uregulowana jest bezpośrednio w § 29 rozporządzenia, wydanym na podstawie art. 42 ust. 6 ustawy, i wynosi 250 zł. Jest to, jak zauważył Marszałek, jedyny przepis, który normuje tę kwestię.

Odwołując się do dorobku doktryny i orzecznictwa konstytucyjnego, Marszałek Sejmu uznał za niewątpliwie, że upoważnienie do wydania rozporządzenia, w odniesieniu do którego nie da się zidentyfikować żadnych wskazań ustawowych, które pełniłyby rolę wytycznych dotyczących treści aktu, jest sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Pogląd ten, w opinii Marszałka, zachowuje pełną aktualność w odniesieniu do art. 42 ust. 6 u.p.a. – w zakresie wskazanym w *petitum* pisma. Marszałek podkreślił ponadto, że mimo kilkukrotnych nowelizacji art. 42 u.p.a., zawarte w kwestionowanym przepisie upoważnienie nie zostało uzupełnione o brakujące wytyczne.

Na marginesie Marszałek zaznaczył również, że podziela zdanie wnioskodawcy co do niepełnego przedmiotowo charakteru upoważnienia. Marszałek uznał jednak odniesienie się szerzej do tej kwestii za zbędne, ponieważ wnioskodawca nie uczynił z niej argumentu na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu.

II

Na rozprawę 3 kwietnia 2012 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu, Ministra Zdrowia i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy podtrzymali zajęte w pismach

stanowiska co do konstytucyjności kwestionowanych przepisów oraz zawartą w nich argumentację, a także udzielili odpowiedzi na pytania sędziów składu orzekającego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia.

1.1. Kontrolowane upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia.

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 437, ze zm.; dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawa, u.p.a.) w art. 39 przewiduje możliwość organizowania i prowadzenia izb wytrzeźwień przez organy samorządu terytorialnego w miastach liczących ponad 50 000 mieszkańców oraz organy powiatu. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.p.a. doprowadzeniu do izby wytrzeźwień, podmiotu leczniczego lub innej właściwej placówki utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego albo do miejsca zamieszkania lub pobytu podlegają 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. W myśl art. 42 ust. 5 ustawy, za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień lub jednostce Policji pobierane są opłaty. Stosownie do art. 42 ust. 5a u.p.a., egzekucja należności następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zaskarżony art. 42 ust. 6 u.p.a. zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu doprowadzania i przyjmowania osób, o których mowa w art. 40 u.p.a., do izb wytrzeźwień, jednostek Policji, innych placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zwalniania z tych izb, jednostek i placówek, a także organizacji izb wytrzeźwień oraz innych placówek, z uwzględnieniem wymagań dotyczących kwalifikacji pracowników i warunków technicznych pomieszczeń, zakresu opieki zdrowotnej nad doprowadzonymi tam osobami oraz maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu

terytorialnego lub w jednostce Policji (dalej zbiorczo: izba wytrzeźwień). Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował ostatni z członów upoważnienia, tj. prawidłowość delegacji kompetencji do ustalenia w drodze rozporządzenia maksymalnej wysokości opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień.

Art. 42 ust. 6 u.p.a. umieszczony jest w rozdziale 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, dotyczącym postępowania wobec osób nadużywających alkoholu. W najbliższym otoczeniu normatywnym zakwestionowanego przepisu uregulowano zasady leczenia odwykowego oraz funkcjonowania izb wytrzeźwień. Przepisy (oprócz cytowanych na wstępie tej części rozważań) określają tryb postępowania z osobami podlegającymi doprowadzeniu do izb, przysługujące tym osobom prawa (art. 40 u.p.a.), zasady stosowania środków przymusu bezpośredniego (art. 42 ust. 1-4 u.p.a.), obowiązek złożenia do depozytu rzeczy znalezionych przy zatrzymanych osobach, prawo izb wytrzeźwień do potrącenia z depozytów pieniężnych należności z tytułu opłat związanych z pobytami w izbie oraz prawo zastawu na innych przedmiotach celem zabezpieczenia tych należności (art. 41 u.p.a.).

