

**83/6/A/2013**

**WYROK**

z dnia 24 lipca 2013 r.

**Sygn. akt Kp 1/13\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący

Zbigniew Cieślak

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński – sprawozdawca

Leon Kieres

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Andrzej Wróbel

Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 lipca 2013 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 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 (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356), w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „albo innych urządzeń technicznych”, z art. 2 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim narusza nakaz odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasadę niedziałania prawa wstecz, z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**I**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 30 sierpnia 2013 r. w M. P. poz. 690.

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 (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356), w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „innych urządzeń technicznych”, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 5 ustawy z 4 stycznia 2013 r. powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

## II

Przepisy wskazane w części I nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

### UZASADNIENIE

#### I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub wnioskodawca) pismem z 31 stycznia 2013 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „innych urządzeń technicznych”, z art. 2 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) art. 5 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim narusza nakaz odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasadę niedziałania prawa wstecz, z art. 2 Konstytucji.

We wniosku Prezydenta wskazano, że przedstawiona mu do podpisu ustawa zmieniająca miała dostosować system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, dotyczącego 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) przez: 1) uzupełnienie ustawy o przepis określający maksymalną kwotę opłaty związanej z pobytem w izbie wytrzeźwień oraz wytyczne dla rad gmin (powiatów) w zakresie ustalania konkretnej wysokości tych opłat; 2) przeniesienie do ustawy istotnej części treści dotychczasowego 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 z 4 lutego 2004 r.); 3) usunięcie w ustawie innych niespójności, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny.

Zdaniem Prezydenta, analiza przepisów ustawy zmieniającej, przedstawionej mu do podpisu, budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów wskazanych w *petitum* wniosku.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, wnioskodawca wskazał, że wątpliwości budzi wprowadzony ustawą zmieniającą do ustawy o wychowaniu w trzeźwości art. 42 ust. 8 pkt 2, zgodnie z którym przymus bezpośredni w formie unieruchomienia polega na dłużej trwającym obezwładnieniu osoby z użyciem pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa albo innych urządzeń

technicznych. Podkreślił, że zgodnie z obowiązującym uregulowaniem, unieruchomienie jest dłużej trwającym obezwładnieniem osoby z użyciem pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa (art. 42 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Zdaniem wnioskodawcy, skutkiem nowej redakcji wskazanego przepisu „jest wprowadzenie otwartego katalogu urządzeń technicznych, które mają służyć stosowaniu przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia”; ustawa nie zawiera definicji „innych środków technicznych”, a brak precyzji zaskarżonego przepisu „nie może zostać usunięty w drodze żadnej z akceptowalnych i stosowanych metod wykładni”.

W dalszej części uzasadnienia podkreślono, że konsekwencją „wejścia w życie art. 42 ust. 8 pkt 2 byłoby otworzenie katalogu środków technicznych służących unieruchomieniu w izbach wytrzeźwień i placówkach, o których mowa w art. 39 ust. 3 [...] oraz w jednostkach Policji”. Osoby, których ten przepis mógłby dotyczyć nie miałyby możliwości precyzyjnego ustalenia, w jaki sposób może zostać ograniczona ich konstytucyjna wolność. W szczególności nie byłoby możliwe ustalenie, czy nie będzie to ingerencja nadmierna. Doprecyzowanie katalogu środków przymusu bezpośredniego zostało tu bowiem pozostawione podmiotom stosującym prawo.

W ocenie wnioskodawcy, powoduje to niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą określoności wynikającą z art. 2 Konstytucji, gdyż w sposób nieprecyzyjny określa zakres ingerencji w konstytucyjną wolność oraz pozostawia nadmiar swobody stosowania przymusu bezpośredniego podmiotom upoważnionym.

Zakwestionowany przepis koliduje nadto z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie wolności, a nawet jej całkowite pozbawienie, oraz stosowanie przymusu bezpośredniego zostały w wyraźny sposób dopuszczone przez ustrojodawcę w art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazując na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11, który dotyczył „niezgodności z Konstytucją przepisów upoważniających do uregulowania w drodze rozporządzenia kwestii związanych ze stosowaniem przymusu bezpośredniego przez Policję i funkcjonariuszy innych służb”, wnioskodawca podkreślił, że możliwość użycia środków przymusu bezpośredniego wobec osób fizycznych podlega szczególnym rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji. Konstytucja w szczególności sposób akcentuje konieczność pełnego uregulowania dopuszczalnych ograniczeń wolności jednostki w akcie rangi ustawowej. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżony przepis tego wymogu nie spełnia, gdyż nie określa w sposób kompletny wszystkich elementów ograniczenia wolności, tj. katalogu wszystkich urządzeń technicznych służących stosowaniu przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia. To znaczy, że zaskarżony przepis w zakresie wyrażenia „albo innych urządzeń technicznych” pozostaje w sprzeczności z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W dalszej części uzasadnienia wniosku podkreślono, że zgodnie z art. 5 ustawy zmieniającej, zaskarżona ustawa miała wejść w życie 17 stycznia 2013 r. Ten termin został określony z uwzględnieniem odroczenia o 9 miesięcy utraty mocy obowiązującej przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz rozporządzenia z 4 lutego 2004 r., które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11. W tym kontekście zauważono, że wejście w życie ustawy przewidziano na 17 stycznia 2013 r., „w sytuacji, gdy konstytucyjny termin na podjęcie decyzji przez Prezydenta RP upływa w dniu 1 lutego 2013 r.”. Jak stwierdzono: „W przypadku niezwłocznego podpisania ustawy przez Prezydenta RP oraz jej publikacji, okres pomiędzy ogłoszeniem ustawy a jej wejściem w życie wynosiłby maksymalnie 5 dni”, co prowadziłoby do naruszenia powszechnie obowiązującego standardu odpowiedniej

*vacatio legis*. Ustawodawca dopuszcza wyjątki od zasady 14-dniowego okresu *vacatio legis*. Z uwagi na materię regulowaną przez ustawę, obejmującą wkroczenie w sferę konstytucyjnych wolności jednostki „za zbyt krótką należy uznać 5-dniową lub krótszą *vacatio legis*, warunkowaną niezwłocznym podpisaniem i ogłoszeniem ustawy”.

W badanym wniosku stwierdzono, że „podpisanie ustawy przez Prezydenta i jej publikacja po 17 stycznia 2013 r. wywołałyby jeszcze poważniejsze skutki, tj. retroaktywne wprowadzenie przepisów dotyczących opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji”. Ustawa zmieniająca, wdrażając wskazany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego, określa „sposób ustalania wysokości, w tym opłatę maksymalną i zasady jej pobierania za pobyt w izbach wytrzeźwień, placówkach oraz jednostkach Policji (dodany art. 42<sup>2</sup> ustawy)”. Art. 4 ustawy zmieniającej przewiduje, że do czasu określenia wysokości opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji w sposób określony w art. 42<sup>2</sup> ust. 4 i 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, opłata ta wynosi 300 zł. Wnioskodawca podkreślił, że kończąc proces legislacyjny 9 stycznia 2013 r. i ustalając termin wejścia ustawy zmieniającej w życie, ustawodawca nie wziął pod uwagę wynikającego z art. 122 ust. 1 Konstytucji terminu 21 dni na podjęcie decyzji przez Prezydenta RP. Realizacja przez Prezydenta „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 – jak wskazano powyżej – do ograniczenia okresu *vacatio legis*, czemu ustawodawca mógł zapobiec planując proces legislacyjny”.

Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w uzasadnieniu wniosku podkreślono następnie, że „wejście w życie przepisów kreujących (w odniesieniu do placówek) lub określających wysokość (w odniesieniu do izb wytrzeźwień lub jednostek Policji) opłat z mocą wsteczną narusza art. 2 Konstytucji”.

