HELSIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA
HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI
Halina Bortnowska-Dąbrowska
Jerzy Ciemniewski
Janusz Grzelak
Michał Nawrocki
Marek Antoni Nowicki
Teresa Romer
Stefan Starczewski

ZARZĄD FUNDACJI
Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Adam Bodnar
Sekretarz: Maciej Nowicki
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, dnia 19 lipca 2013 r.

3421/2013/MPL

Szanowny Pan
Andrzej Rzepliński
Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Al. Szucha 12A
00-918 Warszawa

Opinia *amicus curiae* Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie z wniosku Prezydenta RP dotyczącego zgodności nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z Konstytucją RP (sygn. Kp 1/13)

W odpowiedzi na pismo z 18 kwietnia 2013 r. (ST 43/13) Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić opinię *amicus curiae* w związku ze sprawą zawisłą przed Trybunałem Konstytucyjnym z wniosku Prezydenta RP w przedmiocie zbadania zgodności z Konstytucją ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z 4 stycznia 2013 r.

Z wnioskiem o wyrażenie zgody na przedstawienie opinii wystąpiło w dniu 21 marca 2013 r. Obywatelskie Forum Legislacji (OFL) – ekspercka grupa robocza działająca od 2009 r. przy Fundacji im. Stefana Batorego. Obywatelskie Forum Legislacji podjęło decyzję, że w jego imieniu opinię przygotuje i przedstawi Helsińska Fundacja Praw Człowieka, której pracownicy wchodzą w skład Forum, przy współpracy z dr. Tomaszem Zalasińskim, członkiem OFL.

1. Uwagi ogólne

„Opinia przyjaciela sądu" (*amicus curiae*) to znana w praktyce orzeczniczej forma wyrażania przez organizacje pozarządowe poglądu w sprawie rozpatrywanej przed sądem lub trybunałem, któremu taka opinia jest przedstawiana. Opinia *amicus curiae* formułowana jest z

00-018 Warszawa, ul. Zgoda 11; tel.: (48 22) 556-44-40, fax: (48 22) 556-44-50; e-mail: hfhr@hfhr.org.pl, www.hfhr.org.pl
NIP: 525-12-61-255, konto: PKO BP SA I O/Centrum 58 1020 1013 0000 0502 0002 9165, swift: BPKOPLPW

uwzględnieniem szczególnej wiedzy oraz na podstawie badań prowadzonych w ramach działalności statutowej organizacji pozarządowej. Opinia ta ma w swoim założeniu pomóc organowi władzy sądowniczej w kompleksowym rozpatrzeniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które być może nie są przedstawiane przez strony postępowania, ale są ważne z punktu widzenia interesu publicznego. Tego typu opinie były już wielokrotnie składane przez Helsińską Fundację Praw Człowieka (dalej: Fundacja) w sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi, Trybunałem Konstytucyjnym, jak i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu.

2. Interes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Obywatelskiego Forum Legislacji

Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest ochrona praw człowieka. Od 2010 r. w Fundacji funkcjonuje program „*Monitoring procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości*", którego podstawowym celem jest obserwacja kluczowego z punktu widzenia stopnia ochrony praw człowieka w Polsce obszaru działań władzy publicznej, jakim jest proces stanowienia prawa w zakresie dotyczącym funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Czuwanie nad transparentnością procesu legislacyjnego w Polsce jest również głównym celem funkcjonowania Obywatelskiego Forum Legislacji – nieformalnej grupy eksperckiej funkcjonującej od 2009 r. przy Fundacji im. Stefana Batorego.

W ostatnim okresie jednym z głównych działań prowadzonych w ramach monitoringu było uczestnictwo w pracach legislacyjnych dotyczących ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: **Nowelizacja UWT**), która stała się następnie przedmiotem niniejszej sprawy zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W opinii chcielibyśmy przede wszystkim przedstawić szczegółowy przebieg procesu legislacyjnego, który doprowadził do uchwalenia Nowelizacji UWT. W naszej ocenie dotknięty jest on bowiem szeregiem wad, zarówno proceduralnych, jak i dotyczących *meritum* projektowanej regulacji, które doprowadziły ostatecznie do powstania aktu prawnego, który nie spełnia standardów zgodności z Konstytucją RP.

Głównym celem Nowelizacji UWT było wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Jednakże późne skierowanie jej do Sejmu oraz jej złożoność legislacyjna, spowodowały, że w trakcie prac legislacyjnych nie było czasu na pogłębioną i krytyczną analizę inicjatywy senackiej, leżącej u podstaw Nowelizacji UWT. Opóźnienie w zakresie wykonania wyroku TK, któremu miała służyć zaskarżona ustawa, wiązałoby się ze stratami finansowymi wynikającymi z niemożności pobierania opłat za umieszczenie w izbie wytrzeźwień[1].

[1] Na marginesie należy zauważyć, że pomimo iż 17 stycznia 2013 r. art. 42 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz § 29 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, utraciły moc obowiązującą, to z doniesień prasowych wynika, że izby wytrzeźwień w dalszym ciągu pobierają opłaty za pobyt w izbie; por.: *Luka prawna: izba wytrzeźwień w Warszawie nadal płatna*, komunikat PAP z 18 stycznia 2013 r. dostępny na stronie: http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114883,13260704,Luka_prawna__izba_wytrzezwien_w_Warszawie_nadal_platna.html.

W opinii chcielibyśmy, w oparciu o przykład Nowelizacji UWT, zwrócić uwagę na najpoważniejsze mankamenty obecnej praktyki wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz przedstawić argumenty na poparcie tezy, że obowiązek ich prawidłowego wykonania stanowi w świetle art. 2 i 190 Konstytucji RP jeden z podstawowych obowiązków władzy publicznej.

Zasadniczym celem niniejszej opinii jest zatem przedstawienie:

1) genezy i celu zaskarżonej ustawy (tj. wykonania wyroku TK), które bezpośrednio wpłynęły na jakość procesu legislacyjnego;
2) szczegółowego przebiegu procesu legislacyjnego nad zaskarżoną ustawą;
3) konstytucyjnych standardów dotyczących wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz głównych problemów, jakie wiążą się z praktyką ich wykonywania;
4) wskazanie przykładów wyroków TK, które ze względu na problemy w praktyce wykonywania wyroków TK, zostały wykonane z opóźnieniem lub nadal oczekują na wykonanie.

3. Przedmiot wniosku Prezydenta RP

Prezydent RP skierował do TK w trybie kontroli prewencyjnej wniosek, w którym zarzucił Nowelizacji UWT niezgodność:

1) art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 roku o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „albo innych urządzeń technicznych" **z art. 2 oraz art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**;
2) art. 5 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 roku o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi **z art. 2** Konstytucji w zakresie w jakim narusza zakaz odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasadę niedziałania prawa wstecz.

Wniosek o kontrolę konstytucyjności Nowelizacji UWT złożony przez Prezydenta RP obejmuje wąski zakres przedmiotowy i dotyczy jedynie najpoważniejszych wątpliwości konstytucyjnych. Na szereg innych wad procesu legislacyjnego ujawnionych w toku prac nad Nowelizacją UWT oraz ich konsekwencji konstytucyjnych zwracano uwagę w toku postępowania legislacyjnego, m. in. w opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka[2].

4. Geneza Nowelizacji UWT

Nowelizacja UWT miała na celu wykonanie wyroku TK z 3 kwietnia 2012 r. (sygn. K 12/11)[3]. Trybunał Konstytucyjny orzekł wówczas, że art. 42 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[4] (dalej: **UWT**) w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, do określenia, w drodze

---

[2] Por. Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 28 grudnia 2012 r. dostępna na stronie internetowej: http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/02/skan-izby-wytrzezwien-grudzien-20121.pdf

[3] Dz. U. 2012, poz. 405 z 16 kwietnia 2012 r.

[4] Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.; obecnie tekst jednolity Dz. U. 2012, poz. 1356

rozporządzenia, maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji oraz § 29 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego[5] **są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP**[6].

W przywołanym orzeczeniu Trybunał ocenił, że upoważnienie do określenia maksymalnej wysokości opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień zawarte w art. 42 ust. 6 UWT jest blankietowe, jako że nie zawiera jakichkolwiek wytycznych, które Minister Zdrowia powinien wziąć pod uwagę przy określaniu maksymalnej wysokości opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że 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*". Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów o **dziewięć miesięcy** od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw[7].

W ocenie TK odroczenie utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowane przepisy miało umożliwić 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[8].

Co szczególnie istotne, określając dziewięciomiesięczny termin utraty mocy obowiązującej przez przepisy UWT, Trybunał uwzględnił także to, że prace nad zmianą zaskarżonego przepisu zostały już rozpoczęte. Trybunałowi znany był fakt, że w Ministerstwie Zdrowia opracowany został projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[9]. W ocenie TK, odroczenie skutków orzeczenia było „*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*".

Trybunał Konstytucyjny w „Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 r." wskazał w odniesieniu do sposobu

---

5 Dz. U. Nr 20, poz. 192 ze zm.

6 Wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją RP zakwestionowanych przez Trybunał przepisów złożył w dniu 31 marca 2011 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO).

7 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dnia 16 kwietnia 2012 r., co oznaczało, że dziewięciomiesięczny termin utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny przepisy kończył się z dniem **16 stycznia 2013 r.**

8 Warto odnotować, że podczas rozprawy w Trybunale Konstytucyjnym uczestnicy postępowania (przedstawiciele Sejmu, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Ministerstwa Zdrowia) wnosili o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na okres dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia; por. stenogram z rozprawy z dnia 3 kwietnia 2012 r. w sprawie o sygn. K 12/11, dostępny na stronach internetowych Trybunału Konstytucyjnego.

9 Projekt ten, datowany na dzień 26 lipca 2011 r., zamieszczony jest na stronach internetowych Ministerstwa Zdrowia pod adresem: http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/projekt_ust_alkohol_26072011.pdf. W projekcie tym zaproponowano stałą opłatę za pobyt w izbie wytrzeźwień, jednostce Policji oraz placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, wynoszącą 350 zł.

wykonania wyroku TK z 3 kwietnia 2012 r., że *„w ustawie zamieścić należy (...) istotne elementy konstrukcyjne opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień, a co najmniej maksymalną jej wysokość. Ponadto upoważnienie do wydania rozporządzenia regulującego kwestię opłat wymaga uzupełnienia o wytyczne dotyczące treści rozporządzenia oraz skoordynowania z treścią ustawy pod względem zakresu spraw przekazywanych do uregulowania w kwestiach: rodzaju opłat oraz rodzaju placówek świadczących usługi osobom nietrzeźwym"*[10].

Kierunek zmian legislacyjnych, mających zapewnić zgodność UWT z Konstytucją RP oraz prawidłowość wykonania przedmiotowego wyroku TK, został przez Trybunał określony w sposób jednoznaczny.

4. Przebieg procesu legislacyjnego.

4.1. Etap projektowania nowelizacji w Senacie

Z inicjatywą w zakresie wykonania wyroku K 12/11 wystąpił Senat RP. Regulamin Senatu w art. 85a ust. 1 zobowiązuje Marszałka Senatu do kierowania orzeczeń TK o niezgodności ustawy lub jej części, o zgodności ustawy lub jej części, z którego treści wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie, a także sygnalizujących uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej do senackiej Komisji Ustawodawczej i zlecanie jej zbadania konieczności podjęcia działań ustawodawczych w tym zakresie.