Zaskarżony przepis znajdował się, choć pierwotnie w innym kształcie, w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi już od dnia jej wejścia w życie 13 maja 1983 r. Od tego czasu był nowelizowany trzykrotnie – w latach: 1996, 1999 oraz w roku 2001. Obecne brzmienie art. 42 ust. 6 u.p.a. nadano ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 60, poz. 610), która w tej części weszła w życie 28 czerwca 2001 r.

1.2. Zakwestionowany przepis rozporządzenia.

Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 42 ust. 6 u.p.a., 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). W § 29 rozporządzenia ustalono, że maksymalna wysokość opłaty związanej z pobytami osoby przyjętej do izby, placówki lub jednostki Policji wynosi 250 zł.

Przed zmianą art. 42 ust. 6 u.p.a., wprowadzoną ustawą nowelizującą z 27 kwietnia 2001 r., obowiązywało wydane na podstawie tego przepisu rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 23 października 1996 r. w sprawie trybu

doprowadzania osób w stanie nietrzeźwości, organizacji izb wytrzeźwień i zakresu opieki zdrowotnej oraz zasad ustalania opłat związanych z doprowadzeniem i pobytem w izbie wytrzeźwień (Dz. U. Nr 129, poz. 611). W myśl § 19 poprzednio obowiązującego rozporządzenia pobyt w izbie był odpłatny, zaś opłatę ustalał dyrektor izby na podstawie analizy kosztów pobytu jednej osoby w izbie, wyliczonych na podstawie aktualnych kosztów działalności tych placówek, obejmujących bieżące wydatki; opłata ta nie mogła jednak przekroczyć 20% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za kwartał poprzedzający ustalenie tej opłaty, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego stosownie do przepisów o rewaloryzacji emerytur i rent. Za dowóz do izby środkiem transportu, niebędącym środkiem publicznego transportu zbiorowego, nie pobierano opłat.

1.3. Kierunek proponowanych zmian skarżonych regulacji.

Projekt nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, o którym informował Trybunał również Minister Zdrowia w swych pisemnych wyjaśnieniach, zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia (<http://www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=q491&ms=382&ml=pl&mi=382&mx=0&mt=&my=131&ma=016385>), według stanu na 26 lipca 2011 r. proponuje nowe brzmienie art. 42 ust. 5 u.p.a. i ustala opłatę za pobyt w izbie wytrzeźwień, jednostce Policji oraz placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego w kwocie 350 zł. Planuje się zatem wprowadzenie jednej, stałej opłaty, której wysokość będzie wynikać wprost z ustawy. Projekt ten nie trafił jeszcze do Sejmu.

2. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Problem intertemporalny.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi została uchwalona przed 17 października 1997 r., tj. przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji. Pojawia się zatem pytanie o dopuszczalność konfrontowania upoważnień wykonawczych tej ustawy ze standardem zawartym w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Odpowiedź jest jednoznacznie pozytywna. Po pierwsze, kwestionowane brzmienie art. 42 ust. 6 ustawy zostało nadane temu przepisowi już pod rządami obecnej Konstytucji. Art. 42 ust. 6 u.p.a. był po wejściu w życie Konstytucji nowelizowany aż trzykrotnie, nie brakowało więc czasu ani okazji,

aby dostosować ustawową regulację do nowych wymagań i uzupełnić – w razie potrzeby – upoważnienie o wytyczne. Po drugie, Trybunał konsekwentnie zajmował stanowisko, które skład rozpoznający niniejszą sprawę podtrzymuje, że dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania. W konsekwencji należy przyjąć, że w obecnym stanie prawnym brak wytycznych w przepisie upoważniającym, bez względu na datę jego wydania, oznacza niezgodność z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. W świetle powyższych ustaleń, Trybunał może badać zgodność kwestionowanego upoważnienia ustawowego ze wskazanym wzorcem (podobnie TK w wyrokach: z 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4; z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36 ; z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16; z 11 lutego 2010 r., K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11 i in.).

2.2. Sposób prowadzenia kontroli konstytucyjnej.

Art. 92 Konstytucji określa z jednej strony wymogi, jakie muszą spełniać upoważnienia ustawowe do wydawania rozporządzeń, a z drugiej strony – wymogi, jakie winny spełniać rozporządzenia wydawane na podstawie tych upoważnień (tak też TK np. w wyroku z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05).

Kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie poddane jest zarówno upoważnienie ustawowe, jak i wydane na jego podstawie rozporządzenie (we wskazanym we wniosku zakresie). W pierwszej kolejności Trybunał zbadał prawidłowość zaskarżonego przepisu ustawy, gdyż ma to bezpośrednie znaczenie dla oceny i dalszego obowiązywania § 29 rozporządzenia. W razie uznania upoważnienia ustawowego za niezgodne z Konstytucją i utraty przez nie mocy obowiązującej, wydane na jego podstawie rozporządzenie również co do zasady przestaje obowiązywać. Zgodnie z systemową regułą walidacyjną, derogacja delegacji ustawowej oznacza utratę mocy przez akt wykonawczy. Rozporządzenie oparte na niekonstytucyjnym upoważnieniu ustawowym, niezależnie od swej treści, dzieli los upoważnienia. W obrocie prawnym nie może bowiem funkcjonować rozporządzenie wykonawcze niemające „punktu zaczepienia” w ustawie (zob. wyroki TK np.: z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; z 9 maja 2006 r., sygn. P 4/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 55; z 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104; z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*,

A. Szmyt red., Warszawa 2005, pkt II.1.2 i II.2.4, zob. także G. Wierczyński, *Całkowita lub częściowa utrata mocy przez akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 14, 2005, s. 253).

Badanie zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu wykonawczego jest potrzebne dopiero wtedy i jedynie wtedy, gdy upoważnienie ustawowe, na podstawie którego rozporządzenie zostało wydane, przejdzie kontrolę konstytucyjną z wynikiem pozytywnym.

2.3. Konstrukcja upoważnienia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Już w pierwszym z orzeczeń dotyczących problemu konstytucyjności upoważnień ustawowych i wydawanych na ich podstawie rozporządzeń, Trybunał zaznaczył, że każde upoważnienie musi być zawsze wyraźne i szczegółowe, tzn. że nie można go nigdy domniemywać (zob. orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2 i powołana tam literatura). Upoważnienie ustawodawcy podlega wykładni ścisłej, nigdy – rozszerzającej i celowościowej. TK konsekwentnie podkreślał, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, choćby przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji prawotwórczej (zob. np. cytowany już wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08 i powołane tam orzecznictwo).

Interpretując art. 92 ust. 1 Konstytucji, Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, że upoważnienie do wydania rozporządzenia musi mieć charakter szczegółowy pod względem:

- 1) podmiotowym (winno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia);
- 2) przedmiotowym (ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania);
- 3) treściowym (musi wskazywać wytyczne dotyczące treści aktu).

Oznacza to, że ustawodawca zobligowany jest tak zbudować ustawowe upoważnienie, by na jego podstawie możliwa była odpowiedź na trzy pytania:

- 1) „kto” (ma prawo wydania aktu),
- 2) „co” (w tym akcie ma zostać uregulowane),

3) „jak” (mają być uregulowane dane kwestie).

Przedstawioną wyżej wykładnię obowiązków, jakie na ustawodawcę nakłada art. 92 ust. 1 Konstytucji, należy uznać za utrwaloną w orzecznictwie Trybunału (zob. wyroki TK np. z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99; przywołany już wyrok z 12 września 2006 r., sygn. K 55/05; z 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 6/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 52 i cytowane tam wcześniejsze orzecznictwo; zob. także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 465).

Wskazówki dla prawodawcy, jak konstruować przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia, rekapitułuje § 63 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: z.t.p.), nakazując wskazać w upoważnieniu: organ właściwy do wydania rozporządzenia, rodzaj aktu, zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz wytyczne dotyczące jego treści.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, Trybunał stwierdził, że upoważnienie zawarte w art. 42 ust. 6 u.p.a. – w zakwestionowanej części – nie budzi żadnych zastrzeżeń jedynie pod względem szczegółowości podmiotowej. Prawidłowo desygnuje kompetentny organ rozporządzający (rozporządzenie ma wydać „minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych”).