Podniesiono, że warunkiem wejścia w życie zaskarżonej ustawy jest nadanie nowego brzmienia przepisowi końcowemu, tak by spełnione były minimalne standardy dotyczące określania terminu wejścia w życie ustawy, które wynikają z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

2. W piśmie z 7 marca 2013 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu w sprawie. W ocenie Sejmu: 1) art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, 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 zmieniającej nie narusza nakazu ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis*, a przez to jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska Sejmu podkreślono, że zasadnicze rozważania w sprawie „sprowadzają się [...] do pytania o to, czy katalog środków przymusu może być otwarty”. W nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzono następnie, że w kontekście zasady wyłączności ustawy w sferze ograniczeń wolności osobistych jednostki należy poddać ocenie, czy kwestionowane sformułowanie „inne urządzenia techniczne” czyni zadość wymaganiom konstytucyjnym. Posłużenie się przymiotnikiem „inne” w odniesieniu do urządzeń technicznych powoduje, że katalog środków przymusu bezpośredniego ma charakter otwarty. Na podstawie lektury samej ustawy nie można zatem wskazać „taksatywnego katalogu urządzeń służących do unieruchamiania”. To z kolei powoduje, że „organy stosujące omawiany przepis będą *a casu ad casum* decydowały o tym, jakimi urządzeniami technicznymi będą się posługiwać

przy unieruchamianiu”. To znaczy, że faktyczny zakres ograniczenia wolności osobistej został pozostawiony organowi stosującemu prawo, co godzi w art. 41 ust. 1 Konstytucji.

W dalszej części stanowiska Sejmu wskazano, że wniosek „o niezgodności tych rozwiązań z Konstytucją dodatkowo wzmacnia analiza proporcjonalności ograniczenia w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Skoro wyrażenie «inne urządzenia techniczne» ma charakter otwarty, to znaczy, że nie wyklucza się użycia środków przymusu bezpośredniego o zróżnicowanym stopniu intensywności”. Regulacja ta jest kontrowersyjna na tle wymogów niezbędności i adekwatności. Ten sam efekt można uzyskać za pomocą środków, które są wymienione w przepisie i które w mniejszym stopniu ingerują w wolność osobistą. Podkreślono nadto, że obecna konstrukcja przepisu umożliwia użycie nieznanymi aktualnie urządzeń technicznych.

Skoro katalog środków przymusu bezpośredniego jest otwarty, to narusza to zasadę pewności prawa, ponieważ osoba im poddana nie jest w stanie określić środków, jakich podmioty uprawnione będą używać w celu jej unieruchomienia. Prowadzi to do niezgodności zaskarżonego uregulowania z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 5 ustawy zmieniającej w stanowisku Sejmu wskazano, 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. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w stanowisku Sejmu zwrócono następnie uwagę na niebezpieczeństwa wiążące się z takim sposobem wskazania daty wejścia ustawy w życie. Podkreślono, że ustawodawca był świadom tych zagrożeń, a posłużenie się tą techniką było uzasadnione dbałością o zapewnienie ciągłości systemu prawnego, a ściśle dążeniem do uniknięcia luki w prawie. Jak wskazano: „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”.

W ocenie Sejmu, zarzut naruszenia nakazu odpowiedniej *vacatio legis* opiera się w badanej sprawie na założeniu, że wprowadzicie obowiązujący 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 uzasadnieniu stanowiska Sejmu stwierdzono, 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. Przypomniano następnie, że 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., sygn. K 12/11. Podkreślono przy tym, że jeszcze w toku prac senackich, pod wpływem opinii Ministra Zdrowia z 6 listopada 2012 r., 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 podniesienie do rangi ustawowej dotychczas obowiązujące przepisy rozporządzenia. Przepisy ustawy zmieniającej, stanowiące podstawę ingerencji w sferę praw i wolności jednostek, mają w obecnym stanie prawnym swoje treściowo zbieżne odpowiedniki w rozporządzeniu. *De facto* zatem ustawodawca zdecydował się nie na wprowadzenie całkowicie nowej regulacji, lecz na przeniesienie jej z rozporządzenia do ustawy z pewnymi modyfikacjami merytorycznymi. Mając na uwadze skalę różnic treściowych między nowymi a dotychczasowymi unormowaniami, w ocenie Sejmu w niniejszej sprawie trzeba dojść do wniosku, że art. 5 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

W piśmie Sejmu przypomniano następnie, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego odstępstwa od zasady *lex retro non agit* są dopuszczalne wtedy, gdy jest to konieczne do 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. Z powyższego wynika jednoznacznie, że zasada *lex retro non agit* nie jest przez Trybunał Konstytucyjny traktowana jako obowiązująca bezwzględnie. W orzecznictwie wskazywane są w tym względzie pewne wyjątki, wśród których adekwatny do 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.

W piśmie Sejmu podkreślono nadto, że art. 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.) stanowi wprost, że istnieje możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Zdaniem Sejmu, dla oceny konstytucyjności badanego uregulowania kluczowe znaczenie ma materia ustawy zmieniającej: „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. 42<sup>2</sup>”. Zgodnie z zasadą skargowości, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, ocena konstytucyjna art. 5 ustawy zmieniającej powinna zostać zawężona do tych tylko ram. Sejm wskazał następnie, że: „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»”. Sejm nie podzielił tego poglądu.

Uzasadniając to stanowisko wskazano, że na skutek wskazanego powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego moc utraciły: 1) art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości 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 z 2004 r. („Maksymalna wysokość opłaty związanej z pobytem osoby przyjętej do izby, placówki lub jednostki Policji wynosi 250 zł”).

Zdaniem Sejmu wskazany powyżej przepis ustawowy nie stanowił normy kompetencyjnej do pobierania opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji. Nie był nią także derogowany na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepis rozporządzenia. W obecnym stanie prawnym podstawę prawną pobierania opłat stanowi art. 42 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w związku z odpowiednimi dla konkretnych ośrodków (a przy tym pozostającymi w mocy także po 16 stycznia 2013 r.) aktami prawnymi jednostek samorządu terytorialnego. Sejm stwierdził następnie, że biorąc pod uwagę, że następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. 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 dążył do przeciwdziałania sytuacji, w której opłaty te mogłyby być ustalane w nadmiernej wysokości, przekraczającej aprobowaną przez parlament i jednolitą w skali całego kraju wysokość maksymalną. W konsekwencji w piśmie Sejmu stwierdzono, że art. 5 ustawy zmieniającej ustanawia normę zmieniającą prawo na korzyść jednostek, a więc nie wywołuje ujemnych następstw dla ich bezpieczeństwa prawnego, nie koliduje zatem z art. 2 Konstytucji.

3. W piśmie z 26 lutego 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie: 1) art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w postaci unieruchomienia z użyciem „innych urządzeń technicznych”, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) art. 5 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim narusza zakaz odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasadę niedziałania prawa wstecz, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W piśmie Prokuratora Generalnego podkreślono, że w zaskarżonym uregulowaniu ustawodawca nie dookreślił, o jakich urządzeniach technicznych służących do unieruchamiania jest mowa w przepisie. Zezwolił tym samym na stosowanie wszelkich urządzeń technicznych, których personel izb wytrzeźwień zechce użyć. W tym kontekście zauważono: „Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie prawne nie pozwala na przewidzenie sposobu wkroczenia w sferę wolności osoby, wobec której może być zastosowany taki środek przymusu bezpośredniego, nie tylko przez tę osobę, ale nawet przez większość prawników trudniących się pomocą prawną”. Stwierdzono nadto, że niewskazanie przez ustawodawcę, jakie „inne urządzenia techniczne”, stosowane jako środki przymusu bezpośredniego, służące unieruchamianiu są dopuszczalne, uniemożliwia ocenę, czy stosowanie takich urządzeń stanowi proporcjonalne, czy choćby tylko konieczne, ograniczenie wolności osobistej.

Uzasadniając stanowisko dotyczące zarzutu niekonstytucyjności art. 5 ustawy zmieniającej, Prokurator Generalny przypomniał rozumienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady niedziałania prawa wstecz.

W tym kontekście stwierdził, że w art. 5 ustawy zmieniającej wskazano 17 stycznia 2013 r. jako dzień wejścia w życie tej ustawy. Termin ten był związany z utratą mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne wyrokiem o sygn. K 12/11. Ustawodawca przedstawił Prezydentowi ustawę zmieniającą do

podpisu w takim terminie, że „już samo skorzystanie przez Prezydenta z przyznanego mu w art. 122 ust. 2 Konstytucji terminu musiałyby spowodować działanie ustawy z mocą wsteczną”.