Stosownie do art. 85a ust. 3 Regulaminu Senatu, Komisja Ustawodawcza po rozpatrzeniu sprawy składa do Marszałka Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy wykonującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego albo informuje Marszałka Senatu o przyczynach niezłożenia wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Marszałek Senatu może także zwrócić się do właściwych organów państwa z wnioskiem o podjęcie współpracy w celu wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (art. 85b Regulaminu Senatu).

Kluczowe z punktu widzenia niniejszej sprawy jest brzmienie art. 85c Regulaminu Senatu, który przewiduje, że projekt ustawy mającej za zadanie wykonać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego oraz wnioski o wprowadzenie poprawek do tego projektu **mogą obejmować wyłącznie zmiany zmierzające do wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz ich niezbędne konsekwencje** (art. 85c Regulaminu Senatu).

Pierwsze posiedzenie senackiej Komisji Ustawodawczej w przedmiocie rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego odbyło się w dniu **4 lipca 2012 r.**, tj. trzy miesiące od dnia wydania wyroku. Podczas posiedzenia Senatorowie po dyskusji jednogłośnie poparli wniosek o zwrócenie się w sprawie wykonania tego wyroku do Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Związku Miast Polskich i odroczenia prac nad przygotowaniem inicjatywy ustawodawczej na tym etapie[11]. W związku z tym prace ustawodawcze zostały zatrzymane.

---

[10] *Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 r.*, s. 46

[11] Por. zapis stenograficzny 64. posiedzenia senackiej Komisji Ustawodawczej odbywającego się w dniu 4 lipca 2012 r., dostępny na stronach internetowych Senatu: http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/454/stenogram/064u_egz_2.pdf.

Do rozpatrywania wyroku TK Komisja Ustawodawcza powróciła dopiero w trakcie posiedzenia w dniu **25 września 2012 r.**, podczas którego przewodniczący komisji senator Piotr Zientarski przestawił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie przedmiotowego wyroku. Komisja wniosek jednogłośnie przyjęła. Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony senator Bohdan Paszkowski, a do opracowania projektu - przedstawiciel Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu Marek Jarentowski[12]. Głosowanie Komisji dotyczyło wyrażenia zgody na przygotowanie inicjatywy ustawodawczej, a skonstruowanie jej projektu pozostawiono senackiemu Biuru Legislacyjnemu.

Komisja Ustawodawcza pismem z dnia **2 października 2012 r.** skierowanym do Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza (druk senacki nr 188) wniosła o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu Nowelizacji UWT. Do pisma załączony został projekt tejże ustawy wraz z uzasadnieniem[13].

Przygotowany projekt zakładał nowelizację trzech jednostek redakcyjnych UWT oraz przepis stanowiący o dacie wejścia w życie tej ustawy. Projekt ten regulował wyłącznie kwestię zmiany mechanizmu kształtowania opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień i jako taki wykonywał orzeczenie TK. Projekt nowelizował art. 42 ust. 5-6 UWT oraz przewidywał dodanie ust. 7, który upoważniał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia w drodze uchwały, wysokości opłaty związanej z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji. Opłata nie mogła być wyższa niż 350 zł i powinna zapewniać pokrycie całkowitych kosztów pobytu jednej osoby w izbie, placówce lub jednostce, wyliczonych na podstawie aktualnych kosztów działalności izby, placówki lub jednostki. **W projekcie nie było wówczas żadnych innych zmian, wykraczających poza zakres wskazany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 kwietnia 2012 r.**

Wydaje się, że na dalszy kształt prac legislacyjnych nad senacką inicjatywą miały wpływ dwie opinie przedstawione na ręce Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP Piotra Zientarskiego - opinia Rzecznika Praw Obywatelskich[14] oraz opinia Ministerstwa Zdrowia[15].

Pismem z dnia 8 listopada 2012 r. **Rzecznik Praw Obywatelskich** przedstawił opinię prawną do projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (druk senacki nr 188). Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że w jego ocenie, **zakres zmian zaproponowanych w inicjatywie senackiej, ograniczający się jedynie do zmiany upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 6 u.p.a., jest zbyt wąski**. W ocenie wyrażonej w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, „*zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, zmiana treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego, w szczególności polegająca na zmianie zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym, skutkuje utratą mocy obowiązującej aktu wykonawczego wydanego na podstawie dotychczasowego upoważnienia*". RPO ocenił, że w przypadku

[12] Zob. zapis stenograficzny 84. posiedzenia senackiej Komisji Ustawodawczej odbywającego się w dniu 25 września 2012 r., dostępny na stronach internetowych Senatu: http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/558/stenogram/084u_egz_2.pdf.

[13] Dostępny na stronie: http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/druki/150/188.pdf.

[14] Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dostępna jest pod adresem: http://senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/konsultacje/188/188_5.pdf.

[15] Opinia Ministerstwa Zdrowia dostępna jest pod adresem: http://senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/konsultacje/188/188_4.pdf.

wejścia w życie senackiego projektu ustawy utraci moc obowiązujące rozporządzenie Ministra Zdrowia z 2004 r. i zaistnieje konieczność wydania nowego aktu wykonawczego regulującego te kwestie. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił w opinii postulat szczegółowego przeanalizowania regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia oraz uzupełnienie senackiego projektu ustawy o przepisy stanowiące materię ustawową, które w tamtym czasie znajdowały się w rozporządzeniu (w szczególności kwestie badań lekarskich, którym poddawane są osoby do izby, placówki lub jednostki Policji, stosowania środków przymusu bezpośredniego, czy instalowania kamer telewizji przemysłowej w tego typu placówkach).

Natomiast **Minister Zdrowia** pismem z dnia 6 listopada 2012 r. przesłał na ręce Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP Piotra Zientarskiego opinię Ministerstwa Zdrowia do projektu senackiej inicjatywy oraz własny projekt zmiany UWT. Minister Zdrowia pozytywnie zaopiniował inicjatywę senacką, jednak zwrócił uwagę, że poza zaproponowanymi przez Senat zmianami stanowiącymi bezpośrednie wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2012 r., konieczne jest wprowadzenie do UWT „*dodatkowych zmian, mających na celu zapewnienie efektywnej realizacji projektowanych regulacji*". Zdaniem Ministra Zdrowia dla zrealizowania wyroku TK koniecznym było podniesienie do rangi ustawowej dotychczas obowiązujących przepisów 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. Minister Zdrowia wraz z opinią przesłał Przewodniczącemu Komisji Ustawodawczej Senatu RP opracowany przez jego resort projekt ustawy o zmianie UWT (projekt datowany jest na 8 października 2012 r.). Projekt ten w istocie zawierał propozycję przeniesienia do ustawy większości regulacji zawartych w przywoływanym już rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 2004 r.

Pierwsze czytanie w Senacie projektu Nowelizacji UWT odbyło się na wspólnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w dniu **7 listopada 2012 r.** Podczas posiedzenia Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia Aleksander Sopliński podniósł, że „*poza wskazanymi zmianami stanowiącymi bezpośrednie wdrożenie (...) wyroku Trybunału Konstytucyjnego, konieczne jest wprowadzenie w przepisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z 1982 r. dodatkowych zmian. Te zmiany są po prostu potrzebne po to, żeby wydać właściwe rozporządzenia. I dlatego dla zapewnienia możliwości wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w drodze stosownego aktu wykonawczego konieczne jest podniesienie do rangi ustawowej dotychczas obowiązujących przepisów stosownego rozporządzenia ministra zdrowia w tej sprawie*".

Po wystąpieniu przedstawiciela Ministerstwa Zdrowia między senatorami wywiązała się dyskusja koncentrująca się wokół zagadnienia, czy szersza nowelizacja UWT (uwzględniająca propozycje legislacyjne Ministerstwa Zdrowia) pozostaje w zgodzie z postanowieniami Regulaminu Senatu dotyczącymi wykonywania wyroków TK. Senator Janusz Sepioł podczas posiedzenia podniósł: „*[M]amy pewien problem natury formalnej, czy wówczas inicjatywa będzie rzeczywiście wykonaniem wyroku Trybunału, czy rozszerzeniem pozaformalnym. Wydaje mi się, że takie rozwiązanie mieści się w formule wykonania decyzji Trybunału, ponieważ te wszystkie propozycje zmian, o których mówił pan minister, dotyczą art. 39, a w nim precyzuje się zadania izby wytrzeźwień, i art. 40, w nim zaś opisuje się tryb przyjęcia, odmowy przyjęcia do izby wytrzeźwień lub zatrzymania w jednostce Policji i*

wszystkie szczegółowe regulacje w tym zakresie, a wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczył właśnie tej kwestii. To więc się mieści w tej formule"[16].

Senatorowie podczas posiedzenia zastanawiali się, czy włączać do rozpatrywanego projektu poprawki Ministerstwa Zdrowia, czy też zająć się tymi poprawkami w ramach odrębnej inicjatywy ustawodawczej Senatu, niebędącej wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski wskazywał, że „*żeby spełnić wszystkie oczekiwania, również te dotyczące wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, musimy wykroczyć poza przepisy naszego regulaminu (...). Chciałbym zaproponować rozwiązanie, które być może będzie rozwiązaniem najlepszym. Otóż ja bym proponował, żeby przygotować się do popełnienia inicjatywy legislacyjnej, która również konsumowałaby oczekiwania Trybunału Konstytucyjnego (...) i zrobić to szybko, przed tym terminem, który wskazał Trybunał Konstytucyjny, bo to będzie kompletne rozwiązanie całej sprawy. Ja nie widzę problemu w tym, żeby poszczególne jednostki redakcyjne opisać w sposób zgodny również z wnioskiem ministra zdrowia. Mamy pewność, że Ministerstwo Zdrowia pomoże nam w redakcji odpowiednich przepisów i na następnym posiedzeniu komisji możemy przyjąć projekt, nad którym będziemy szybko procedować, aby zdążyć przed terminem, i to będzie komplet*"[17].

Senator Janusz Sepioł podnosił: „*Chciałbym zaproponować państwu następującą formułę działania, żeby jednak przyjąć dalszą pracę nad projektem zgłoszonym przez senatorów – może po prostu dopiszemy dodatkową delegację – i przystąpić bez zbędnej zwłoki do nowej inicjatywy ustawodawczej na podstawie materiału przygotowanego przez ministra zdrowia. I wtedy zobaczymy. Jeżeli to będzie szło szybko, to zatrzymamy prace nad tą nowelizacją. Mam nadzieję, że tak się stanie*"[18].

Następnie został poddany głosowaniu wniosek o przyjęcie projektu ustawy bez poprawek. Po przegłosowaniu wniosku senator Janusz Sepioł stwierdził „*zrobimy jeszcze rozpoznanie, jak postępować z tą szeroką nowelizacją, czy to się da do tego włożyć, czy musimy nadać temu odrębny tryb. I mam tylko prośbę do pana przewodniczącego Komisji Ustawodawczej, żeby tę sprawę potraktował jako priorytetową ze względu na terminy*" [19].