Analizowane upoważnienie jest szczegółowe również pod względem przedmiotowym. Zakreśla granice prawotwórczej działalności upoważnionego organu (rozporządzenie ma określić m.in. „maksymalną wysokość opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji”). Zakres spraw przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia może jednak wywoływać pewne wątpliwości, o czym będzie jeszcze mowa poniżej (zob. pkt 2.7 tej części uzasadnienia).

Istotą niniejszej sprawy pozostaje zatem problem szczegółowości treściowej zaskarżonego upoważnienia. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuca upoważnieniu zawartemu w art. 42 ust. 6 u.p.a. brak trzeciego z elementów konstytutywnych, tj. wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Od stwierdzenia, czy takie wytyczne występują, zależy wynik postępowania. Istnienie wytycznych oznacza prawidłowość delegacji ustawowej. Konstatacja braku wytycznych jest równoznaczna z wadliwością upoważnienia i jego sprzecznością z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji – z utratą mocy obowiązującej odpowiedniej części

obejmującego to upoważnienie przepisu i ściśle z nim powiązanej jednostki redakcyjnej rozporządzenia.

2.4. Pojęcie wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego.

Odwołując się do bogatego dorobku orzeczniczego Trybunału (zob. np. powoływane już wyroki TK: z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99; z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08; a także: z 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162; z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; z 23 listopada 2010 r., sygn. P 23/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 107), należy przypomnieć ustalenia dotyczące znaczenia, treści i formy wytycznych.

Wymóg zawarcia wytycznych co do treści rozporządzenia w upoważnieniu ustawowym wyrażono w polskim prawie konstytucyjnym *expressis verbis* dopiero wraz z wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji, choć już pod rządami przepisów konstytucyjnych sprzed 1997 r. – zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie – rysowało się przekonanie, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać upoważnionemu organowi zbyt daleko idącej swobody kształtowania merytorycznych treści aktu (upoważnienie powinno, przynajmniej ogólnie, wyznaczać kierunek unormowań). W aktualnym stanie prawnym nie budzi wątpliwości, że wytyczne są odrębnym od zakresu przedmiotowego elementem konstrukcyjnym upoważnienia. Wobec kategorycznego sformułowania art. 92 ust. 1 Konstytucji należy uznać, że upoważnienie niezawierające żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę wytycznych, jest sprzeczne ze wskazanym wzorcem. Brak wytycznych stanowi warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 ust. 1 Konstytucji, są spełnione.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji nie definiuje pojęcia „wytycznych”. W orzecznictwie i w doktrynie wypracowano rozumienie wytycznych jako wskazań i jednocześnie ograniczeń kształtowania treści rozporządzenia; celu, który ma zostać zrealizowany w akcie wykonawczym; wskazówek co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił również, że skoro wytyczne zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu („treści”) aktu wykonawczego, to wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by rozporządzenie zostało wydane „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą ich zastąpić.

Wytyczne mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą mieć zarówno charakter pozytywny (np. wskazywać kryteria, którymi powinien kierować się organ

rozporządzający, cele regulacji podustawowej czy funkcje, jakie ma spełniać dana instytucja), jak i negatywny (wykluczać pewne rozwiązania).

Dorobek orzecznictwa i doktryny, poświęcony analizie pojęcia wytycznych, podsumowuje § 66 z.t.p., który definiuje wytyczne jako wskazówki wyznaczające treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści. Zgodnie z tym przepisem, w wytycznych można w szczególności wskazać: 1) rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu; 2) granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia rozporządzenia; 3) wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu; 4) cele, jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie; 5) okoliczności, jakie należy uwzględnić, tworząc rozporządzenie.

Przyjmuje się, że sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i ujęte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy (na temat ograniczeń tej swobody szerzej w pkt 2.6 tej części uzasadnienia). Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się, zgodnie z utrwaloną praktyką, jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, Trybunał bada, czy w ustawie w ogóle zawarto jakieś wytyczne. Jak zaznaczono wyżej, całkowity brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia i stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Po drugie, Trybunał ustala, czy sposób zredagowania wytycznych (o ile zostaną zidentyfikowane) pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy, tj. nakazami, by pewne kwestie były uregulowane w całości na poziomie ustawowym. Dotyczy to m.in. nakładania danin publicznych, o których mowa w art. 217 Konstytucji.