## II

Na rozprawie w dniu 24 lipca 2013 r. uczestnicy podtrzymali stanowiska przedstawione na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Badanym wnioskiem Prezydenta, złożonym w trybie kontroli prewencyjnej, zostało zainicjowane postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „innych urządzeń technicznych”, oraz art. 5 ustawy zmieniającej.

Problem konstytucyjny objęty badanym wnioskiem pozostaje w związku z problemem rozstrzygniętym przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11 (OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37). Wskazany wyrok Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: 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) 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 oraz 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 także jako: rozporządzenie) są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne o dziewięć miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, uznany wskazanym powyżej wyrokiem za niekonstytucyjny, pozostawał w związku z uregulowaniem zawartym w art. 42 ust. 5 tej ustawy, który stanowi, że za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień lub w jednostce Policji pobierane są opłaty. Poddany kontroli Trybunału art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości zawierał 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 tej ustawy, 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).

W postępowaniu zakończonym wskazanym powyżej wyrokiem Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował ostatni z członów upoważnienia zawartego w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, tj. prawidłowość delegacji kompetencji do ustalenia w drodze rozporządzenia maksymalnej wysokości opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień oraz konstytucyjność, wydanego na podstawie tego przepisu, § 29 rozporządzenia. W § 29 rozporządzenia ustalono, że maksymalna wysokość opłaty związanej z pobytem osoby w izbie wytrzeźwień wynosi 250 zł.

Jak wskazano powyżej, uznając argumenty wnioskodawcy oraz uczestników na uzasadnienie negatywnych skutków natychmiastowej utraty mocy zaskarżonego przepisu ustawy o wychowaniu w trzeźwości 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, o dziewięć miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. W uzasadnieniu wyroku podkreślono, że ten zabieg 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. Wskazano nadto, że 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.

Podkreślenia wymaga, że sama zasadność ponoszenia opłat za pobyt w izbach wytrzeźwień w świetle wskazanego powyżej wyroku Trybunału nie budzi wątpliwości. W uzasadnieniu powołanego powyżej wyroku podkreślono, że przyjęcie innego rozwiązania w tym zakresie prowadziłyby do nieuprawnionego przysporzenia majątkowego osób korzystających z usług izb wytrzeźwień kosztem ogółu obywateli, na których zostałyby przeniesiony ciężar finansowy nieodpowiedzialnego spożywania alkoholu przez jednostki.

Podkreślenia wymaga również, że określając długość terminu odroczenia utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił tę okoliczność, że prace nad zmianą zaskarżonych uregulowań zostały już rozpoczęte.

2. W badanym wniosku Prezydenta wskazano, że ustawa z 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, przyjęta przez Senat bez poprawek, przewiduje wprowadzenie w ustawie o wychowaniu w trzeźwości licznych zmian; niektóre z nich wiążą się ze wskazanym powyżej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11.

Ustawa zmieniająca zakłada uzupełnienie ustawy o wychowaniu w trzeźwości o nowe elementy, tj. o przepis określający maksymalną kwotę opłaty związanej z pobytem w izbie wytrzeźwień oraz o wytyczne dla rad gmin (powiatów) w zakresie ustalania konkretnej wysokości tych opłat, jak również o treści objęte dotąd regulacją rangi podstawowej, a konkretnie przepisami rozporządzenia. Ustawa zmieniająca usuwa nadto w ustawie o wychowaniu w trzeźwości niespójności wskazane przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego powyżej wyroku.

W zaskarżonym zakresie art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej pozostaje w związku z uregulowaniem zawartym art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej, który przewiduje, że w art. 39 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje

się ust. 2-4 w brzmieniu: „2. Do zadań izby wytrzeźwień należy: 1) sprawowanie opieki nad osobami w stanie nietrzeźwości; 2) wykonywanie wobec osób w stanie nietrzeźwości zabiegów higieniczno-sanitarnych; 3) udzielanie osobom w stanie nietrzeźwości pierwszej pomocy; 4) prowadzenie detoksykacji, jeżeli izba wytrzeźwień posiada odpowiednie pomieszczenie, urządzenia, wyposażenie i wykwalifikowany personel, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 42<sup>3</sup> ust. 5; 5) informowanie osób przyjętych do izby wytrzeźwień o szkodliwości spożywania alkoholu oraz motywowanie ich do podjęcia leczenia odwykowego; 6) współpraca z właściwymi gminnymi komisjami rozwiązywania problemów alkoholowych, podmiotami określonymi w art. 21 ust. 1 oraz innymi instytucjami i organizacjami, których działalność ma na celu przeciwdziałanie problemom alkoholowym i ich skutkom”.

Zakwestionowany art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej wiąże się także z uregulowaniem zawartym w art. 1 pkt 4 tej ustawy, który nadaje nowe brzmienie art. 40 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Zgodnie z tym przepisem art. 40 otrzymuje następujące brzmienie: „Art. 40. 1. Osoby w stanie nietrzeźwości, które swoim zachowaniem dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu lub zdrowiu innych osób, mogą zostać doprowadzone do izby wytrzeźwień lub placówki, podmiotu leczniczego albo do miejsca zamieszkania lub pobytu. 2. W razie braku izby wytrzeźwień lub placówki osoby, o których mowa w ust. 1, mogą być doprowadzone do jednostki Policji [...]”.

Zaskarżony przez Prezydenta art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej nadaje nowe brzmienie art. 41 i art. 42 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W zakresie relewantnym z perspektywy zarzutów podniesionych przez Prezydenta, przepis ten przewiduje, że wobec osoby przyjętej albo wobec osoby zatrzymanej w jednostce Policji, która stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia własnego lub innej osoby, lub niszczy przedmioty znajdujące się w otoczeniu, może być zastosowany przymus bezpośredni. Jednocześnie ustawa zmieniająca wskazuje formy przymusu bezpośredniego możliwego do zastosowania wobec osób umieszczonych w: 1) izbie wytrzeźwień lub placówce – przymus bezpośredni ma tu polegać na przytrzymaniu, unieruchomieniu, przymusowym podaniu produktu leczniczego lub izolacji; 2) jednostce Policji – przymus ma tu polegać na przytrzymaniu, unieruchomieniu lub izolacji. W ustawie wyjaśniono, że przymus bezpośredni w formie: 1) przytrzymania – polega na doraźnym, krótkotrwałym unieruchomieniu osoby z użyciem siły fizycznej; 2) unieruchomienia – polega na dłużej trwającym obezwładnieniu osoby z użyciem pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa albo innych urządzeń technicznych; 3) przymusowego podania produktu leczniczego – polega na doraźnym lub przewidzianym w planie postępowania leczniczego wprowadzeniu produktu leczniczego do organizmu osoby; 4) izolacja polega na umieszczeniu osoby pojedynczo w zamkniętym pomieszczeniu.

Wnioskodawca nie kwestionuje zatem art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w całości, ale w zakresie, w jakim zostało nadane nowe brzmienie art. 42 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a i tu zarzuty odnoszą się do tej tylko części przepisu, który dopuszcza możliwość stosowania wobec osoby umieszczonej w izbie wytrzeźwień przymusu bezpośredniego także za pomocą innych środków technicznych aniżeli te, które zostały *explicite* wymienione w przepisie. We wniosku wskazano w tym zakresie, co następuje: „Wątpliwość budzi jednak wprowadzony zaskarżoną ustawą art. 42 ust. 8 pkt 2, zgodnie z którym przymus bezpośredni w formie unieruchomienia – polega na dłużej trwającym obezwładnieniu osoby z użyciem pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa albo innych urządzeń technicznych”. Zarzuty objęte badanym wnioskiem

odnoszą się zatem do art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w takim tylko zakresie, w jakim ustawa ta dopuszcza możliwość stosowania przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem innych urządzeń technicznych.