W Senacie drugie czytanie projektu Nowelizacji UWT odbyło się w dniu **8 listopada 2012 r.** na posiedzeniu plenarnym. Podczas dyskusji nad projektem senator Janusz Sepioł zaproponował wniesienie poprawki rozszerzającej projekt o materię regulowaną do tej pory w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 2004 r. Senator Sepioł podniósł, że proponowana przez niego poprawka „*jest bardzo obszerna, a to dlatego, że wiele spraw, do tej pory uregulowanych rozporządzeniem, przenosi do materii ustawowej, pozwalając wydać rozporządzenie w tej ważnej kwestii, o którą nam chodzi. Takim sposobem zrealizujemy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, ale dotykając ustawy w znacznie szerszym wymiarze niż to wynikało z pierwszej inicjatywy Komisji Ustawodawczej*"[20]. Poprawki, jak oceniał senator

[16] Zapis stenograficzny wspólnego posiedzenia Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej odbywającego się w dniu 7 listopada 2012 r., dostępny na stronach internetowych Senatu: http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/1783/stenogram/053stapw_egz_4.pdf

[17] *Ibidem.*

[18] *Ibidem.*

[19] Sprawozdanie Komisji ujęto w druku senackim nr 188 S.: http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/516/druk/188s.pdf.

[20] Zapis stenograficzny 20. posiedzenia Senatu RP VIII kadencji, dostępny na stronach Senatu: http://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/przebieg,29,1.html.

Janusz Sepioł „*dotyczą (...) trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości, organizacji izb wytrzeźwień, a także oczywiście kluczowej kwestii opłat, jak również warunków udzielania ulg w spłacie należności. Poprawki te regulują też kwestię prowadzenia depozytów w izbach wytrzeźwień i podobnych placówkach, a więc w sposób kompleksowy dotyczą sprawy, która została wywołana rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego. Mam tylko taką obawę, właściwie graniczącą z pewnością, że materia poprawek jest na tyle obszerna, że nasze Biuro Legislacyjne i komisja pewnie nie będą gotowe, aby już jutro na posiedzeniu złożyć sprawozdanie. W każdym razie w imieniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej chciałbym zgłosić taką oto wątpliwość, że my możemy być niegotowi ze swoim stanowiskiem do czasu jutrzejszego głosowania. Oznaczałoby to, że ten temat, to znaczy trzecie czytanie, powinien być przeniesiony na następne posiedzenie Senatu*"[21]. Senat skierował projekt ustawy ponownie do Komisji Ustawodawczej oraz do Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Poprawki do projektu Nowelizacji UWT zgłoszone podczas drugiego czytania na posiedzeniu plenarnym Senatu, były przedmiotem rozpatrzenia na wspólnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej odbywającym się w dniu **27 listopada 2012 r.** Na samym początku posiedzenia Komisji, Marek Jarentowski z Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu przedstawił poprawki zgłoszone na posiedzeniu plenarnym[22]. Warto wskazać, że w posiedzeniu Komisji nie brali udziału dwaj wnioskodawcy największej grupy poprawek, tj. senatorowie: Piotr Zientarski oraz Janusz Sepioł. Skutkiem tego była, jak podniósł Marek Jarentowski z Biura Legislacyjnego Senatu, niemożliwość modyfikacji poprawek zgłoszonych przez tych senatorów[23]. Najdalej idący charakter miały poprawki zgłoszone przez senatora Janusza Sepioła, których podstawę stanowił projekt nowelizacji UWT przygotowany przez Ministerstwo Zdrowia. Marek Jarentowski ocenił podczas posiedzenia, że „*propozycje rozszerzenia projektu przedstawione przez Ministerstwo Zdrowia są całkiem uzasadnione w tym sensie, że pierwotnie projekt dotyczył tylko samej opłaty, ale upoważnienie ustawowe też miało wady, jeśli chodzi choćby o przymus bezpośredni*"[24].

Podczas posiedzenia miała też miejsce wypowiedź Marka Jarentowskiego, która - jak się wydaje - miała niebagatelny wpływ na tryb dalszego procedowania nad projektem ustawy. Ekspert ocenił, że przepisy zaproponowane przez Ministerstwo Zdrowia należy dodać do ustawy oraz, że „*projekt Ministerstwa Zdrowia dostaliśmy dopiero w przededniu posiedzenia i pierwszego czytania, które właśnie się odbyło, więc Biuro Legislacyjne po prostu nie mogło się do tego ustosunkować. A że procedowania merytorycznego de facto nie było – no bo takie były warunki techniczno-organizacyjne, że tak powiem, posiedzenie było krótkie – więc teraz już nie mamy wyjścia. Dlatego Biuro Legislacyjne proponuje, żeby przyjąć niedoskonałe, ale chyba najlepsze z tych wszystkich rozwiązanie, polegające na tym, że przyjmujemy tę megapoprawkę senatora Sepioła, z tym że trzeba ją będzie gruntownie zmienić w Sejmie ze względu na zgłaszane w trybie roboczym uwagi. Taka jest propozycja Biura Legislacyjnego. Moglibyśmy tę poprawkę zmodyfikować w niezbędnym zakresie, ale nie ma senatora Sepioła i*

[21] Zapis stenograficzny 20. posiedzenia Senatu RP VIII kadencji, dostępny na stronach Senatu.

[22] Zapis stenograficzny wspólnego posiedzenia Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej odbywającego się w dniu 27 listopada 2012 r., dostępny na stronach internetowych Senatu: http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/3188/stenogram/059stapw_egz_4.pdf

[23] *Ibidem.*

[24] *Ibidem.*

nie możemy się do niego dodzwonić, tymczasem bez jego zgody nie możemy w tych poprawkach nic zmienić, a to jest już ostatni moment, bo w trzecim czytaniu pozostaje już tylko głosowanie i co najwyżej uzasadnienie poprawek, a nie ich zmiana"[25].

Następnie, bez jakiejkolwiek merytorycznej debaty nad zgłoszonymi poprawkami oraz ich odczytania, prowadzący wspólne posiedzenie Komisji senator Bohdan Paszkowski poddał pod głosowanie wszystkie poprawki. Komisje przyjęły je jednogłośnie. Sprawozdanie Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej o projekcie Nowelizacji UWT ujęto w druk senacki nr 188 X.

Trzecie czytanie projektu Nowelizacji UWT odbyło się na posiedzeniu plenarnym Senatu w dniu **30 listopada 2012 r.** Przy braku zapytań senatorów kierowanych do wnioskodawców poprawek i sprawozdawcy oraz braku jakiejkolwiek merytorycznej debaty nad zgłoszonymi do projektu poprawkami, przystąpiono do głosowania nad poprawkami oraz przyjęciem projektu ustawy. Senat jednogłośnie w obecności 80 senatorów przyjął projekt Nowelizacji UWT oraz podjął uchwałę w sprawie wniesienia tego projektu do Sejmu.

4.2. Prace sejmowe nad senackim projektem ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi

W dniu **30 listopada 2012 r.** senacki projekt Nowelizacji UWT został skierowany do Sejmu, do którego wpłynął 3 grudnia 2013 r.[26] Następnie, **12 grudnia 2013 r.** projekt został skierowany do I czytania w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Zdrowia, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Spraw Wewnętrznych[27].

W trakcie pierwszego czytania, podczas posiedzenia połączonych komisji w dniu **14 grudnia 2012 r.**[28], reprezentujący projektodawcę, senator Bohdan Paszkowski wskazał na cel projektu, jak również na przebieg prac nad projektem oraz znacznie poszerzony przedmiot regulacji, wykraczają poza obowiązek wykonania wyroku z 3 kwietnia 2012 r. czy wyroków TK dot. stosowania środków przymusu bezpośredniego:

> *„Stąd wynikała propozycja Ministra Zdrowia, która później została uwzględniona w jednej z poprawek do tego naszego projektu, a mianowicie, żeby ten zakres regulacji był dużo szerszy, i w zasadzie, w dużym stopniu przenosi on w formule, czy to powielającej, czy modyfikującej, pewne zadania, czy też procedury, które były i są w dalszym ciągu określone w rozporządzeniu, do rangi ustawowej. Są tam przepisy dotyczące chociażby zadań izby wytrzeźwień, dokumentacji, jaką prowadzi izba wytrzeźwień i zakresu jej ochrony. Dalej są regulowane kwestie, dotyczące doprowadzenia i przyjmowania osób do izby wytrzeźwień, tego, co można z takimi osobami zrobić w kontekście dobrowolnego poddania się badaniom lekarskim. Są również regulacje dotyczące tego, co i jak robić, jeżeli tej dobrowolności nie będzie. Są określone kwestie dotyczące stosowania przymusu bezpośredniego, trybu i podstaw zwalniania, stosowania w izbach wytrzeźwień monitoringu i związane z opłatami."*

Przewodniczący Komisji, poseł Bolesław Piecha na zakończenie posiedzenia ocenił, że *„sytuacja jest wyjątkowo skomplikowana (...). Wydaje mi się, że najprościej byłoby*

---

[25] *Ibidem.*

[26] Druk sejmowy nr 978: http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=978.

[27] **Na stronie internetowej Sejmu nie ma informacji wskazujących, że Komisja Spraw Wewnętrznych przedstawiła taką opinię.**

[28] Zapis posiedzenia dostępny na stronie Sejmu: http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskrnr/STR-105.

znowelizować art. 42 ustawy, tylko, że na podstawie tego art. 42 trzeba byłoby wydać rozporządzenie. Jeżeli uda nam się do 16 stycznia zmienić art. 42 i opublikować to w Dzienniku Ustawy, stosownie do zasad poprawnej legislacji, to nie wystarczy czasu na wydanie określonego rozporządzenia. (...) ***Co jest powodem tych komplikacji? Zimowy sen letni – Ministerstwo przez miesiące letnie spało i zorientowało się, że Trybunał Konstytucyjny wydał w marcu wyrok...***" Podczas posiedzenia komisji w dniu 14 grudnia 2012 r. postanowiono o powołaniu podkomisji do rozpatrzenia projektu ustawy.

W dniu **28 grudnia 2012 r.** Helsińska Fundacja Praw Człowieka skierowała do Sejmu opinię w przedmiocie projektu Nowelizacji UWT wskazując na szereg wadliwych propozycji w nim zawartych[29]. Wskazaliśmy m. in. **na rozszerzenie katalogu środków przymusu bezpośredniego możliwych do stosowania w izbach wytrzeźwień, jak również na fakt, że uzasadnienie projektu praktycznie milczy na temat większości projektowanych zmian wprowadzonych za namową Ministerstwa Zdrowia**. Zwracaliśmy uwagę także na definicję „unieruchomienia", która także stanowi przedmiot pierwszego zarzutu w niniejszej sprawie. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 42 ust. 3 UWT unieruchomienie jest dłużej trwającym obezwładnieniem osoby z użyciem pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa. Natomiast w projekcie Nowelizacji UWT (art. 42 ust. 8 pkt 2), proponuje się poszerzenie środków możliwych do unieruchomienia o „inne urządzenia techniczne". Termin „inne urządzenia techniczne" nie jest w ustawodawstwie zdefiniowany, a zbiór desygnatów tego pojęcia wydaje się być bardzo szeroki. W naszej opinii podkreśliliśmy, że niedopuszczalne jest stosowanie środka przymusu bezpośredniego w postaci urządzenia, którego sposobu działania nie da się odtworzyć z przepisów prawa.

Z tego też względu Helsińska Fundacja Praw Człowieka zaproponowała usunięcie z projektu ustawy zapisów nowelizujących w zakresie środków przymusu bezpośredniego. Modyfikacje w tej drażliwej z punktu widzenia praw obywatelskich materii powinny być należycie uzasadnione, oparte na analizie potrzeb i konieczności wprowadzania nowych środków przymusu bezpośredniego.