2.5. Ocena konstytucyjności art. 42 ust. 6 u.p.a.

Jak zauważył Marszałek Sejmu, już pobieżna analiza art. 42 ust. 6 u.p.a. pozwala stwierdzić brak w zaskarżonej części przepisu „wytycznych co do treści aktu” wykonawczego w rozumieniu przedstawionym w pkt 2.4 tej części uzasadnienia. Na obecnym etapie rozważań konstatacji tej nie można jednak uznać za definitywną.

Należy uprzednio rozpatrzyć argumenty przedstawione przez Prokuratora Generalnego. Prokurator podniósł po pierwsze, że „maksymalność opłaty” jest sama w sobie wytyczną. Z poglądem tym nie sposób się zgodzić. „Opłata maksymalna” jest tym, co zostało przekazane do uregulowania w rozporządzeniu. Określenie to nie odpowiada natomiast na pytanie, jak uregulować wysokość opłaty. Wyznaczenie zakresu spraw przekazanych do unormowania w rozporządzeniu nie przesądza jeszcze, jakie rozwiązanie przyjmie twórca rozporządzenia (zob. S. Wronkowska, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński,

Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 151). „Maksymalność” jako cecha opłaty nie limituje jej wysokości, nie determinuje kryteriów, jakie mają zostać wzięte pod uwagę podczas kalkulacji, ani celów, na jakie opłata ma zostać przeznaczona. Ustawodawca pozostawił w tym względzie pełną swobodę i dowolność organowi rozporządzającemu, w którego gestii – w konsekwencji – znalazło się nie tylko kwotowe określenie wysokości opłaty, lecz nadto określenie jej charakteru prawnego. W zależności od czynników, jakie zostaną wzięte pod uwagę podczas obliczania opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień, należność ta może pełnić rozmaite funkcje: ceny (służąc pokryciu rzeczywistych albo uśrednionych kosztów związanych z pobytam danej osoby w izbie, jak pod rządami poprzedniego rozporządzenia wykonawczego do art. 42 ust. 6 u.p.a. z 1996 r.), prewencji, represji czy nawet podatku. Charakter opłaty ma z kolei decydujące znaczenie dla dopuszczalności obniżenia poziomu regulacji z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa. Zasadnicze jest to, czy maksymalna wysokość opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień może w ogóle być określona w rozporządzeniu (zob. pkt 2.6 tej części uzasadnienia). Podsumowując powyższe spostrzeżenia, upoważnienie do określenia maksymalnej wysokości opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień zawarte w art. 42 ust. 6 u.p.a. należy uznać za blankietowe.

Prokurator Generalny argumentował ponadto, że art. 42 ust. 6 u.p.a. zawiera upoważnienie do uregulowania w drodze rozporządzenia, oprócz opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, także innych zagadnień związanych z prowadzeniem izb. W odniesieniu do niektórych z tych kwestii upoważnienie zostało uszczegółowione pod względem treściowym, tj. zawiera wytyczne. Prokurator stanął na stanowisku, że wskazówki co do organizacji izb wytrzeźwień oraz innych placówek, nakazujące organowi rozporządzającemu uwzględnić wymagania dotyczące kwalifikacji pracowników i warunków technicznych pomieszczeń, uwarunkowują również sposób ustalenia wysokości opłaty. Pogląd ten należy również uznać za błędny. Trybunał Konstytucyjny zwracał już niejednokrotnie uwagę, że jeśli dany przepis ustawy przekazuje do unormowania w drodze rozporządzenia szereg spraw, nawet ściśle związanych ze sobą, ocena konstytucyjności wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego musi być dokonywana odrębnie dla każdej z tych spraw. Jeżeli ustawa upoważnia organ rozporządzający do unormowania kilku materii o odrębnym przedmiotowo charakterze, to wytyczne muszą dotyczyć odrębnie każdej z tych materii (podobnie TK np. w wyroku z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05 i in.). Ponadto z zamieszczenia wytycznych w przepisie upoważniającym nie wolno zrezygnować nawet wtedy, gdy już sam zakres spraw

przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu jest bardzo wąski i ściśle zdeterminowany rozwiązaniami przyjętymi w ustawie (zob. M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 66).