3. Jako wzorce kontroli konstytucyjnej art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej Prezydent wskazał w *petitum* badanego wniosku art. 2 oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pomimo takiej kolejności ujęcia wzorców kontroli konstytucyjnej w *petitum* badanego wniosku, z jego uzasadnienia jednoznacznie wynika, że punktem wyjścia oceny konstytucyjności badanego przepisu powinien zostać uczyniony art. 41 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. Z perspektywy zarzutów podniesionych w badanym wniosku na szczególną uwagę zasługuje tu zdanie drugie tego przepisu, wprowadzające nakaz dochowania ustawowej formy przepisów, z których wynika pozbawienie lub ograniczenie wolności. Podkreślenia wymaga, że zawarcie w tym przepisie odesłania do ustawy, jako aktu prawnego, w którym ma nastąpić określenie zasad i trybu konstytucyjnie dopuszczalnego pozbawienia lub ograniczenia wolności, nie powinno być rozumiane jako pozostawienie ustawodawcy zupełnej swobody w tym zakresie. Określenie w ustawie tych zasad oraz trybu podlega bowiem ocenie przez pryzmat innych gwarancji konstytucyjnych (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41; por. także P. Sarnecki, komentarz do art. 41, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 2 i n.). Jako pryzmat oceny miarodajna jest tu w szczególności, wskazana przez wnioskodawcę, zasada proporcjonalności określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Jak wielokrotnie już stwierdzano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności stanowienia ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; z 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22; z 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23; zob. także K. Wójtowicz, *Zasada proporcjonalności jako wyznacznik konstytucyjności norm* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 265 i n.).

4. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zgodności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w zaskarżonym zakresie ze wskazanymi przez Prezydenta wzorcami kontroli konstytucyjnej podkreślenia wymaga raz jeszcze, że zarzuty konstytucyjne nie odnoszą się tu do kwestii konstytucyjności uregulowań dopuszczających możliwość umieszczenia w izbie wytrzeźwień. Zarówno z wniosku, którym zainicjowane zostało postępowanie w niniejszej sprawie, jak i z pism zawierających stanowiska uczestników wynika akceptacja

możliwości stosowania wobec osoby umieszczonej w izbie wytrzeźwień środków przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia. Zarzuty konstytucyjne Prezydenta, podzielane zarówno przez Prokuratora Generalnego, jak i przez Sejm, wiążą się tu wyłącznie z niedookreślonym katalogiem takich środków przymusu.

Trzeba zauważyć, że zaistnienie usprawiedliwionej konstytucyjnie sytuacji, w której dopuszczalne jest pozbawienie człowieka wolności, nie jest równoznaczne z usprawiedliwieniem stosowania w czasie takiego pozbawienia wolności dalszych środków ingerujących w szeroko rozumianą wolność człowieka. Ta myśl została przez Trybunał Konstytucyjny wyrażona w wyroku z 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07 (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78), dotyczącym tymczasowego aresztowania. Stwierdzono w nim, że art. 263 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim do dwuletniego okresu maksymalnego stosowania tymczasowego aresztowania do chwili wydania pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji nie wlicza okresów, w których tymczasowo aresztowany odbywa równocześnie karę pozbawienia wolności orzeczoną w innej sprawie, dopuszczając do przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania na okres ponad dwóch lat przez sąd pierwszej instancji na zasadach ogólnych, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu wskazanego powyżej wyroku stwierdzono, że wobec bezwzględnego wymogu wyłączności ustawy w zakresie ograniczania wolności osobistej, wzmocnionej zasadami poprawnej legislacji, zaprzeczeniem idei państwa prawnego jest sytuacja, w której osoba tymczasowo aresztowana i jednocześnie odbywająca karę pozbawienia wolności w innej sprawie, nie jest w stanie określić, jak długo będzie podlegać dodatkowym dolegliwościom wynikającym z art. 223a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.), ustanowionym dla prawidłowej realizacji celów tymczasowego aresztowania. Analogiczna myśl pojawiła się w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104), dotyczącym konstytucyjności art. 217 § 1 k.k.w. w zakresie, w jakim nie określa przesłanek odmowy wyrażenia zgody na widzenie tymczasowo aresztowanego z osobą najbliższą.

Ingerencja w wolność człowieka gwarantowaną przez art. 41 Konstytucji jest zatem „stopniowalna”. W kontekście tej gwarancji konstytucyjnej należy odróżnić pozbawienie człowieka wolności od dalszej ingerencji w tę wolność podczas trwania pozbawienia wolności. W odniesieniu zarówno do pierwszej, jak i do drugiej spośród wskazanych powyżej kategorii granice zgodnej z Konstytucją ingerencji w wolność człowieka wyznacza zasada proporcjonalności (art. 41 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Dążąc do zachowania wymogów płynących z konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), w ustawie zmieniającej przewidziano powinność uprzedzenia przed zastosowaniem przymusu bezpośredniego osoby, wobec której przymus bezpośredni miałby zostać zastosowany, oraz obowiązek zastosowania formy przymusu bezpośredniego możliwie najmniej uciążliwej dla osoby, wobec której przymus ten ma być zastosowany, a nadto nakaz stosowania przymusu bezpośredniego z zachowaniem szczególnej ostrożności i dbałości o dobro osoby, wobec której jest stosowany. Stosowanie przymusu bezpośredniego przewidzianego w innych przepisach jest dopuszczalne jedynie po uprzednim bezskutecznym zastosowaniu przymusu bezpośredniego przewidzianego w ustawie lub gdyby jego zastosowanie było niecelowe. Przymus bezpośredni może trwać tylko do czasu ustania przyczyn jego zastosowania.

5. W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w zakwestionowanym zakresie Trybunał Konstytucyjny podzielił zarzut zgłoszony przez

Prezydenta, że wprowadzenie otwartego katalogu urządzeń technicznych, które mają służyć stosowaniu przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia, przy jednoczesnym niezdefiniowaniu kwestionowanego przez wnioskodawcę wyrażenia „inne urządzenia techniczne”, wyłącza możliwość precyzyjnego ustalenia sposobów ograniczenia konstytucyjnej wolności adresatów zakwestionowanego uregulowania.

Posługując się tak ogólnym wyrażeniem, ustawodawca nie wskazał choćby, na czym ma polegać podobieństwo „innego urządzenia technicznego” do tych środków technicznych, które wymieniono *explicite* w art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, a w szczególności, czy chodzi tu o podobieństwo „fizyczne” takich środków, czy też o podobieństwo w sposobie ich działania.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ogólne wyrażenie „inne urządzenia techniczne”, użyte w badanym przepisie, powoduje, że nie ma możliwości obrony jego konstytucyjności przez wskazanie interpretacji zgodnej z Konstytucją. Doprecyzowanie otwartego katalogu środków technicznych służących stosowaniu przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia zostało tu pozostawione podmiotom stosującym prawo.

We wniosku Prezydenta oraz w pismach uczestników postępowania zgodnie podniesiono, że posłużenie się przez ustawodawcę kwestionowanym wyrażeniem „inne urządzenia techniczne” powoduje niemożność ustalenia, czy ingerencja w konstytucyjnie gwarantowaną wolność (art. 41 ust. 1 Konstytucji) związana ze stosowaniem tych urządzeń nie będzie ingerencją nadmierną (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny podzielił to stanowisko, podkreślając jednocześnie, że użycie przez ustawodawcę w zakwestionowanym przepisie wyrażenia „inne urządzenia techniczne”, a tym samym brak precyzyjnego określenia środków przymusu bezpośredniego, powoduje, że w świetle badanego przepisu nie jest wykluczone użycie środków przymusu bezpośredniego o różnym stopniu intensywności. Powyższa uwaga odnosi się także do urządzeń technicznych, które w czasie uchwalenia ustawy w ogóle nie były znane, a zatem nie mogły być objęte „wołą” ustawodawcy jako środki tu dopuszczalne.

Konstytucja w szczególny sposób akcentuje konieczność pełnego uregulowania dopuszczalnych ograniczeń wolności jednostki w akcie rangi ustawowej (art. 41 ust. 1 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżony przepis tego wymogu nie spełnia, gdyż nie określa w sposób kompletny wszystkich elementów ograniczenia wolności (katalogu wszystkich urządzeń technicznych służących stosowaniu przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia).