Posiedzenie podkomisji odbyło się **2 stycznia 2013 r.** Podczas posiedzenia, żadna z uwag Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, w tym odnosząca się do definicji środku przymusu bezpośredniego, jakim jest unieruchomienie, nie została uwzględnione[30]. Kontrowersyjna okazała się też kwestia opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień. W trakcie posiedzenia zastanawiano się czy nie powinno się rozbić opłaty na opłatę za pobyt w samej izbie wytrzeźwień, jak i opłatę za doprowadzenie tam osoby nietrzeźwej. Zwolennikami takiego rozwiązania byli głównie przedstawiciele policji. Przedstawiciele MSW uznali, że aby przeprowadzić takie poprawki należałoby w przyszłości doprecyzować przepisy o doprowadzeniu. Ze względu na ograniczenia czasowe, przeprowadzenie takich zmian okazało się niemożliwe.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka nie otrzymała szczegółowych wyjaśnień na temat celu rozszerzenia katalogu środków przymusu bezpośredniego w Nowelizacji UWT. Warto podkreślić, ze także inne organizacje pozarządowe zgłaszały poważne zastrzeżenia do tego projektu ustawy. Fundacja *Panoptykon* podniosła w trakcie dyskusji problem nagrywania wizerunku osób przebywających w izbach wytrzeźwień. Nie wprowadzono jednak żadnych

---

[29] Por. przyp. 2.

[30] Sprawozdanie podkomisji dostępne jest na stronie internetowej Sejmu: http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/dok?OpenAgent&spr_978.

zmian w tym zakresie, gdyż Biuro Legislacyjne uznało, że na tym etapie prac można było jedynie wnosić poprawki, a nie dyskutować na temat istoty projektu.

Większość zmian wprowadzonych na etapie podkomisji miała zatem charakter doprecyzowujący, zarówno w kwestii prawnej, jak i językowej. Członkowie podkomisji w większości zapisów ustawy byli zgodni, zauważali celowość wprowadzenia zmian. Niestety ze względu na ograniczenia czasowe wielu kwestii budzących kontrowersje nie dało się gruntowniej przedyskutować i zastanowić się nad celowością ich wprowadzenia[31].

Podczas posiedzenia komisji w dniu **3 stycznia 2013 r.** pojawiła się tylko jedna propozycja zmian. Zaproponował ją poseł Piotr Chmielowski, który twierdził, że art. 41 ust. 2 i 3 UWT jest niezgodny z prawem, ponieważ zgodnie z nim policja lub pracownicy izb wytrzeźwień mogą swobodnie dysponować mieniem obywatela i dokonywać na nim zastawu. Komisja doszła jednak do wniosku, że jest to temat szeroki i wymagający głębszej dyskusji, a teraz trzeba skupić się jedynie na dostosowaniu tych przepisów, co do których zastrzeżenia miał TK. Podczas głosowania poprawka proponowana przez posła Chmielowskiego nie została przyjęta[32].

W drugim czytaniu zwrócono uwagę, że projekt jest zbyt szeroki i nie da się przed ustawowym terminem wprowadzić szerszych zmian. Zastanawiano się nad zasadnością istnienia izb wytrzeźwień w ogóle, porównywano system polski do innych rozwiązań europejskich. Stwierdzono, że izby wytrzeźwień nie spełniają celu leczniczego, pojawiło się wręcz stwierdzenie, że mają jedynie charakter represyjny. Zwrócono uwagę na m. in. niski poziom egzekwowalności opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień. Podczas posiedzenia plenarnego zgłoszono 4 poprawki, w tym propozycję usunięcia art. 42 ust. 7 UWT (*„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"*)[33]. Na połączonym posiedzeniu komisji po II czytaniu, poprawka ta nie uzyskała większości głosów[34].

Trzecie czytanie i głosowanie nad całą ustawą odbyło się **4 stycznia 2013 r.**[35].

4.3. Prace w Senacie nad ustawą z 4 stycznia 2013 r.

Tego samego dnia ustawa została przekazana do Senatu. Następnie była przedmiotem prac Komisji Zdrowia i Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (7 stycznia 2013 r.) oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (8 stycznia 2013 r.). Podczas posiedzeń komisji, niezależnie od siebie zgłoszono szereg poprawek do Nowelizacji UWT.

---

[31] Sprawozdanie podkomisji dostępne jest na stronie Sejmu: http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/dok?OpenAgent&spr_978.

[32] Stenogram z posiedzenia połączonych komisji: Komisji Zdrowia oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej: http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskrnr/STR-106 ; Sprawozdanie komisji (druk 1006) dostępny na stronie: http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/5EF2471131120661C1257AE8003F45C8/%24File/1006.pdf.

[33] Helsińska Fundacja Praw Człowieka w swojej opinii z 28 grudnia 2012 r. wskazywała, że przepis ten jest niedookreślony zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym.

[34] Sprawozdanie komisji po II czytaniu: http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/8ADC97945FE30958C1257AE8006336E9/%24File/1006-A.pdf.

[35] Wyniki głosowania: http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=31&NrGlosowania=8.

Przyjęcie poprawek przez Senat podczas posiedzenia plenarnego wiązało się z opóźnieniem wejścia w życie ustawy[36].

Swoje propozycje poprawek zgłosiło także Biuro Legislacyjne Senatu. W opinii z 7 stycznia 2013 r. zwrócono uwagę między innymi na brzmienie art. 42 ust. 7 dotyczącego możliwości stosowania środków przymusu bezpośredniego innych niż przewidziane w UWT, w związku z czym Biuro Legislacyjne zaproponowało usunięcie art. 42 ust. 7 u.p.a.[37].

Komisja Zdrowia oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej zaproponowała m.in. aby w art. 1 w pkt 6 Nowelizacji UWT (tj. w art. 42 ust. 8 pkt 2 UWT) **w definicji „unieruchomienia" skreślić wyrazy „albo innych urządzeń technicznych"**. Ponadto zaproponowano **uchylenie projektowanego art. 42 ust. 7 UWT**, który dotyczył możliwości stosowania środków przymusu przewidzianych w innych przepisach.

Z kolei Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji zaproponowała poprawki przyjęte przez połączone Komisję Zdrowia oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, a także zmianę w projektowanym art. 42 ust. 8 pkt 2 UWT, która zawężała możliwość przymusowego podania produktu leczniczego jedynie do przypadków zagrożenia życia lub zdrowia.

Podczas posiedzenia plenarnego Senatu w dniu 9 stycznia 2013 r. przedstawiciel Ministerstwa Zdrowia – **Podsekretarz Stanu Igor Radziewicz-Winnicki** w swoim wystąpieniu wyraził gotowość do zastanawiania się w Ministerstwie Zdrowia nad doprecyzowaniem przepisów UWT, ale jego zdaniem ustawa przyjęta przez Sejm jest poprawna na tyle, że Senat może ją przyjąć bez poprawek. Mówił również o stratach dla samorządów i zajmowaniu miejsc szpitalnych przez osoby, które powinny trafić do izb wytrzeźwień. Wspominał również, że termin 9 miesięcy nie jest wystarczający do procedowania takiego aktu prawnego.

Senator Rafał Muchacki wnosił o przyjęcie projektu bez poprawek. Argumentował, że w pracach parlamentarnych niejako przy okazji dokonano jedynie transpozycji i rozszerzenia przepisów rozporządzeń wykonawczych regulujących kwestie techniczne pobytu w izbie wytrzeźwień. Podniósł także kwestię kosztów nieprzyjęcia ustawy w terminie, które według niego mają być wyższe od zakładanych 4 mln zł o koszty badań lekarskich przeprowadzanych w szpitalach wobec osób, które powinny się znajdować w izbach wytrzeźwień.

Podczas debaty na posiedzeniu plenarnym, Marszałek Senatu **Bogdan Borusewicz** ocenił, że jeżeli Senat przyjmie tę ustawę bez poprawek, to będzie musiał ją właściwie natychmiast poprawiać. Według niego lepiej zrobić to, co Senat uważa za słuszne, niż uchwalać ustawę, co do której ma wątpliwości. Senatorowie Henryk Cioch i Józef Pinior postulowali, aby Senat skupił się jedynie na wykonaniu wyroku TK. Natomiast sytuacja osób umieszczonych w izbach wytrzeźwień powinna być ich zdaniem przedmiotem głębokiej dyskusji i refleksji. Senator Józef Pinior stwierdził również, że w przypadku tego projektu mamy do czynienia z sytuacją, kiedy „parlament wykonuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w ostatniej chwili Ministerstwo Zdrowia przedstawia kwestie, które, jego zdaniem, powinny być wprowadzone

[36] Kolejne posiedzenie Sejmu, podczas którego uchwała Senatu mogłaby zostać rozpatrzona odbywało się 23-25 stycznia 2013 r.

[37] Opinia jest dostępna na stronie internetowej Senatu: http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/402/plik/282.pdf.

do tej ustawy, powinny być w niej rozwiązane, a my *ad hoc* i w szybkim tempie próbujemy to wszystko poskładać w formie ustawy"[38].

W dniu **9 stycznia 2013 r.** odbyło się także posiedzenie trzech połączonych Komisji: Zdrowia, Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Komisje rozpatrzyły wnioski zgłoszone w toku debaty na posiedzeniu plenarnym w dniu 9 stycznia 2013 r. Wniosły o przyjęcie sześciu poprawek do ustawy. Sprawozdanie z posiedzenia połączonych komisji zawierało także wniosek Senatora Rafała Muchackiego o przyjęcie ustawy bez poprawek[39].

Na posiedzeniu plenarnym większość uzyskał – głosowany jako pierwszy - wniosek senatora Rafała Muchackiego (obecnych: 91, za: 52, przeciw: 37, wstrzymało się: 2)[40].

Ustawa została skierowana do **Prezydenta RP** celem jej podpisania. W dniu 10 stycznia 2013 r. w Kancelarii Prezydenta RP odbyło się spotkanie z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Zdrowia, Senatu, Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Przedmiotem dyskusji była Nowelizacja UWT. W dniu 17 stycznia 2013 r. Sekretarz Stanu w KPRP Krzysztof Hubert Łaszkiewicz poinformował podczas konferencji prasowej, że Prezydent RP skieruje Nowelizację UWT do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej. Wniosek do Trybunału został skierowany **31 stycznia 2013 r.**

5. Konstytucyjny wymiar obowiązku wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przebieg procesu legislacyjnego w sprawie Nowelizacji UWT można przedstawić jako przykład licznych problemów związanych z praktyką wykonywania orzeczeń TK przez organy władzy publicznej. Pomimo, iż zagadnienie wykonywania orzeczeń TK doczekało się licznych opracowań w literaturze prawa konstytucyjnego, było także przedmiotem wystąpień Prezesów Trybunału Konstytucyjnego apelujących na forum Sejmu RP o poprawienie praktyki legislacyjnej w tym zakresie, nadal brak w tym zakresie spójnej regulacji, zwłaszcza regulaminowej, pozwalającej na prawidłowe i sprawne wykonywanie orzeczeń TK.

Na potrzeby niniejszej opinii przyjmiemy, że wykonywanie wyroków TK oznacza „operację" polegającą na *„korekcie aktu normatywnego, który po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego stracił walor funkcjonalności jako element systemu prawa"*[41]. Trybunał Konstytucyjny wydzielił modelowe sytuacje, „w których działania prawodawcze w związku z orzeczeniem [TK] uznać należy za **konieczne, zalecane lub wskazane.**" W świetle takiego podziału „obowiązek wykonania wyroku TK" wiąże się przede wszystkim z pierwszą kategorią reakcji na wyroki TK[42]. W 2012 r. 31% wyroków TK wiązało się z koniecznością podjęcia

---

[38] Stenogram z 25. posiedzenia Senatu VIII kadencji, 1 dzień: http://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/przebieg,37,1.html.