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny dopuszczał w swym orzecznictwie szeroką interpretację pojęcia wytycznych. Pozwala ona na pojmowanie upoważnienia do wydania rozporządzenia nie w kategoriach pojedynczego przepisu, lecz normy prawnej, budowanej na podstawie jednego lub większej liczby przepisów, których treść stanowi łącznie parlamentarne przyzwolenie lub nakaz wydania danego aktu wykonawczego (zob. M. Żabicka-Kłopotek, „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP), „Przegląd Sejmowy” nr 3/2006, s. 33-36, A. Bałaban, *Wytyczne ustawowe*, „Przegląd Legislacyjny” nr 2/2002, s. 13; przeciwnikiem takiego podejścia jest B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 177-181, 222-223). Problem istnienia wytycznych powinien być zatem rozpatrywany w całym kontekście normatywnym ustawy. Brak wskazówek w przepisie zawierającym delegację ustawową, choć świadczy o jego legislacyjnej ułomności, nie dyskwalifikuje jej, jeżeli organ wykonawczy może dekodować wytyczne w drodze analizy całokształtu zapisów ustawowych. Wówczas, mimo braku wskazań co do treści aktu wykonawczego w jednostce redakcyjnej zawierającej upoważnienie, można uznać, że nie jest ono sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Dopiero jeżeli rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, przepis zawierający upoważnienie uznawany jest za wadliwy konstytucyjnie (zob. wyroki TK np.: z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99; z 18 marca 2003 r., sygn. K 50/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 21). W analizowanej sprawie wytycznych można by poszukiwać np. wśród przepisów regulujących zasady finansowania izb wytrzeźwień czy w przepisie ustawy stanowiącym o przeznaczeniu opłaty. Przepisów takich ustawa jednak nie zawiera. Otoczenie normatywne art. 42 ust. 6 u.p.a., zaprezentowane w punkcie 1.1 tej części uzasadnienia, nie dostarcza żadnych danych umożliwiających identyfikację wytycznych.

Mając na względzie powyższe rozważania, Trybunał stwierdza, że art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, do określenia, w drodze rozporządzenia, maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce

Policji – pozbawiony jest wytycznych co do treści aktu wykonawczego, a zatem – jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pominięcie wytycznych w upoważnieniu ustawowym prowadzi do oderwania kwestionowanego § 29 rozporządzenia od ustawy, którą on wykonuje. Powoduje to, że rozporządzenie przestaje być aktem *stricte* wykonawczym wobec braku konstytucyjnej zapory przed arbitralnymi rozstrzygnięciami upoważnionego organu i samo także pozostaje w sprzeczności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jednakże zgodnie z ustaleniami poczynionymi w pkt 2.2 tej części uzasadnienia, już stwierdzenie niezgodności upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 6 u.p.a. (w zaskarżonej części) z art. 92 ust. 1 Konstytucji i zakresowa derogacja przepisu ustawy w następstwie orzeczenia Trybunału pociąga za sobą utratę mocy obowiązującej § 29 rozporządzenia, niezależnie od jego konstytucyjnoprawnej oceny.

2.6. Szczególne wymagania dotyczące upoważnień ustawowych.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że stwierdzenie niekonstytucyjności upoważnienia zawartego w kwestionowanym przepisie jest wynikiem oceny przeprowadzonej z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, powołanego przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli. Przepis ten wyznacza konstytucyjne minimum, wymagane podczas tworzenia wszystkich aktów prawnych, niezależnie od regulowanej przez nie materii. Dokonując oceny w niniejszej sprawie, Trybunał nie brał więc pod uwagę materii, której dotyczy badany przepis. Analiza wykazała, że nie spełnia on nawet ogólnych wymogów, stawianych upoważnieniu ustawowemu do wydania aktu wykonawczego, co wystarcza do stwierdzenia jego niekonstytucyjności.