Ze wszystkich powyższych względów należało stwierdzić, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość stosowania przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia także z użyciem innych urządzeń technicznych aniżeli te, które zostały *explicite* wymienione w tym przepisie, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Oprócz zarzutu niezgodności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w zakwestionowanym zakresie z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w badanym wniosku Prezydent poniósł zarzut niezgodności tego uregulowania z art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku sprecyzowano, że wnioskodawca wiąże zarzut niekonstytucyjności tego uregulowania z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa. Art. 2 Konstytucji nie został zatem powołany przez wnioskodawcę w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji, ale jako samodzielny wzorzec kontroli.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego wynika m.in. nakaz poprawnej legislacji, „to jest jasnego i zrozumiałego formułowania szczegółowych przepisów

prawnych – konkretyzujących prawa i obowiązki obywateli, tak by zachowana była zasada zaufania do tworzonego prawa” (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 4). Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że zasada określoności regulacji prawnych dotyczy w szczególności regulacji dotyczących podstawowych praw jednostki zagwarantowanych w Konstytucji. Zasada ta pozostaje w ścisłym związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ustanawia wymóg, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności były ustanawiane w ustawie. Ustawa dotycząca praw i wolności konstytucyjnych musi jasno i precyzyjnie ustanawiać ograniczenia tych praw, tak aby adresat na podstawie samej tylko ustawy mógł zorientować się co do treści wszystkich istotnych ograniczeń swojego konstytucyjnego prawa lub wolności (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69). Na to stanowisko Trybunału trafnie zwrócono uwagę w badanym wniosku.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w kontekście wzorca kontroli, którym jest art. 2 Konstytucji, wskazywano przy tym, że zarzut dotyczący posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi mogłyby być uznany za zasadny tylko wtedy, gdyby niemożliwe było przypisanie użytemu wyrażeniu treści zgodnej z Konstytucją bądź też gdyby istniała utrwalona linia orzecznicza nadająca temu wyrażeniu niekonstytucyjne znaczenie (por. np. powołany wcześniej wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. P 48/06).

Powyższą myśl należy odnieść także do badanego wypadku. Jak wskazano powyżej wyrażeniu użytemu w analizowanym przepisie nie sposób jest przyporządkować treści zgodnej z Konstytucją.

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „innych urządzeń technicznych”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady poprawnej legislacji.

Stanowiąc przepis określający środki przymusu bezpośredniego, możliwe do zastosowania wobec osoby umieszczonej w izbie wytrzeźwień, ustawodawca powinien rozważyć, czy poszerzenie katalogu wyraźnie wskazanego w poddanym kontroli przepisie o inne jeszcze środki, mieszczące się w zakwestionowanym wyrażeniu „inne urządzenia techniczne”, jest niezbędne. Ustalenia wymaga zatem, czy cel zamierzony przez ustawodawcę jest tu możliwy do osiągnięcia przez zawężenie możliwości stosowania środków przymusu bezpośredniego do takich tylko urządzeń, które zostały *expressis verbis* wymienione w poddanym kontroli przepisie.

Powyższa myśl nie powinna być opacznie rozumiana. Nie chodzi tu bowiem o wyłączenie możliwości modyfikacji katalogu omawianych urządzeń technicznych, w szczególności przez wyłączenie możliwości poszerzania tego katalogu czy zastępowania dotąd dopuszczonych środków technicznych innymi. Oczywiście jest, że rozwój techniki może spowodować pojawienie się nowych środków technicznych, nieznanych w czasie, w którym ustawodawca pierwotnie ustalił ich katalog, które – jako bardziej efektywne lub mniej ingerujące w prawa i wolności osoby, wobec której przymus w formie unieruchomienia jest stosowany – powinny zostać zawarte w ustawie o wychowaniu w trzeźwości. Stwierdzenie niekonstytucyjności poddanego kontroli uregulowania wiąże się wyłącznie z posłużeniem się w zaskarżonym przepisie wyrażeniem niedookreślonym. Wobec gwarancji, jakie Konstytucja wiąże z pozbawieniem wolności, próba „wyprzedzenia” przez ustawodawcę zmian związanych z rozwojem techniki przez posłużenie się niedookreślonym, a przez to pojemnym, wyrażeniem, wskazującym sytuacje, w których można ingerować w wolność człowieka, nie jest możliwa do

usprawiedliwienia. Jak wskazano powyżej, z formułą przyjętą w art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej wiąże się w szczególności to, że w czasie stanowienia przepisu ustawodawca nie może przewidzieć, jakie urządzenia techniczne, które pojawią się w przyszłości, będą mogły być wykorzystywane w ramach ogólnego upoważnienia zawartego w tym przepisie. Nie ma tu zatem miejsca na rozważenie przez ustawodawcę, czy środek techniczny, o który miałby zostać uzupełniony katalog urządzeń technicznych wymienionych *expressis verbis*, za pomocą których może być w izbach wytrzeźwień stosowany przymus bezpośredni w formie unieruchomienia, jest odpowiednio proporcjonalny. Przyjęcie takiej formuły, jaka została zastosowana w badanym przepisie, wyłącza zatem możliwość rozważenia w procesie stosowania prawa, czy dopuszczenie możliwości stosowania urządzeń technicznych określonego rodzaju jest konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu nie wyczerpuje się wyłącznie w tej sferze. Otwarty katalog środków przymusu bezpośredniego, które mogą być stosowane wobec osób umieszczonych w izbach wytrzeźwień, powoduje, że dla osoby umieszczonej w izbie wytrzeźwień nie jest jasne, jakie środki przymusu zostaną wobec niej ewentualnie zastosowane, a w szczególności czy będą to środki mniej czy bardziej dolegliwe od tych, które przepis wymienia *expressis verbis*.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej ogólnym wyrażeniem „inne urządzenia techniczne” powoduje, że podkreślane w stanowisku Sejmu przeniesienie materii związanej z dalszą ingerencją w wolność osoby umieszczonej w izbie wytrzeźwień przez stosowanie środków przymusu bezpośredniego polegających na unieruchomieniu staje się zabiegiem czysto formalnym. W istocie posłużenie się w zaskarżonym przepisie ogólnym wyrażeniem „inne urządzenia techniczne” bez ich jakiegokolwiek bliższego określenia powoduje, że materia ta wymyka się ustawowej formie regulacji.

Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej następuje w wąskim zakresie – wyłącznie w odniesieniu do wyrażenia „inne urządzenia techniczne” wprowadzonego do art. 42 ust. 8 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

6. W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 5 ustawy zmieniającej Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje.

Zakwestionowany przepis stanowi: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 17 stycznia 2013 r.”. Wobec zainicjowania kontroli konstytucyjnej przez Prezydenta w odniesieniu do art. 1 pkt 6 oraz art. 5 ustawy zmieniającej, do jej wejścia w życie nie doszło.

Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej nie czyni jednak zbędnym orzekania w sprawie konstytucyjności art. 5 ustawy zmieniającej. Art. 5 ustawy zmieniającej odnosi się bowiem nie tylko do zaskarżonego przez Prezydenta art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, ale także do pozostałych przepisów ustawy, których konstytucyjność nie została zakwestionowana. Zgodnie z art. 122 ust. 4 Konstytucji: „Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności”.

Jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 5 ustawy zmieniającej we wniosku Prezydenta wskazano art. 2 Konstytucji w aspekcie nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasady *lex retro non agit*.

Problematyka odpowiedniej *vacatio legis* wielokrotnie była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie Trybunał stwierdzał w szczególności, że Konstytucja *expressis verbis* nie wyznacza *vacatio legis*. Podstawowy, 14-dniowy termin *vacatio legis* wynika wprost z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 718, ze zm.; dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych), choć w określonych wypadkach przewidzianych przepisami tejże ustawy może być krótszy, a w szczególnych okolicznościach dana ustawa może wejść w życie nawet bez *vacatio legis* albo z mocą wsteczną, jeśli nie narusza to konstytucyjnej zasady państwa prawnego. W odniesieniu do tej kwestii, na gruncie wcześniejszego stanu konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny (np. w orzeczeniu z 2 marca 1993 r., sygn. K. 9/92, OTK w 1993 r., poz. 6) wskazywał na możliwość odstąpienia od *vacatio legis*, o ile dana ustawa nie nakłada obowiązków na obywateli lub inne podmioty niepodlegające organom państwowym, a jej rychłe wprowadzenie w życie podyktowane jest ważnym interesem publicznym.