[39] Sprawozdanie dostępne na stronie Senatu (druk senacki 282X): http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/927/druk/282z.pdf.

[40] http://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/przebieg,37,2,glosowania.html#.

[41] P. Radziewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, INPRIS 2009, s. 19.

[42] *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 r.*, s. 43-44.

inicjatywy legislacyjnej. Konieczność ta najczęściej wynika z odroczenia przez Trybunał terminu utraty mocy obowiązującej uchylonej normy prawnej[43].

Tak zdefiniowany obowiązek stanowi wyjątek od zasady względnej swobody działań ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny upatruje źródeł takiego obowiązku w unormowaniach samej Konstytucji RP, tj. art. 190 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 7 oraz art. 8 Konstytucji[44]. Przy czym TK określa ten obowiązek stosunkowo szeroko jako „**obowiązek prawodawcy** podjęcia stosownych działań naprawczych w zakresie ukształtowanym skutkami, jakie orzeczenie wywołuje"[45].

W dotychczasowym orzecznictwie TK, obowiązki ustawodawcy wiązały się najczęściej z materialnym aspektem stanowienia prawa (np. obowiązek respektowania zasady proporcjonalności w sytuacji ograniczenia praw i wolności jednostki) oraz obowiązku przestrzegania procedur konstytucyjnych w zakresie tworzenia prawa (np. obowiązek konsultacji ze wskazanymi podmiotami).

Owa „swoboda regulacyjna"[46] ustawodawcy obejmuje zarówno kwestie inicjowania działań ustawodawczych, jak również zawartości merytorycznej, w szczególności rozwiązań zgodnych z programem politycznym większości parlamentarnej. Wynika to przede wszystkim z politycznej odpowiedzialności ponoszonej przez władzę ustawodawczą przed wyborcami. Żeby móc realizować swój program polityczny, a co za tym idzie, móc być z niego rozliczanym, ustawodawca (większość parlamentarna) musi z takiej swobody regulacyjnej korzystać.[47] Jak wskazał TK w wyroku z 14 lipca 2010 r., **ocena celowości wprowadzenia zmian w ustawie należy zawsze do kompetencji parlamentu**[48].

„Swoboda regulacyjna" ustawodawcy ulega jednak istotnym ograniczeniom. Przede wszystkim, „granice i zakres swobody ustawodawcy nie mogą wykraczać poza standardy demokratycznego państwa prawnego określone w Konstytucji"[49]. Co szczególnie istotne, Trybunał Konstytucyjny uznał, że **„ustawodawca jest zobligowany do stanowienia norm merytorycznych odnoszących się do ochrony wartości konstytucyjnych"**[50]. Stanowi to podstawę do całego szeregu działań pozytywnych, których realizacja spoczywa na ustawodawcy[51]. *„Z tego względu nie można wykluczyć zaistnienia szczególnych sytuacji, w których z **konstytucyjnego wymogu zapewnienia ochrony określonych wartości** wynika konieczność niezwłocznej kolejnej nowelizacji ustawy w trakcie postępowania w sprawie prewencyjnej kontroli wcześniejszej ustawy nowelizującej, dotyczącej tych samych przepisów"*[52]. Z tak ukształtowanego obowiązku ustawodawcy „stanowienia norm

[43] Por.: K. Działocha, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na tworzenie ustaw*, Przegląd Legislacyjny 1/2006, s. 49-50.

[44] *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 r.*, s. 43.

[45] *Ibidem.*

[46] Wyrok TK z 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, pkt III.6.

[47] *„Stanowienie prawa, a więc także wybór najwłaściwszych wariantów legislacyjnych, (...) pozostaje to w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za którą ponosi on odpowiedzialność przed elektoratem"* (wyrok z 19 lipca 2007 r., K 11/06). *„Do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów"* (wyrok z 29 maja 2012 r., SK 17/09).

[48] Wyrok TK z 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, pkt III.6.

[49] Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2013, s. 99.

[50] Wyrok z 9 października 2012 r., sygn. P 27/11.

[51] Por. senacki projekt ustawy o petycjach, druk senacki nr 285: http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/druki/250/285.pdf.

[52] Wyrok z 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09.

merytorycznych odnoszących się do ochrony wartości konstytucyjnych" wywieść można także obowiązek wykonywania wyroków TK polegający na ochronie art. 190 Konstytucji, tj. ostatecznego charakteru orzeczeń TK oraz ich mocy powszechnie obowiązującej.

Z drugiej strony, tolerowanie przez ustawodawcę sytuacji, w której system prawa w wyniku wyroku Trybunału jest niepełny lub wewnętrznie sprzeczny, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Przy założeniu podziału na ustawodawcę pozytywnego (parlament) oraz negatywnego (TK), każda „akcja" ze strony tego drugiego, powinna wiązać się z odpowiednią „reakcją" tego pierwszego. Jedynie wówczas system prawa obowiązującego w Polsce będzie kompletny i realizujący wartości konstytucyjne.

Obowiązek wykonywania wyroków w skali *makro* (tj. podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych) jest tym bardziej zasadny, że Konstytucja przewiduje także obowiązek wykonywania wyroków w skali *mikro*, tj. możliwość wznawiania postępowań sądowych i administracyjnych, których podstawą była norma uznana przez TK za niezgodną z Konstytucją (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 października 2009 r. wskazał, że „publiczne prawo podmiotowe wynikające z art. 190 ust. 4 Konstytucji jest ściśle powiązane z gwarancjami wynikającymi z konstytucyjnego prawa do sądu", a tym samym „musi być traktowan[e] jako gwarancja rzetelności mechanizmu ochronnego skargi konstytucyjnej"[53]. Jeśli Konstytucja przewiduje mechanizm wykonywania wyroków TK na poziomie *mikro*, tym bardziej zatem uzasadnione jest istnienie swoistego roszczenia w stosunku do prawodawcy o podjęcie stosownych działań legislacyjnych gwarantujących że system prawa będzie kompletny i pełni zgodny z normami konstytucyjnymi.

Jako postulat *de lege ferenda* wskazać należy, że wykonywanie wyroków TK powinno przybrać formę procedur przewidujących skoordynowaną współpracę w zakresie tworzenia norm prawnych zgodnych z wytycznymi TK. Jak wskazał TK w wyroku z 9 października 2012 r. (sygn. P 27/11), „*ustawodawca jest zobligowany do stanowienia norm merytorycznych odnoszących się do ochrony wartości konstytucyjnych.* ***Ustawodawca powinien ponadto określać sposób egzekwowania takich norm, a to poprzez konstruowanie procedur ich egzekwowania oraz ustalanie konsekwencji prawnych ich nieprzestrzegania; przy czym ustawodawca ma obowiązek takiego ukształtowania stanowionych przepisów, aby zapewnić chronionym dobrom prawnym dostateczną ochronę***".

W obecnej sytuacji, przy braku uregulowań dotyczących wykonywania wyroków TK, dochodzi do sytuacji takich, jak w przypadku Nowelizacji UWT, gdzie główną przyczyną skierowania jej do kontroli konstytucyjnej był brak koordynacji prac legislacyjnych wykonujących wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r. oraz próby rozszerzenia zakresu przedmiotowego tej ustawy o kwestie wykraczające poza wykonanie orzeczenia TK. **Prace rozpoczęte przez Komisję Ustawodawczą Senatu były zaprogramowane ściśle na wykonanie orzeczenia TK, tak aby możliwym było pobieranie opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień po 16 stycznia 2013 r. Jednakże ostateczny efektem prac legislacyjnych była ustawa, która – wykraczając poza kwestie niezbędne dla wykonania orzeczenia TK – starała się pośpiesznie zrealizować inne plany legislacyjne resortu zdrowia. Skomplikowanie legislacyjne i pośpiech prac legislacyjnych doprowadził do sytuacji, że projekt – z uwagi na odstąpienie od niezbędnej analizy merytorycznej – narusza szereg norm Konstytucji RP a jego wejście w życie doprowadziłoby do wtórnej niekonstytucyjności UWT.**

[53] Wyrok z 28 października 2009 r., SK 6/09.

Analiza uzasadnienia wyroku z 3 kwietnia 2012 r. prowadzi do wniosku, że wyrok ten był przede wszystkim adresowany do Ministerstwa Zdrowia, które w dniu jego wydania dysponowało już przygotowanym projektem szerokiej nowelizacji UWT. Nic zatem nie stało na przeszkodzie, aby odpowiednio wcześnie wnieść rządowy projekt ustawy wykonujący przedmiotowe orzeczenie TK. Tymczasem Ministerstwo Zdrowia nie podjęło żadnych działań zmierzających w kierunku prawidłowego wykonania wyroku, poprzestając na przedstawieniu uwag do projektu senackiego i doprowadzając do wprowadzenia szeregu zmian, których jakość przesądza w ocenie Fundacji o niekonstytucyjności Nowelizacji UWT.

Trybunał wskazuje, że podmiotami odpowiedzialnymi za wykonanie wyroków TK są wszystkie podmioty posiadające inicjatywę ustawodawczą[54]. Jednakże tak szeroka formuła nie przewiduje żadnej koordynacji prac w zakresie wykonywania wyroków TK[55]. Brak także ukształtowanej praktyki konstytucyjnej pozwalającej na sprawną komunikację podmiotów inicjujących prace nad projektami wykonującymi orzeczenia TK, tj. przede wszystkim Senatu i Rady Ministrów. Niniejsza sprawa zawisła przed Trybunałem z wniosku Prezydenta RP wydaje się być tego dobrym przykładem. Podmiot, który wydawał się być ze względów merytorycznych zobligowany do podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie wykonania wyroku TK z 3 kwietnia 2012 r., zaniechał odpowiednich działań i podjął je dopiero w listopadzie 2012 r. „korzystając z pośrednictwa" Senatu. Powyższą praktykę wykonywania orzeczeń TK należy ocenić negatywnie, tym bardziej biorąc pod uwagę skutki, do których prowadzi. Na gruncie Nowelizacji UWT pojawia się także pytanie o rolę Rządowego Centrum Legislacji w procesie wykonywania orzeczeń TK i kontrolę centrum rządu nad działaniem resortów w tym zakresie.

Nowelizacja UWT zwraca uwagę na kilka istotnych problemów związanych z praktyką wykonywania orzeczeń TK. Przede wszystkim wskazuje na brak sprawnie działającego systemu wykonywania tych orzeczeń przez organy władzy publicznej, który gwarantowałby prawidłowe i terminowe ich wykonanie. Przykład Nowelizacji UWT wskazuje, że działania organów władzy publicznej podejmowane są z opóźnieniem, bez wewnętrznej koordynacji, prowadzone w pośpiechu, z pominięciem koniecznej merytorycznej refleksji zarówno nad treścią wykonywanego wyroku, jak i nad skutkami projektowanej regulacji, prowadząc w efekcie do wtórnej niekonstytucyjności prawa.