W tym miejscu wypada jednak podkreślić, że stopień rygoryzmu, jaki powinien zachować ustawodawca, kształtując upoważnienia do wydania aktów wykonawczych, zależy od przedmiotu regulacji. Trybunał niejednokrotnie wskazywał, że 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 (zob. np. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99; z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01; z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05; z 9 maja 2006 r., sygn. P 4/05). Spełnienie wymogu umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być oceniane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja 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. Z taką sytuacją mamy niewątpliwie do czynienia na gruncie niniejszej sprawy, gdyż przedmiotem regulacji jest opłata pobierana od obywateli przez podmiot publicznoprawny. Jeżeli ustawodawca korzysta z odesłań w tych obszarach, musi znacznie szerzej i staranniej wyznaczyć treść przyszłych rozporządzeń za pomocą wytycznych. Również § 66 ust. 2 z.t.p. nakazuje dostosować stopień szczegółowości wytycznych do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu, stanowiąc ponadto, że wytyczne powinny być bardziej szczegółowe, gdy przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli (zob. wyrok TK z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32 i powołane tam orzecznictwo; S. Wronkowska, *Komentarz ...*, s. 151, G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 422-424, 434-435; K. Kaszubowski [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, J. Warylewski red., Warszawa 2003, s. 285-287, 296-297).

Trybunał nie rozstrzyga, jaka jest istota odpłatności za pobyt w izbie wytrzeźwień. Zwraca jednak uwagę, że ma ona charakter opłaty będącej jedną z dwóch, obok podatków, podstawowych kategorii danin publicznych. Zaliczenie danej opłaty do takiej kategorii zależy od spełnienia szeregu warunków. Po pierwsze, opłata musi stanowić dochód publiczny, tzn. świadczenie pieniężne pobierane przez podmiot prawa publicznego na rzecz systemu budżetowego w wyniku jednostronnej decyzji. Po drugie, jako świadczenie odpłatne musi być bezpośrednio powiązana z wzajemnym świadczeniem organu publicznego. Po trzecie, pobór opłaty musi wynikać z ustawy (w ustawie winny też być zamieszczone zasady ustalania jej wysokości). Po czwarte, opłaty będące daninami publicznymi charakteryzuje bezzwrotność. Po piąte, pobór takiej opłaty obwarowany jest przymusem (zob. P. Smoleń, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 5, pkt 30 i nast., zob. także L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011; komentarz do art. 5). Opłata za pobyt w izbie wytrzeźwień jest przymusowym, bezzwrotnym i odpłatnym świadczeniem pieniężnym, zasilającym budżet jednostki samorządu terytorialnego, nałożonym ustawą i obwarowanym rygorem egzekucji administracyjnej (zob. wyrok WSA w Łodzi z 25 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 90/10, Lex nr 675103). W ocenie Trybunału, spełnia ona zatem wszystkie kryteria daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji. Przepis ten zawęża – w stosunku do art. 92 ust. 1 Konstytucji – obszar regulacji podustawowej. Opłata za pobyt w izbie wytrzeźwień powinna być zatem nie tylko nałożona ustawą, ale zasady ustalania jej wysokości również winny być zamieszczone w ustawie.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań i wcześniejszych orzeczeń Trybunału, powyższa konstatacja nie obliguje do kwotowego określenia wysokości opłaty na poziomie ustawowym. Legislatywa może, choćby ze względów pragmatycznych, wskazać jedynie jej maksymalne lub minimalne stawki, pozostawiając wyznaczenie konkretnych stawek innym organom. Ustawodawca powinien jednak ponadto wyczerpująco unormować zasady kalkulacji tych należności, aby wyeliminować dowolność podczas określania ich ostatecznej wysokości (zob. wyrok TK z 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98; z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56; S. Wronkowska, *Model ...*, pkt I.5).

Inaczej rzecz ujmując, 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).