W badanej sprawie wejście ustawy zmieniającej w życie zostało określone datą dzienną. Jak wskazano na wstępie, przygotowany przez Senat projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (druk senacki nr 188, VIII kadencja) miał w założeniu uregulować kwestie wskazane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11.

Zarówno w badanym wniosku, jak i w pismach zawierających stanowiska uczestników postępowania zgodnie podkreślono, że oznaczenie wejścia w życie ustawy zmieniającej na 17 stycznia 2013 r. uwzględniało odroczenie o 9 miesięcy utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz rozporządzenia.

W uzasadnieniu badanego wniosku zauważono, że wejście w życie ustawy przewidziano na 17 stycznia 2013 r. w sytuacji, gdy konstytucyjny termin podjęcia decyzji przez Prezydenta RP upływał 1 lutego 2013 r.

Analiza przebiegu procesu legislacyjnego senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (druk sejmowy nr 978, VII kadencja) wskazuje, że projekt ustawy zmieniającej wpłynął do Sejmu 3 grudnia 2012 r., następnie – 12 grudnia 2012 r. został skierowany do I czytania w komisjach, które odbyło się 14 grudnia 2012 r. II czytanie odbyło się na 31. posiedzeniu Sejmu 3 stycznia 2013 r., III zaś – na 31. posiedzeniu Sejmu 4 stycznia 2013 r., w tym też dniu przekazano projekt ustawy Prezydentowi oraz Marszałkowi Senatu. Prace parlamentarne nad projektem ustawy zmieniającej zakończyły się 9 stycznia 2013 r. – Senat nie wniósł poprawek. Z uzasadnienia wniosku wynika, że ustawa została doręczona Prezydentowi 11 stycznia 2013 r.

We wniosku sformułowano następujący zarzut: „W przypadku niezwłocznego podpisania ustawy przez Prezydenta RP oraz jej publikacji, okres pomiędzy ogłoszeniem ustawy a jej wejściem w życie wynosiłby maksymalnie 5 dni”, co prowadziłoby do naruszenia powszechnie obowiązującego standardu odpowiedniej *vacatio legis*. Stwierdzono przy tym, że ustawodawca dopuszcza wyjątki od zasady 14-dniowej *vacatio legis*. Z uwagi na materię regulowaną przez ustawę, obejmującą wkroczenie w sferę konstytucyjnych wolności jednostki, „za zbyt krótką należy uznać 5-dniową lub krótszą *vacatio legis*, warunkowaną niezwłocznym podpisaniem i ogłoszeniem ustawy”.

W badanym wniosku podniesiono, że ustawodawca przedstawił Prezydentowi ustawę zmieniającą do podpisu w tak krótkim terminie, że już samo skorzystanie przez Prezydenta z przyznanego mu w art. 122 ust. 2 Konstytucji terminu musiałyby spowodować działanie ustawy z mocą wsteczną. Ustalając termin wejścia ustawy



zmieniającej w życie, ustawodawca nie wziął zatem pod uwagę wynikającego z art. 122 ust. 2 Konstytucji 21-dniowego terminu podjęcia decyzji przez Prezydenta RP.

W uzasadnieniu wniosku zarzucono, że nawet niezwłoczne podpisanie ustawy zmieniającej przez Prezydenta RP powodowałoby naruszenie art. 2 Konstytucji – okres pomiędzy ogłoszeniem ustawy a jej wejściem w życie wynosiłby tu bowiem maksymalnie 5 dni. Standard odpowiedniej *vacatio legis* zakłada zasadę dochowania tu terminu czternastodniowego, a – zdaniem wnioskodawcy – w badanej sprawie nie aktualizują się okoliczności, które usprawiedliwiałyby jego skrócenie.

W kontekście tak ujętego zarzutu Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje.

Jak wskazano w stanowisku Sejmu, 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 w dniu oznaczonym kalendarzowo.

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje dopuszczalności posługiwania się taką techniką wejścia ustawy w życie, uznaje jednak za potrzebne przypomnienie orzeczeń, w których wskazywano na wiążące się z nią niebezpieczeństwo. Wyznaczając dzień wejścia w życie aktu normatywnego w opisany wyżej sposób, a przy tym nie zapewniając odpowiedniego czasu na podpisanie ustawy i jej ogłoszenie, ryzykuje się, że *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 (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59; 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209; 13 maja 2009 r., sygn. Kp 2/09, OTK ZU 5/A/2009, poz. 66; 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41; 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4; zob. także S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 124). Niebezpieczeństwo to trafnie dostrzeżono w piśmie Sejmu, zauważając, że zmaterializowało się ono w badanej sprawie.

Z art. 122 ust. 2 Konstytucji wynika, że Prezydent RP podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia mu jej przez Marszałka Sejmu i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Ustawa zmieniająca została zatem zaopatrzona w pięciodniową *vacatio legis*, przyjmując założenie, że Prezydent RP zdecyduje się ją natychmiast podpisać.

Określenie dnia wejścia ustawy zmieniającej w życie z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi w art. 122 ust. 2 Konstytucji terminu podjęcia decyzji co do podpisania ustawy stanowi wystarczającą przesłankę stwierdzenia, że w badanej sprawie naruszono nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędne czynienie szczegółowych rozważań co do tego, czy w badanym wypadku istniały podstawy do odstąpienia od zasadniczego terminu 14-dniowej *vacatio legis*. Jak wskazano powyżej, z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wynika, że w uzasadnionych wypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Jednocześnie art. 4 ust. 1 wskazanej powyżej ustawy przewiduje, że co do zasady akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w

dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 5 ustawy zmieniającej spowoduje, że w wypadku podpisania ustawy Prezydent RP uruchomi dyspozycję art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Skoro Trybunał Konstytucyjny mocą swojego wyroku pozbawia możliwości uzyskania mocy obowiązującej art. 5 ustawy zmieniającej, to w konsekwencji ustawa ta zostaje pozbawiona przepisu określającego termin jej wejścia w życie. Przepis art. 5 ustawy zmieniającej zostaje bowiem wyeliminowany z tekstu tej ustawy. W takiej sytuacji automatycznie wchodzi w grę przywołany powyżej art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 3 października 2001 r., sygn. K 27/01 oraz 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 212).

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że ważnym interesem państwa, przemawiającym za skróceniem 14-dniowej *vacatio legis* (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych) może być wzgląd na konieczność terminowego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W szczególnych wypadkach, z zachowaniem wymogów wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, usprawiedliwione zatem będzie skrócenie 14-dniowej *vacatio legis* ze względu na konieczność terminowego dostosowania prawa do wymogów konstytucyjnych wskazanych w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. W badanej sprawie taka okoliczność nie zachodzi. Wobec zastosowania przez Sejm ryzykownego sposobu określenia dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej datą dzienną, zainicjowanie przez Prezydenta kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie spowodowało niemożność terminowego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11.

W świetle wszystkich powyższych argumentów art. 5 ustawy zmieniającej jest zatem sprzeczny z art. 2 Konstytucji w aspekcie obowiązku zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

7. Trybunał ustosunkował się także do zarzutu wnioskodawcy głoszącego, że podpisanie ustawy przez Prezydenta RP i jej ogłoszenie po 17 stycznia 2013 r. „wywołałoby (...) retroaktywne wprowadzenie przepisów dotyczących opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że zasada nieretroaktywności prawa nie ma charakteru absolutnego i w szczególnie uzasadnionych wypadkach może być naruszona, wskazywał jednak, że jej złamanie możliwe jest jedynie w sytuacjach wyjątkowych, a przemawiać za tym musi inna zasada prawnokonstytucyjna. Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że „szczególne okoliczności” winny być rozumiane jako „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej swoje oparcie w przepisach Konstytucji RP” (por. orzeczenie K 15/91 z 29 stycznia 1992 r., OTK w 1992 r., poz. 8; por. też orzeczenia: K 14/92 z 19 października 1993 r., OTK w 1993 r., poz. 35; K 18/92 z 30 listopada 1993 r., OTK w 1993 r., poz. 41; K 7/93 z 7 grudnia 1993 r., OTK w 1993 r., poz. 42). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest zwłaszcza wtedy, gdy „jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji” (wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5), a także „jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie

realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa” (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Dlatego też konieczne jest rozważenie, czy dotyczy to omawianej sprawy. (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01).