Analiza przebiegu prac nad Nowelizacją UWT zwraca uwagę na dwa podstawowe problemy praktyki wykonywania orzeczeń TK, tj.:

1) brak odpowiedniej regulacji regulaminowej w Sejmie RP, pozwalającej na rozpoznanie projektu wykonującego orzeczenie TK w odrębnym trybie, zapobiegającym „obładowywaniu" go kwestiami niezwiązanymi z wykonywanym orzeczeniem oraz gwarantującym (np. poprzez obligatoryjny udział przedstawicieli Komisji Ustawodawczej Sejmu RP) merytoryczną i konstytucyjną refleksję nad procedowanym projektem[56];
2) brak koordynacji w zakresie rządowych działań zmierzających do wykonania orzeczenia TK i merytorycznego nadzoru nad nimi za strony RCL oraz

[54] *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 r.*, s. 43.

[55] M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, Przegląd Legislacyjny nr 1/2007, s. 57.

[56] T. Zalasiński, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w działalności ustawodawczej Sejmu RP* [Referat wygłoszony podczas konferencji naukowej „Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnych organów państwa, Wrocław 27 listopada 2012 r.].

komunikacji między podmiotami posiadającymi prawo inicjatywy ustawodawczej. Skutkiem tego jest podejmowanie przez resorty działań podobnych do inicjatywy resortu zdrowia podjętej w przedmiotowej sprawie. Widoczne są także negatywne skutki braku przedlegislacyjnej komunikacji, dotyczącej sposobu wykonania orzeczenia TK, Rady Ministrów (RCL, Ministerstwo Zdrowia) z Senatem. Dotychczasowa praktyka wykonywania orzeczeń TK, a także rola ustrojowa i możliwości organizacyjne Rady Ministrów i Senatu wskazują bowiem, że główny ciężar wykonywania orzeczeń TK powinien opierać się na inicjatywie rządowej, która jako jedyny podmiot może podołać systemowemu wykonywaniu orzeczeń TK. Rada Ministrów dysponuje bowiem „odpowiednim zapleczem merytorycznym i prawno-legislacyjnym pozwalającym adekwatnie i terminowo reagować na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego"[57]. Dlatego w pełni zrozumiały jest postulat, zgodnie z którym „z uwagi na zadania i kompetencje, pozycję ustrojową w systemie parlamentarnym, rozbudowaną strukturę organizacyjną oraz sztab zatrudnionych w niej osób uzasadnione jest oczekiwanie, że ciężar obowiązku wykonywania orzeczeń TK przejmie przede wszystkim Rada Ministrów"[58]. Senat, w takim przypadku powinien ograniczać się do wykonywania orzeczeń w sposób „punktowy", w których wystarczające jest proste zastąpienie normy niekonstytucyjnej normą zgodną z Konstytucją RP.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka niniejsza sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym, stanowi dowód powyższej diagnozy. Opracowanie w Ministerstwie Zdrowia propozycji zmian w UWT, nad którymi pracowano już w chwili wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 3 kwietnia 2012 r., a następnie złożenie ich w odpowiednim czasie do Sejmu, zagwarantowałoby, że na etapie prac sejmowych możliwym byłoby przeprowadzenie merytorycznej debaty na temat projektowanych zmian i usunięcie lub modyfikację przepisów wadliwych.

Rozstrzygając sprawę zawisłą przed Trybunałem być może warto zatem w uzasadnieniu orzeczenia odnieść się do istniejącej praktyki wykonywania orzeczeń TK i jej mankamentów, a dzięki temu być może przyczynić się do ukształtowania praktyki konstytucyjnej gwarantującej należyte wykonywanie orzeczeń TK.

6. Przykłady wadliwego lub nieterminowego wykonania wyroków oraz postanowień sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka brak wyraźnej procedury związanej z wykonywaniem wyroków TK, często przekłada się na brak jakichkolwiek działań w tym zakresie. Zdaniem Fundacji, pospieszne procedowanie nad przedmiotowym projektem wynikało przede wszystkim ze złej koordynacji pracy między podmiotami posiadającymi prawo inicjatywy ustawodawczej i mogącymi zainicjować prace w zakresie wykonania wyroku z 3 kwietnia 2012 r.

Z uwagi na powyższe, chcielibyśmy przedstawić szereg przykładów nieterminowego lub nieskoordynowanego wykonania wyroków TK, jak również takich rozstrzygnięć TK, które

[57] P. Radziewicz, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 68, Podobnie: K. Działocha, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa...*, s. 60.

[58] W. Płowiec, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez naczelne organy władzy wykonawczej* [Referat wygłoszony podczas konferencji naukowej „Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnych organów państwa, Wrocław 27 listopada 2012 r.].

mimo stwierdzenia niekonstytucyjności w dalszym ciągu nie doczekały się reakcji ze strony prawodawcy. W naszej ocenie, podobnie jak w przypadku wykonania wyroku TK z 3 kwietnia 2012 r., problemy z terminowym wykonaniem wyroku wynikały najczęściej z późnego rozpoczęcia prac legislacyjnych lub złej koordynacji tych prac.

6.1. Prawo łowieckie (wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11)

W wyroku z 6 listopada 2012 r. (sygn. **K 21/11**) Trybunał orzekł, że obecna regulacja sądownictwa dyscyplinarnego zawarta w ustawie z 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie jest niezgodna z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto TK orzekł, że art. 33 ust. 6 Prawa łowieckiego w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa członka Polskiego Związku Łowieckiego, wobec którego zastosowano sankcję dyscyplinarną inną niż utrata członkostwa w Związku lub w kole łowieckim, gdy przewinienie i orzeczona za nie sankcja nie mają wyłącznie charakteru wewnątrzorganizacyjnego, do wniesienia odwołania do sądu, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Z „Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 r." wynika, że jest to rodzaj orzeczenia, gdzie interwencja ustawodawcy jest konieczna[59]. Zarówno z Informacji, jak i z samego wyroku wynika, że w celu wykonania tego wyroku „ustawodawca powinien uregulować w ustawie: pojęcie łowieckiego deliktu dyscyplinarnego, katalog sankcji dyscyplinarnych, organy prowadzące postępowanie dyscyplinarne oraz zasady rządzące tym postępowaniem"[60]. Sentencja wyroku została ogłoszona w Dzienniku Ustaw 21 listopada 2012 r.[61] Jednocześnie TK nie zdecydował się na odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów.

Obecnie w Sejmie znajdują się dwa projekty ustaw wykonujące przywołane orzeczenie TK. Pierwszy z nich został zgłoszony przez grupę posłów w dniu 4 stycznia 2013 r. (druk sejmowy 1155). W dniu 5 marca 2013 r. projekt został skierowany do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka[62]. Jednakże żadne posiedzenie Komisji w przedmiocie tego projektu nadal się nie odbyło[63].

Drugi projekt zmierzający do wykonania tego wyroku TK, to projekt senacki z 7 czerwca 2013 r. (druk senacki nr 320)[64], który nie otrzymał jeszcze numeru druku sejmowego. Na etapie prac nad projektem Komisja Ustawodawcza Senatu przeprowadziła dosyć szerokie konsultacje, obejmujące m. in. Ministerstwo Środowiska. Wskazało ono, że z uwagi na opracowywanie rządowego stanowiska do projektu poselskiego, resort „nie może przedstawić wyłącznie swojego stanowiska do senackiego projektu ustawy"[65]. Jednakże, w ramach tych samych konsultacji swoje uwagi do projektu przedstawiło Ministerstwo Sprawiedliwości[66].

---

[59] *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 r.*, s. 44.

[60] *Ibidem*, s. 49.

[61] Dz. U. z 2012 r. poz. 1281.

[62] Opinia Komisji Sprawiedliwości I Praw Człowieka dostępna jest tutaj: http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/spc_o13/$file/spc_o13.pdf.

[63] Projekt spotkał się z częściową krytyką ze strony Biura Analiz Sejmowych – opinia z 27 marca 2013 r.: http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/4ABBED640FB357DEC1257B280040E88D/$file/i573-13.rtf.

[64] http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/dok?OpenAgent&7-020-599_2-2013.

[65] http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/konsultacje/320/320_3.pdf.

[66] http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/konsultacje/320/320_7.pdf.

Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której w Sejmie znajdują się dwa projekty ustaw wykonujących wyrok TK – poselski, w stosunku do którego nie przeprowadzono konsultacji społecznych oraz senacki, który został dość szeroko skonsultowany w ramach prac w Senacie. Niestety żaden z nich nie był przedmiotem prac komisji sejmowych, m. in. z tego względu, że Regulamin Sejmu nie przewiduje specjalnej ścieżki procedowania nad tego typu projektami, która umożliwiłaby ich szybsze rozpoznanie.

6.2. Obserwacje psychiatryczne (wyrok z 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06)

Trybunał Konstytucyjny w wyroku TK z 10 lipca 2007 r. (sygn. **SK 50/06**) orzekł o niezgodności z Konstytucją RP art. 203 k.p.k. regulującego skierowanie na obserwacje psychiatryczne w ramach trwającego postępowania karnego. Trybunał uznał, że w zakresie w jakim nie stwarza wystarczających gwarancji procesowych zapewniających sądową weryfikację zgłoszonej przez biegłych konieczności połączenia badania psychiatrycznego oskarżonego z obserwacją w zakładzie leczniczym, art. 203 § 1 k.p.k. jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 30, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji RP. Ponadto art. 203 § 2 w związku z art. 203 § 3 k.p.k. w zakresie, w jakim nie wskazuje maksymalnego czasu trwania obserwacji psychiatrycznej w zakładzie leczniczym, został uznany za niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 30, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej przepisów o 15 miesięcy od ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw[67], tj. 19 października 2008 r.

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego (druk sejmowy 901, VI kadencja Sejmu) wpłynął do Sejmu **25 lipca 2008 r.**, tj. 12 m-cy po ogłoszeniu wyroku. Senat rozpoczął prace nad tym projektem w maju 2008 r.[68], które zakończyły się podjęciem przez Senat uchwały w dniu 24 lipca 2008 r. W Sejmie, 2 września 2008 r. projekt został skierowany na pierwsze czytanie na posiedzenie plenarne Sejmu, które odbyło się 16 października 2008 r.[69]. Sejm uchwalił ustawę **5 grudnia 2008 r.**, natomiast Senat 23 grudnia 2008 r. zaproponował poprawki do ustawy, które następnie zostały przez Sejm odrzucone w dniu 9 stycznia 2009 r. Cały proces legislacyjny zakończył się dopiero **26 stycznia 2009 r.**, kiedy Prezydent RP podpisał ustawę nowelizującą k.p.k., która weszła w życie **24 lutego 2009 r.**, tj. 4 miesiące po wejściu w życie wyroku TK.

6.3. Dostęp do służby publicznej osoby zarażonej wirusem HIV (sygn. P 61/08)

Kolejnym orzeczeniem TK, które rodzi wątpliwości w zakresie jego prawidłowego wykonania jest wyrok z 26 listopada 2009 r. (sygn. P 61/08) dotyczący dostępu do służby publicznej dla osoby zarażonej wirusem HIV. Trybunał orzekł, że § 57 pkt 4 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych[70] w zakresie, w jakim powoduje uznanie policjanta za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu nosicielstwa wirusa HIV bez względu na jego stan zdrowia, jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

---

[67] Sentencja została ogłoszona dnia 18 lipca 2007 r. w Dz. U. Nr 128, poz. 903.
[68] Druk senacki 142 z 5 maja 2008 r. - http://ww2.senat.pl/k7/dok/dr/100/142.pdf.
[69] Stanowisko Rządu do projektu wpłynęło do Sejmu 5 listopada 2008 r.
[70] Dz. U. Nr 79, poz. 349 ze zm.