2.7. Uwagi co do zakresu przedmiotowego regulacji.

Jak zasygnalizował wnioskodawca, ustawa w art. 42 ust. 5 przewiduje pobieranie opłat za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień lub jednostce Policji. Natomiast zaskarżony przepis upoważnia do określenia maksymalnej wysokości opłaty tylko za pobyt, z pominięciem odpłatności za doprowadzenie do miejsca wytrzeźwienia. Jak trafnie spostrzegli uczestnicy, wnioskodawca oraz Marszałek Sejmu, kwestionowane upoważnienie ma – w przedstawionym wyżej zakresie – charakter niepełny w stosunku do przepisów ustawy, której wykonanie zleca, jednakże nie jest z tego powodu niezgodne z Konstytucją. Legislatywa, z zastrzeżeniem wyjątków (zob. pkt 2.6 tej części uzasadnienia), ma prawo decydować, jakie sprawy przekaże do uregulowania na szczeblu podustawowym. Należy przyjąć, że w tym wypadku ustawodawca z tego prawa skorzystał, zaś organ wydający rozporządzenie nie przekroczył granic upoważnienia i ustalił maksymalną wysokość opłaty wyłącznie za pobyt we wskazanych miejscach w celu wytrzeźwienia. Upoważnienie do wydania rozporządzenia (art. 42 ust. 6 u.p.a.) jest zatem w analizowanym zakresie węższe od podstawy ustawowej regulującej szerszą odpłatność „za opiekę” (obejmującą doprowadzenie i pobyt w wyspecjalizowanej placówce) nad osobą nietrzeźwą (art. 42 ust. 5 u.p.a.).

Trybunał zwraca jednak uwagę, że jednocześnie kwestionowany przepis ustawy zawiera upoważnienie do uregulowania opłat w niej nieprzewidzianych. Art. 42 ust. 5

u.p.a. stanowi bowiem o pobieraniu opłat za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień lub jednostce Policji, natomiast w ust. 6 ustawodawca upoważnia organ władzy wykonawczej do określenia maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem nie tylko w izbie wytrzeźwień lub w jednostce Policji, lecz także w innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, z którego zresztą Minister Zdrowia uczynił użytek, jest zatem zbyt szerokie w stosunku do przewidzianej podstawy pobierania opłat. Brak koordynacji treści dwóch przepisów, ust. 5 i 6 art. 42 u.p.a., choć nie stanowi przedmiotu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, niewątpliwie narusza zasady prawidłowej legislacji.

Na wypadek nieuwzględnienia przez ustawodawcę aktualnej propozycji uregulowania odpłatności za pobyt w izbie wytrzeźwień, jednostce Policji oraz placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego w całości na poziomie ustawowym, Trybunał sygnalizuje potrzebę – oprócz zamieszczenia w ustawie szczegółowych wytycznych i co najmniej maksymalnej wysokości opłaty – zachowania spójności regulacji ustawowej i podustawowej także w wypadku określania rodzaju placówek świadczących odpłatnie usługi osobom w stanie nietrzeźwości.

3. Następstwa wyroku.

Uznając za zasadne argumenty wnioskodawcy oraz uczestników co do negatywnych skutków natychmiastowej utraty mocy zaskarżonego przepisu i związanego z nim zakwestionowanego przepisu rozporządzenia, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, tj. art. 42 ust. 6 ustawy we wskazanym zakresie oraz § 29 rozporządzenia wykonawczego, o dziewięć miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Zabieg ten umożliwi ustawodawcy dokonanie niezbędnych zmian w ustawie i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu, z uwzględnieniem wymogów stawianych w tym zakresie przez art. 92 ust. 1 Konstytucji. Odroczenie skutków orzeczenia jest niezbędne dla zapewnienia niezakłóconego poboru opłat związanych z pobytem osób w izbach wytrzeźwień do czasu korekty przepisów oraz dla zagwarantowania stabilności systemu finansowania tych placówek, prowadzących działalność nie tylko w interesie doprowadzonych, lecz także w interesie społeczeństwa. Należy podkreślić, że sama zasadność ponoszenia opłat za pobyt w izbach wytrzeźwień nie budzi wątpliwości. Przyjęcie innego rozwiązania w tym zakresie prowadziłoby do nieuprawnionego przysporzenia majątkowego po stronie osób korzystających z usług

izb wytrzeźwień kosztem ogółu obywateli, na których zostałyby przeniesiony ciężar finansowy nieodpowiedzialnego spożywania alkoholu przez jednostki. Określając długość terminu, Trybunał uwzględnił to, że prace nad zmianą zaskarżonego przepisu zostały już rozpoczęte.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk



D. Hajduk