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 5 ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji w aspekcie zakazu retroakcji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje:

Zaskarżona ustawa nie zawiera sformułowania wskazującego na to, że ustawodawca dążył do nadania jej przepisom mocy wstecznej. Analiza procesu legislacyjnego oraz wypowiedzi przedstawiciela Sejmu na rozprawie upewniają, że zamiarem ustawodawcy nie było nadanie przepisom ustawy mocy retroaktywnej. Moc wsteczna ustawy byłaby jednak rezultatem interpretacji jej przepisu o wejściu w życie, dokonywanej w szczególnym kontekście sytuacyjnym, w którym przewidziany w ustawie termin jej wejścia w życie wyprzedził termin jej ogłoszenia. Inaczej mówiąc, wyznaczony przez ustawę termin jej wejścia w życie byłby wcześniejszy od terminu jej ewentualnego podpisania przez Prezydenta oraz jej ogłoszenia i istotnie wcześniejszy od momentu rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. W takiej sytuacji, ze względu na to, że ustawa nie mogłaby wejść w życie we wskazanym w niej terminie, jedyną konkluzją interpretacyjną byłoby przyjęcie, że działa od chwili wskazanej w przepisie o wejściu w życie, a więc z mocą wsteczną.

Przebieg procesu legislacyjnego sprawił, że Prezydent RP jako uczestnik tego procesu został postawiony w sytuacji, w której podpisując ustawę niezwłocznie, spowodowałby naruszenie standardowej *vacatio legis* albo – korzystając z przysługującego mu konstytucyjnie terminu podpisania ustawy – spowodowałoby naruszenie art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady niedziałania prawa wstecz. W każdym więc wypadku musiałoby dojść do naruszenia reguł tworzenia prawa. Takie działanie, polegające na stawianiu Prezydenta w sytuacji wyboru zachowań, z których każde jest naruszeniem prawa, Trybunał Konstytucyjny uznaje za niedopuszczalne.

8. Art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „innych urządzeń technicznych” oraz art. 5 ustawy zmieniającej nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

W wyroku z 28 kwietnia 1999 r. (sygn. K. 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „pojęcie nierozzerwalnego związku trzeba wyjaśniać w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie technicznolegislacyjnej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, 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. W płaszczyźnie aksjologicznej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wprowadzenie 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” (por. także wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01).

W odniesieniu do art. 5 ustawy zmieniającej Trybunał Konstytucyjny wskazał już powyżej, że stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu określającego dzień wejścia w życie

ustawy zmieniającej zaktualizuje dyspozycję art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Z kolei zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny wyrażenie „inne urzędzenia techniczne”, użyte w art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, nie przekreśla możliwości stosowania w izbach wytrzeźwień innych, określonych *expressis verbis* w tym przepisie, środków przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak na wstępie.

**Zdanie odrębne  
sędziego TK Marka Zubika  
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z 24 lipca 2013 r. o sygn. Kp 1/13**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do punktu 6 i 7 uzasadnienia wyroku TK z 24 lipca 2013 r. o sygn. Kp 1/13.

1. Zgadzam się z rozstrzygnięciem zawartym w sentencji wyroku. Po wniesieniu przez Prezydenta 31 stycznia 2013 r. wniosku do TK, niezgodność art. 5 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: ustawa nowelizująca), przewidującego wejście w życie tej ustawy 17 stycznia 2013 r., z art. 2 Konstytucji, była oczywista.

Nie podzielam natomiast zbyt zgeneralizowanych tez dotyczących naruszenia odpowiedniej *vacatio legis* i zarzutu retroakcji sformułowanych w punkcie 6 i 7 uzasadnienia wyroku. W szczególności nie zgadzam się ze stwierdzeniem, zgodnie z którym określenie dnia wejścia w życie ustawy z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi w art. 122 ust. 2 Konstytucji terminu podjęcia decyzji co do podpisania ustawy zawsze stanowi wystarczającą i samodzielną przesłankę stwierdzenia naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady odpowiedniej *vacatio legis*. Nie zgadzam się również z poglądem, jakoby w niniejszej sprawie Prezydent został postawiony w sytuacji, w której niezwłoczne podpisanie ustawy, spowodowałoby naruszenie odpowiedniej *vacatio legis* (art. 2 Konstytucji).

2. Ustawa nowelizująca została uchwalona przede wszystkim w celu wykonania wyroku TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11 (OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37). Trybunał Konstytucyjny orzekł wówczas o niezgodności przepisu ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356) upoważniającego Ministra Zdrowia do ustalenia w rozporządzeniu maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji, a ponadto o niezgodności z Konstytucją przepisu rozporządzenia wykonującego to upoważnienie. Jednocześnie – na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji – odroczył termin utraty mocy obowiązującej o dziewięć miesięcy. Wyrok ten wszedł w życie 17 stycznia 2013 r.

Zakres przedmiotowy ustawy nowelizującej nie ograniczył się jednakże do wykonania wyroku TK. W zasadzie tylko dodany tą ustawą art. 42<sup>2</sup> regulujący zasady określania opłat za pobyt w izbach wytrzeźwień, placówkach oraz jednostkach Policji

bezpośrednio miał służyć zapobieżeniu luki w systemie prawnym, związanej z orzeczeniem o sygn. K 12/11. Znaczna część przepisów zawartych w ustawie nowelizującej to uregulowania przeniesione do ustawy z 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.). Nie przynosiły one jednak, jeśli chodzi o ich treść, nowości normatywnej w systemie prawa. Ustawodawca zdecydował się ponadto dodać nowe unormowania dotyczące m.in. przetwarzania informacji o jednostkach, prowadzenia dokumentacji zawierających dane o osobach doprowadzonych do takich izb oraz placówek, poddania osób doprowadzonych badaniom lekarskim nawet bez ich zgody, a także przesłanki zastosowania środków przymusu bezpośredniego.

3. Dokonując oceny zaskarżonego art. 5 ustawy nowelizującej, należało uwzględnić specyfikę unormowania wprowadzonego przez tę ustawę, jak również okoliczności i późny termin podjęcia prac ustawodawczych. Termin wejścia w życie ustawy nowelizującej był uwarunkowany koniecznością zapobieżenia negatywnym skutkom dla spójności systemu prawa, jakie nieuchronnie wywołałoby odroczone w czasie wejście w życie wyroku TK o sygn. K 12/11. Na takie powody wskazywano w uzasadnieniu projektu ustawy (zob. druk nr 188/VIII kadencja Senatu). Okoliczność ta nie była również kontestowana w postępowaniu przed Trybunałem.

4. Prezydent zarzucił art. 5 ustawy nowelizującej naruszenie wynikających z art. 2 Konstytucji: zasady odpowiedniej *vacatio legis* i niedziałania prawa wstecz. Zarzuty te wynikają z przedstawienia mu do podpisu ustawy, w której termin wejścia w życie, oznaczony datą dzienną, przypadał przed upływem terminu wskazanego w art. 122 ust. 2 Konstytucji. Prezydent zakwestionował w istocie działanie ustawodawcy (parlamentu), który mógł podjąć prace legislacyjne i uchwalić ustawę odpowiednio wcześniej, bez naruszania zarezerwowanego mu w Konstytucji terminu jej podpisania, ewentualnie – nie określając kalendarzowej (sztywnej) daty wejścia w życie, ale przyjmując konstrukcję uzależniającą dzień wejścia w życie od dnia ogłoszenia jej w „Dzienniku Ustaw”.