Zakresowy charakter wyroku spowodował, że uchylona została norma przewidująca obligatoryjne uznanie policjanta za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu nosicielstwa wirusa HIV bez względu na stan zdrowia. Trybunał wskazał, że „do czasu ewentualnej interwencji prawodawcy, komisje lekarskie mogą oceniać wpływ nosicielstwa wirusa HIV na zdrowie policjanta i tym samym na jego przydatność do służby na podstawie ogólnych przepisów rozporządzenia".

Na marginesie Trybunał zasygnalizował możliwość występowania analogicznych wątpliwości konstytucyjnych w stosunku do pozostałych norm prawnych zawartych w zaskarżonym rozporządzeniu, np. przewidujących automatyczne uznanie niezdolności do służby w Policji osób chorych na AIDS.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, która w ramach Programu Spraw Precedensowych prowadziła sprawę policjanta, którego bezpośrednio dotyczył wyrok TK z 23 listopada 2009 r., po wydaniu wyroku nadzorowała jego wykonanie. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 17 maja 2010 r. wskazało, że z uwagi na znaczną dezaktualizację regulacji rozporządzenia, jak i załącznika „Wykaz chorób i ułomności" podjęto decyzję o przygotowaniu nowych aktów wykonawczych. „*Projekt przewiduje m.in. zmianę organów orzekających w sprawach zdolności fizycznej i psychicznej do służby w Policji, Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej (jako organy właściwe przewiduje się rejonowe i okręgowe komisje lekarskie)*"[71]. Jednakże w marcu 2011 r. w ramach wymiany korespondencji z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, MSWiA poinformowało, że „*w związku z trwającymi pracami Zespołu do Spraw Emerytur pod przewodnictwem Pana Michała Boniego (...) mającymi na celu przygotowanie założeń reformy systemu emerytalnego służb mundurowych, kierownictwo MSWiA podjęło decyzję o wstrzymaniu prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia MSWiA w sprawie oceny zdolności do służby w Straży Granicznej*"[72].

Dopiero w listopadzie 2012 r. Rada Ministrów przyjęła projekt założeń do ustawy o funkcjonowaniu komisji lekarskich podległych MSW[73]. W dalszym ciągu trwają prace i uzgodnienia w rządzie nad projektem ustawy[74] opracowanym na podstawie założeń z listopada 2012 r.[75]. Projektowana ustawa w dalszym ciągu przewiduje, że wykaz chorób i ułomności oraz kategorii zdolności do służby będą regulowane przez akty wykonawcze wydane przez upoważnione organy, np. Prezes Rady Ministrów w stosunku do kandydata do służby w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym albo funkcjonariusza tej służby. Niestety, upoważnienie do wydania takich aktów prawnych nie zawiera wystarczających przesłanek (wytycznych) jego wydania[76].

---

[71] Pismo dostępne na stronie internetowej: http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/file/MSW%20HIV.pdf.

[72] Korespondencja dostępna jest na stronie internetowej: http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/file/HBS%20RPO%20ODP.pdf.

[73] Projekt założeń: http://legislacja.rcl.gov.pl/dokument/78501.

[74] Projekt z 19 marca 2013 r. dostępny na stronie: http://legislacja.rcl.gov.pl/dokument/151740.

[75] Helsińska Fundacja Praw Człowieka przedstawiła opinię zarówno do założeń (http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/02/komisjeMSW-2013.pdf) jak i projektu ustawy.

[76] Por.: opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu ustawy o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych dostępna na stronie: http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/opinia-w-sprawie-projektu-ustawy-o-komisjach-lekarskich-podleglych-ministrowi-wlasciwemu-do-spraw-wewnetrznych/.

W czerwcu 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek dotyczący analogicznego zagadnienia, tj. przepisu, który powoduje uznanie funkcjonariusza Policji za całkowicie niezdolnego do pełnienia służby z powodu zachorowania na zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) bez względu na stan zdrowia[77]. Rzecznik argumentuje, że takie przepisy, podobnie jak w przypadku sprawy P 61/08 naruszają prawo dostępu do służby publicznej, a także art. 30 Konstytucji, tj. godność ludzką.

Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której po 4 latach od wydania wyroku TK nadal obowiązują przepisy, które zdaniem TK mogą w dalszym ciągu nieproporcjonalnie naruszać prawa i wolności jednostki.

6.4. Ustawa o KRS (wyrok z 19 listopada 2009 r.)

Opóźnienie z wykonaniem orzeczenia TK dotyczyło także wyroku z dnia 19 listopada 2009 r. (sygn. K 62/07). Trybunał uznał wówczas, że art. 12 ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa narusza art. 187 ust. 4 w związku z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ przekazuje materię ustawową (tj. tryb postępowania przed KRS) do uregulowania na poziomie aktu podustawowego[78]. Trybunał odroczył o rok termin utraty mocy obowiązującej art. 12 ust. 6 ustawy o KRS[79], w zakresie, w jakim zawiera zwrot „i postępowania przed Radą", z uwagi na „konieczność uzupełnienia ustawy o KRS o odpowiednie przepisy regulujące sposób funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa".

Pomimo doniesień, że w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są prace nad nową ustawą o KRS[80], ostatecznie wyrok TK z 19 listopada 2009 r. wykonywał senacki projekt ustawy o KRS. Prace w Senacie nad projektem rozpoczęły się **21 lipca 2010 r.** i zakończyły się miesiąc później podjęciem inicjatywy ustawodawczej[81].

Senacki projekt ustawy o KRS wpłynął do Sejmu **16 sierpnia 2010 r.** i został skierowany do I czytania na posiedzenie plenarne Sejmu, które odbyło się 6 października 2010 r., a następnie został skierowany do dalszych prac w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Ustawa została uchwalona przez Sejm 1 kwietnia 2011 r., a następnie 15 maja 2011 r. przyjęto poprawki Senatu. W dniu 3 czerwca 2011 r. Prezydent RP podpisał ustawę, która weszła w życie **18 lipca 2011 r.**

Skutkiem tego opóźnienia była sytuacja, w której od 1 grudnia 2010 r. do lipca 2011 r. Krajowa Rada Sądownictwa nie posiadała aktu prawnego regulującego postępowanie przed Radą. Przykład ten wskazuje, że opóźnienia w wykonaniu wyroków TK mogą nie tylko godzić w prawa i wolności jednostki, ale poważnie zaburzać funkcjonowanie konstytucyjnych organów państwa.

---

[77] Wniosek z 26 czerwca 2013 r. dostępny na stronie: http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2011/12/691690/1731235.pdf.

[78] Brak podstawowych regulacji ustawowych dotyczących postępowania przed KRS powoduje, że rozporządzenie wyraźnie wkracza w materię ustawową, po to aby umożliwić działanie Rady.

[79] Sentencja została ogłoszona dnia 1 grudnia 2009 r. w Dz. U. Nr 202, poz. 1567.

[80] Informacja na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości: http://ms.gov.pl/pl/archiwum-informacji/news,1062,10,projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--prawo-o-ustroju.html.

[81] Uchwała Senatu z **12 sierpnia 2010 r.** - http://ww2.senat.pl/k7/dok/uch/062/935uch.pdf [co ciekawe ta inicjatywa ustawodawcza nie została zaklasyfikowana jako wykonująca orzeczenie TK, pomimo iż jednoznacznie wynika to z uzasadnienia projektu].

6.5. Prawo prasowe

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe była w ciągu ostatnich lat kilkakrotnie przedmiotem kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego. Niestety wyroki TK nie były wykonywane terminowo. Trybunał Konstytucyjny wydał m. in. szereg wyroków dotyczących instytucji **sprostowania** w prawie prasowym[82]. Ostatecznie zostały one wykonane dopiero przy okazji realizacji wyroku z 1 grudnia 2010 r. (sygn. K 41/07). Trybunał orzekł wówczas, że art. 46 ust. 1 oraz art. 31 i art. 33 ust. 1 ustawy – Prawo prasowe są niezgodne z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że nie zachowują wymaganej precyzji określenia znamion czynu zagrożonego karą. Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej tych przepisów o 18 miesięcy[83], tj. **do 13 czerwca 2012 r.**

Ustawodawca wykonał ten wyrok poprzez senacki projekt ustawy[84], który wpłynął do Sejmu dopiero 25 maja 2012 r. czyli na miesiąc przed terminem wejścia w życie wyroku z 1 grudnia 2010 r. (druk sejmowy nr 463)[85]. Ustawa weszła w życie **2 listopada 2012 r.**

Trybunał Konstytucyjny w „Informacji" z 2012 r. wskazał, że „*zniesione zostały przepisy przewidujące odpowiedzialność karną redaktora naczelnego za uchylanie się od publikacji sprostowań lub publikowanie ich w sposób niezgodny z ustawą. Dochodzenie ochrony dóbr osobistych zagrożonych lub naruszonych w wyniku publikacji prasowej możliwe jest wyłącznie na drodze cywilnej. Jedyną formą reakcji na publikacje prasowe stało się sprostowanie, tj. oświadczenie dotyczące informacji faktycznych podanych w materiale prasowym, którego celem jest odniesienie się do wiadomości nieprawdziwych lub nieścisłych*". Tym samym Trybunał uznał, że wykonane zostały trzy wyroki: *z 1 grudnia 2010 r., K 41/07; z 5 maja 2004 r., P 2/03; z 22 lutego 2005 r., K 10/04*)[86].

W wyroku z 14 grudnia 2011 r. (sygn. **SK 42/09**) dotyczącego rejestracji czasopism drukowanych, TK orzekł, że art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 oraz w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze Prawa prasowego, w zakresie, w jakim wprowadza odpowiedzialność karną za wydawanie czasopisma drukowanego bez rejestracji jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał nie zdecydował się na odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów, w uzasadnieniu podkreślił jednak konieczność dokonania pilnej interwencji ustawodawczej, chociażby ze względu na ograniczony charakter wyroku, który nie dotyczy czasopism internetowych. W konsekwencji, po wydaniu wyroku obowiązuje nadal sankcja karna określona w art. 45 ustawy za niedokonanie obowiązku rejestracji czasopisma internetowego.

Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto, że „wyrok (...) sygnalizuje ustawodawcy, że ustawa prawo prasowe, obowiązująca od 1 lipca 1984 r. (chociaż z licznymi zmianami), nie jest aktem prawnym dostosowanym do współczesnych form działalności prasy wynikających

---

[82] Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 2010 r., K 41/07; z 5 maja 2004 r., P 2/03; z 22 lutego 2005 r., K 10/04.

[83] Sentencja została ogłoszona dnia 13 grudnia 2010 r. w Dz. U. Nr 235, poz. 1551.

[84] Uchwała Senatu z 24 maja 2012 r., druk senacki nr 63: http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/uchwaly/012/063.pdf.

[85] Projekt dostępny jest: http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/015E5025CFF11A8BC1257A1C0041CD19/%24File/463.pdf.

[86] *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 r.*, s. 53.

z postępu technologicznego, jaki dokonał się w okresie wielu lat od wejścia w życie prawa prasowego. Wyrok niniejszy sygnalizuje też ustawodawcy, że w pracy nad nową ustawą o prawie prasowym potrzebna będzie również konfrontacja proponowanych rozwiązań ze współczesnymi standardami państwa demokratycznego".

Wyrok ten został jednak wykonany wyjątkowo wąsko – wprowadził normę, zgodnie z którą brak rejestracji czasopisma jest wykroczeniem. Także i w tym przypadku, prace nad wykonaniem wyroku rozpoczęły się w Senacie, który zdecydował się ograniczyć swoją inicjatywę jedynie do tego właśnie zagadnienia (nowelizacji art. 45 i 53 Prawa prasowego oraz dodaniu art. 54c)[87]. Sejm uchwalił nowelizację Prawa prasowego 10 maja 2013 r. Po podpisaniu ustawy przez Prezydenta RP, nowelizacja została opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu **4 lipca 2013 r.** i wejdzie w życie 14 dni po tej dacie, tj. ponad 18 miesięcy po wydaniu wyroku SK 42/09[88].

6.6. Postanowienia sygnalizacyjne

Równie istotna, pomimo zasadniczych odrębności, jest kwestia wykonywania przez ustawodawcę postanowień sygnalizacyjnych. Trybunał w swojej corocznej „Informacji" umiejscowił postanowienia sygnalizacyjne jako orzeczenia, w związku z którymi reakcja prawodawcza jest **wskazana**[89].

W 2012 r. Trybunał skierował do Sejmu RP postanowienie sygnalizacyjne, w związku z wyrokiem z 14 lutego 2012 r., P 17/10. Postanowienie dotyczyło „podjęcia działań legislacyjnych mających na celu uregulowanie uprawnień najemców dawnych mieszkań zakładowych przejętych nieodpłatnie przez spółdzielnie mieszkaniowe".

Postanowienia sygnalizacyjne w mniejszym stopniu ograniczają swobodę ustawodawczą parlamentu, jednakże świadczą o istnieniu istotnych wątpliwości konstytucyjnych, które w przyszłości mogą stać się przedmiotem kontroli ze strony Trybunału. Przykładem nieprawidłowego podejścia prawodawcy do postanowień sygnalizacyjnych może być postanowienie z dnia 30 października 2006 r. (sygn. S 3/06), wydane w trakcie rozpoznawaniu sprawy o sygn. SK 7/06 dotyczącej zgodności z Konstytucją ówczesnej regulacji asesora sądowego. Trybunał zwrócił wówczas uwagę na „konieczność rozważenia podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania systemu powoływania osób sprawujących władzę sądowniczą, tak aby zapewnić pełną realizację konstytucyjnych standardów prawa do sądu". Zatem w tym przypadku reakcja ustawodawcza nie była jedynie wskazana, ale konieczna. Rok później Trybunał wydał wyrok w sprawie głównej (SK 7/06), a następnie odroczył na 18 miesięcy termin utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów (do 5 maja 2009 r.). Dopiero ten wyrok rozpoczął realną debatę na temat modelu dojścia do zawodu sędziego w Polsce. Należy także dodać, że w toku prac legislacyjnych służących wykonaniu przedmiotowego orzeczenia w Sejmie RP ścierało się kilka różnych koncepcji wykonania przedmiotowego orzeczenia.

---

[87] Uchwała Senatu z 20 grudnia 2012 r. - http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/uchwaly/024/219uch.pdf; Helsińska Fundacja Praw Człowieka przedstawiła opinię do projektu http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/konsultacje/219/219_6.pdf.

[88] http://dziennikustaw.gov.pl/du/2013/771/D2013000077101.pdf.

[89] *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 r.*, s. 44.

W innej sprawie, po umorzeniu postępowania o sygn. P 79/08, TK wydał postanowienie z 5 października 2010 r., w którym zwracał uwagę na potrzebę właściwego uregulowania kompetencji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego[90]. *„Zasadnicze wątpliwości dotyczą przepisu stanowiącego, że jednym z zadań ABW jest rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw „godzących w podstawy ekonomiczne państwa". Ustawodawca powinien wymienić w sposób enumeratywny typy przestępstw, w sprawie których mogą być prowadzone czynności operacyjne ABW"*[91].

Odpowiedzią na postanowienie sygnalizacyjne jest senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (druk sejmowy 633), który wpłynął do Sejmu **9 lipca 2012 r.**[92]. Prace nad powstaniem projektu rozpoczęto w Komisji Ustawodawczej Senatu w styczniu 2012 r. (druk senacki 44). W Sejmie projekt został skierowany do Komisji Spraw Wewnętrznych, ale w ciągu ostatniego roku nie podjęto nad nim prac.

Inaczej z kolei przebiegały prace nad wykonaniem postanowienia sygnalizacyjnego z 7 sierpnia 2009 r. (sygn. S 5/09) skierowanego do Sejmu i Ministra Sprawiedliwości. Trybunał zwrócił wówczas m. in. uwagę na „wątpliwości natury konstytucyjnej, [które] budzi (...) art. 401 pkt 2 k.p.c. w takim zakresie, w jakim nie przewiduje wznowienia postępowania na skutek stwierdzenia przez ETPC naruszenia przez sąd Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.". Prace nad projektem ustawy nowelizującej k.p.c. we wskazanym zakresie podjęła Komisja Ustawodawcza Senatu w lutym 2012 r (druk senacki nr 62)[93]. Jednak już po pierwszym czytaniu projektu ustawy w Senacie (posiedzenie Komisji Ustawodawczej w dniach 8 i 29 maja 2012 r.)[94], Komisja zdecydowała o wycofaniu projektu[95].

7. Podsumowanie

Na przykładzie Nowelizacji UWT, będącej przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie, staraliśmy się przedstawić w jaki sposób błędy, które pojawiły na etapie prac legislacyjnych nad ustawą, wpłynęły na jej jakość merytoryczną[96].

Mankamenty te wynikały w szczególności z:

- zaniechania wykonania wyroku TK przez Radę Ministrów, choć projekt wymagał szerokiej analizy systemowej,
- późnego skierowania projektu ustawy do Sejmu (30 listopada 2012 r.), przez co analiza proponowanych zmian faktycznie okazała się niemożliwa;

---

[90] Postanowienie z 15 listopada 2010 r., S 4/10.

[91] *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w* 2010, s. 40.

[92] Uchwała Senatu z 6 lipca 2012 r.

[93] http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/druki/050/062.pdf.

[94] Stenogram z 8 maja 2012 r.: http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/328/stenogram/013ksp.pdf, oraz z 29 maja 2012 r. - http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/403/stenogram/036pcpp.pdf.

[95] Pismo z 9 lipca 2012 r. http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/druki/050/062w.pdf.

[96] „Jakość procedury tworzenia prawa wpływa bezpośrednio na jakość tworzonego prawa(...), podobnie jak jakość każdej technologii przesądza w dużej mierze o jakości produktu", A. Bierć, *Procedura prawodawcza a dobre prawo*, Przegląd Legislacyjny 1/2006, s. 23.

- wykorzystania przez Ministerstwo Zdrowia prac podjętych przez senacką Komisję Ustawodawczą nad inicjatywą ustawodawczą wykonującą wyrok TK do przeniesienia do inicjatywy senackiej rozwiązań z rządowego projektu ustawy, który znacznie wykraczał poza ramy wykonania wyroku TK z 3 kwietnia 2012 r. jak również wyroków TK w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Doprowadziły one natomiast do:

- wad formalnych projektu ustawy – uzasadnienie projektu w ogóle nie odnosiło się do propozycji Ministerstwa Zdrowia, dlatego też projektodawca nie udowodnił w ramach projektu, że środki tam zawarte są np. proporcjonalne. Ustawodawca nie wykazał także pełnych skutków finansowych projektu ustawy do czego obliguje go art. 118 Konstytucji RP.
- wad treści projektu ustawy – pośpieszna debata parlamentarna spowodowała, że na etapie parlamentarnym projekt w istocie nie był przedmiotem merytorycznej analizy, skutkiem tego umknęły parlamentarzystom i legislatorom zarówno Sejmu, jak i Senatu istotne wady projektu prowadzące do naruszenia zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji RP), w tym braku określoności przepisów dających podstawę do istotnej ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne jednostki, a także skutkujące faktyczną retroaktywnością prawa.

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, tryb pracy i uchwalenia Nowelizacji UWT skupia wszystkie główne mankamenty związane z wykonywaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Na negatywne konsekwencje związane z niewykonywaniem wyroków TK zwracano uwagę wielokrotnie w doktrynie prawa konstytucyjnego. „*Patologie wynikające z opieszałości ustawodawcy podważają zaufanie obywatela do państwa i tworzonego przezeń prawa, tym bardziej że ewentualne sankcje wobec organów władzy publicznej są de facto iluzoryczne i nie rekompensują indywidualnych niedogodności będących efektem obowiązywania niekonstytucyjnego albo wadliwego (po wyroku Trybunału) aktu normatywnego*"[97].

Konstytucja RP, o czym była mowa wyżej, określa obowiązek wykonania orzeczenia TK, którego źródłem są art. 2 i art. 190 Konstytucji RP. Niestety zakres i sposób realizacji tego obowiązku nie są doprecyzowane ani przepisami ustaw, ani normami regulaminowymi. W takiej sytuacji konieczne jest odpowiednie ukształtowanie praktyki konstytucyjnej, dla której podstawowe znaczenie mają m. in. poglądy Trybunału Konstytucyjnego, które mogą przyczynić się zarówno do zmiany negatywnej praktyki, jak i w konsekwencji doprowadzić pośrednio do odpowiednich zmian prawnych.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka zdecydowała się zatem na wystąpienie z niniejszą opinią, nie tylko by zwrócić uwagę na poważne wątpliwości dotyczące konstytucyjności Nowelizacji UWT, ale także, aby zasygnalizować potrzebę odniesienia się do istniejącej praktyki wykonywania orzeczeń TK.

Na marginesie należy zauważyć, że 24 maja 2013 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (druk sejmowy nr 1571)[98]. Z uzasadnienia projektu wynika, że ma on na celu wykonanie

[97] P. Radziewicz, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 67.

[98] Dostępny na stronie: http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/DB3E9ABFF4EA8723C1257BAB00373675/%24File/1571.pdf

dwóch wyroków TK: z 3 kwietnia 2012 r. (sygn. K 12/11) oraz z 17 maja 2012 r. (sygn. K 10/11). Mimo, że projekt został zgłoszony jako projekt poselski, pojawiły się wątpliwości, czy nie został on przygotowany w Ministerstwie Zdrowia i przekazany do zgłoszenia przez grupę posłów z ominięciem konsultacji społecznych[99]. Pokazuje to z jednej strony, że resort zdrowia pracuje jednak nad odpowiednimi zmianami legislacyjnymi służącymi wykonaniu orzeczeń TK, a z drugiej – co zasługuje na negatywną ocenę zarówno przez doktrynę prawa i piśmiennictwo, jak i w szczególności Trybunał Konstytucyjny – że kształtuje się negatywna praktyka pośpiesznego wykonywania orzeczeń TK poprzez projekty ustaw, które są opracowywane w ministerstwach, a następnie – z pominięciem rządowej inicjatywy ustawodawczej i kontroli merytorycznej Rządowego Centrum Legislacji – wnoszone Sejmu RP jako inicjatywy senackie lub poselskie.

Projekt opinii został przygotowany przez Michała Szwasta oraz Barbarę Grabowską we współpracy z dr. Tomaszem Zalasińskim

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
SEKRETARZ ZARZĄDU
Maciej Nowicki

HELSIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA
HR
00-018 Warszawa ul. Zgoda 11

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU
Danuta Przywara

[99] E. Ivanova, *Projekt ustawy o wychowaniu w trzeźwości omija konsultacje społeczne*, Dziennik Gazeta Prawna z 5 czerwca 2013 r., dostępny na stronie http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/709020,projekt_ustawy_o_wychowaniu_w_trzezwosci_omija_konsultacje_spoleczne.html.