W mojej ocenie takie postawienie problemu, a także jego akceptacja przez Trybunał, w okolicznościach niniejszej sprawy jest nietrafne. Przede wszystkim błędne jest stawianie zarzutu „mitycznemu ustawodawcy”, utożsamianemu jedynie z Sejmem i Senatem. Stawiając zarzut niezgodnego z Konstytucją działania parlamentu, Prezydent powinien bowiem uwzględnić okoliczność, że sam jest podmiotem mającym prawo inicjatywy ustawodawczej.

Rozpoczęcie postępowania ustawodawczego przez Sejm dopuszczalne jest wyłącznie, kiedy jeden z podmiotów wymienionych w art. 118 Konstytucji skorzysta z przyznanej mu kompetencji. Tak długo, jak przepisy Konstytucji nie nakładają na konkretny podmiot obowiązku wykonywania wyroków TK przez podjęcie inicjatywy ustawodawczej, każdy z podmiotów wskazanych w art. 118 ustawy zasadniczej, powinien podejmować działania zmierzające do wykonania takiego orzeczenia. W szczególności tak rozumiany obowiązek ciąży na Prezydencie, którego konstytucyjnym zadaniem, wynikającym z art. 126 ust. 2 Konstytucji, jest czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji. Tym samym w wypadku zakwestionowanej ustawy Prezydent – nie widząc podjęcia prac legislacyjnych nad ustawą wykonującą wyrok TK oraz dostrzegając wynikające stąd ryzyko powstania luki w prawie – powinien był rozważyć, w odpowiednim czasie, wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą.

5. Prace ustawodawcze nad ustawą nowelizującą przebiegły sprawnie. Projekt ustawy wpłynął do Sejmu 3 grudnia 2012 r., a 4 stycznia 2013 r. została uchwalona ustawa i w tym dniu przekazano ją Senatowi. Prace parlamentarne nad ustawą zakończyły się 9 stycznia. W dniu 11 stycznia Prezydent otrzymał ustawę do podpisu. Nie jest to czas nadmiernie długi. Okres rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm VI kadencji, od dnia decyzji Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu do pierwszego czytania do zakończenia trzeciego czytania, wynosił bowiem średnio około 145 dni. Co więcej, w toku postępowania ustawodawczego Senat rozpatrzył przekazaną mu ustawę w ciągu 5 dni, a zatem nie wykorzystał maksymalnego 30-dniowego terminu przyznanego mu przez Konstytucję.

6. W niniejszej sprawie niewątpliwie wszystkie organy podjęły „ryzyko legislacyjne”. Już bowiem w momencie wniesienia projektu ustawy nowelizującej do Sejmu było oczywiste, że nie da się – uwzględniając wszystkie maksymalne terminy w procesie ustawodawczym – uchwalić oraz doprowadzić do wejścia w życie ustawy nowelizującej przed dniem wejścia w życie wyroku o sygn. K 12/11. Podjęcie tego ryzyka było jednak rozsądne. Starano się bowiem wyprzedzić wejście w życie wyroku TK. Zastrzeżenia może natomiast budzić wprowadzenie do ustawy nowelizującej treści niekoniecznych z punktu widzenia prawidłowego wykonania wyroku Trybunału, szczególnie w sytuacji późnego wniesienia projektu ustawy do Sejmu.

7. Zagwarantowany w art. 122 ust. 2 Konstytucji termin podpisania ustawy nie może być interpretowany jako absolutny i niepozostawiający odstępstw. Wykonywanie przez organy państwa ich kompetencji w sposób pozornie zgodny z przepisami, jednak sprzecznie z zasadami ustrojowymi czy wartościami konstytucyjnymi, jest faktycznie nadużyciem prawa. To ogólne spostrzeżenie jest w pełni adekwatne do procesu ustawodawczego, szczególnie gdy jego rezultatem jest niewykonanie wyroku TK. W konsekwencji podobnie jak parlament nie powinien generalnie wykonywać swoich kompetencji w sposób ingerujący w kompetencje Prezydenta, Prezydent nie jest legitymowany, by swoją działalnością ograniczać podstawowe kompetencje Sejmu i Senatu w zakresie stanowienia prawa, ponad to, co jest ustrojowym założeniem art. 122 Konstytucji w demokratycznym państwie prawa z ustrojową zasadą współdziałania władz.

8. Zgodnie z art. 4 ust. 2 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.) w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być nawet dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego lub zapobieżenie niespójnościom w systemie prawnym stanowią, w mojej ocenie, uzasadniony wypadek, w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, który usprawiedliwia skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, a niewykluczone, że mogą być traktowane jako „ważny interes państwa” uzasadniający nawet wejście w życie ustawy z dniem ogłoszenia. Z tego powodu uważam za nieuprawnioną ogólną tezę zawartą w punkcie 6 uzasadnienia wyroku, jakoby przedstawienie Prezydentowi ustawy do podpisu, bez uwzględnienia przysługującego mu 21-dniowego terminu jej podpisania, zawsze wystarczało do stwierdzenia naruszenia zasady odpowiedniej *vacatio legis*. Teza ta idzie za daleko. Trybunał nie sformułował bowiem żadnych wyjątków od niej. W rezultacie określenie daty wejścia w życie ustawy z

pominięciem któregokolwiek z konstytucyjnych terminów procesu ustawodawczego każdorazowo oraz samoistnie narusza zasadę odpowiedniej *vacatio legis* wynikającą z art. 2 Konstytucji. Konsekwencją tak szeroko i ogólnie postawionej tezy jest konieczność przyjęcia kolejnej tezy. Jeżeli Prezydent otrzyma do podpisu ustawę przewidującą jej wejście w życie w sposób nieuwzględniający terminu określonego w art. 122 ust. 2 Konstytucji, ma obowiązek odmówić jej podpisania. Skoro brak jest co najmniej 21 dni na podpisanie ustawy między jej otrzymaniem przez Prezydenta a przewidzianym w niej terminem wejścia w życie, co zawsze – zdaniem Trybunału – stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji, to organ mający czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji zmuszony będzie zawsze odmówić jej podpisania. Tak daleko idąca teza pozostaje jednak w sprzeczności z założeniami racjonalnego stanowienia prawa.

9. Nie zgadzam się również z tezą zawartą w punkcie 7 uzasadnienia wyroku, jakoby w tym konkretnym wypadku Prezydent postawiony został w sytuacji, w której nie było możliwości podpisania ustawy bez narażenia się na naruszenie art. 2 Konstytucji. W sprawie tej istniały konstytucyjnie usprawiedliwione powody odstąpienia od 14-dniowej *vacatio legis* wynikające w szczególności z konieczności wykonania wyroku TK. Ponadto krótszy niż 14-dniowy okres spoczywania ustawy mógł być również uzasadniony charakterem unormowań przewidzianych w ustawie nowelizującej, niewymagających szczególnego dostosowania się do nich przez jej adresatów. W konsekwencji zatem niezwłoczne podpisanie ustawy przez Prezydenta nie mogłoby być oceniane jako naruszenie art. 2 Konstytucji. Jednocześnie ogłoszenie jej przed 17 stycznia 2013 r. nie doprowadziłoby do działania ustawy z mocą wsteczną. Trudno jest wobec tego stwierdzić, że Prezydent znajdował się w sytuacji bez wyjścia i nie mógł podpisać ustawy bez uniknięcia naruszenia prawa.

10. Nie kwestionuję natomiast, że prace nad ustawą nowelizującą powinny były rozpocząć się wcześniej. Jest to jednak postulat dotyczący praktyki legislacyjnej. Nie może on jednak stać na przeszkodzie wykonywaniu wyroków TK, gdy już odpowiednie terminy, którymi racjonalny prawodawca powinien się być kierować, minęły. Mając na uwadze wynikającą ze wstępu do Konstytucji zasadę współdziałania organów władzy publicznej, w takiej sytuacji jak w niniejszej sprawie, obowiązkiem wszystkich organów państwa uczestniczących w procedurze ustawodawczej – w tym Prezydenta – było współdziałanie w celu skutecznego i terminowego wykonania wyroku Trybunału.

Z tych powodów uznałem za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego.