



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2009 r.

Druk nr 478 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

o projekcie ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (druk nr 478)

Marszałek Senatu w dniu 4 marca 2009 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 20 kwietnia 2009 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i wnoszą o przyjęcie bez poprawek załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

W załączeniu przekazujemy informację o pozostawieniu projektu ustawy poza zakresem prawa Unii Europejskiej.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Stanisław Piotrowicz

projekt

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu
w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Jednocześnie upoważnia senatora Bohdana Paszkowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi

Art. 1.

W ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473, Nr 115, poz. 793 i Nr 176, poz. 1238, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97) w art. 40 ust. 3b otrzymuje brzmienie:

"3b. Zażalenie przekazuje się niezwłocznie sądowi rejonowemu miejsca doprowadzenia lub zatrzymania. Do rozpoznania zażalenia stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego. Skarżący ma prawo wziąć udział w posiedzeniu sądu."

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 czerwca 2002 r. (sygn. akt SK 5/02), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 40 ust. 3b ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2002 r., Nr 84, poz. 763 (dzień publikacji wyroku: 25 czerwca 2002 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2002 r., Nr 4A, poz. 41.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 40 ust. 3b ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej także jako: ustawa) w zakresie, w jakim nie gwarantuje osobie zatrzymanej w izbie wytrzeźwień prawa do udziału w posiedzeniu sądu, na którym rozpatrywane jest zażalenie w sprawie zasadności i legalności doprowadzenia do izby, jak również decyzji o zatrzymaniu oraz prawidłowości ich wykonania.

2.2. Decyzja o zatrzymaniu i doprowadzeniu do izby wytrzeźwień dotyczy jednego z najważniejszych praw człowieka, a mianowicie: wolności osobistej, poręczonej przez art. 41 ust. 1 ustawy zasadniczej. Szczególna gwarancja tej wolności ustanowiona została w art. 41 ust. 2 zd. 1 Konstytucji, z którego to wynika, iż każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia. Bezsprzecznie odnosi się to również do pozbawienia wolności przez umieszczenie w izbie wytrzeźwień. Jak zaakcentował przy tym Trybunał:

„W świetle przepisów Konstytucji, kontrola legalności pozbawienia wolności musi obejmować nie tylko legalność samej decyzji o pozbawieniu wolności, jej przesłanek i trybu podjęcia, ale także sposób jej realizacji, a w szczególności czas trwania pozbawienia wolności. Prawo do odwołania implikuje przyznanie sądowi odpowiednich uprawnień w zakresie prowadzenia postępowania dowodowego w celu wszechstronnego zbadania okoliczności pozbawienia wolności. Należy podkreślić, że prawodawca konstytucyjny w sposób szczególny wyznacza w tym przypadku termin rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Orzeczenie sądu musi zostać wydane niezwłocznie. Konstytucja nakłada tym samym na ustawodawcę obowiązek przyjęcia regulacji, które zagwarantują wydanie orzeczenia w tak określonym terminie.”

Ideą stojącą za uregulowaniem z art. 41 ust. 2 zd. 1 Konstytucji jest naturalnie doprowadzenie do jak najszybszego uwolnienia osoby bezprawnie pozbawionej wolności. Niemniej jednak znajduje ono również zastosowanie w stosunku do tych osób, które zostały uwolnione przed wniesieniem odwołania do sądu. W takim wypadku bowiem uruchomienie postępowania sądowego ma przede wszystkim umożliwić pokrzywdzonemu dochodzenie odszkodowania przewidzianego w art. 41 ust. 5 Konstytucji, a zatem z tytułu bezprawnego pozbawienia wolności. Oprócz tego zażalenie wniesione do sądu przez osobę, która została już zwolniona z izby wytrzeźwień może pełnić jeszcze jedną funkcję. Otóż, ustalenie w postępowaniu wywołanym wniesieniem omawianego środka, że w konkretnym przypadku miało miejsce naruszenie prawa, winno prowadzić do podjęcia działań, których celem będzie zapobieganie podobnym sytuacjom w przyszłości (uzasadnieniem dla takiego wniosku jest zwłaszcza treść art. 40 ust. 3c ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ponieważ w myśl tego przepisu w razie stwierdzenia bezzasadności lub nielegalności doprowadzenia lub zatrzymania albo poważnych nieprawidłowości związanych z ich wykonywaniem sąd rejonowy zawiadamia o tym prokuratora i organy przełożone nad organami, które dokonały doprowadzenia bądź zatrzymania). Można nawet zaryzykować tezę, że na gruncie analizowanej ustawy ta rola zażalenia, a także otwarcie przed osobą bezprawnie pozbawioną wolności drogi dochodzenia odszkodowania, mają podstawowe znaczenie, gdyż pobyt w izbie wytrzeźwień może trwać maksymalnie 24 godziny, natomiast zażalenie musi zostać przekazane sądowi odwoławczemu w terminie 7 dni od daty doprowadzenia lub zatrzymania. W praktyce przedmiotowy środek odwoławczy rozpoznawany jest więc dopiero po zwolnieniu skarżącego.

2.3. Zasadnicze zastrzeżenia zgłoszone pod adresem rozwiązania zawartego w art. 40 ust. 3b ustawy, koncentrowały się wokół kwestii spełnienia wymogów płynących z art. 45

ust. 1 Konstytucji. Wedle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, prawo do sądu ujęte w wyżej wskazanym wzorcu konstytucyjnym powinno być urzeczywistniane wszędzie tam, gdzie pojawia się konieczność orzekania o prawach danego podmiotu (w relacji czy to do innych równorzędnych podmiotów, czy też do władzy publicznej) i gdzie jednocześnie natura badanego stosunku prawnego wyklucza arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej jednostki przez drugą stronę tego stosunku. Nie ulega zatem wątpliwości, iż spór o zasadność i legalność doprowadzenia do izby wytrzeźwień, tudzież samej decyzji o zatrzymaniu, jak również dotyczący prawidłowości ich wykonania, stanowi właśnie „sprawę” w rozumieniu powołanego art. 45 ust. 1 Konstytucji. Co za tym idzie, gwarancja prawa do sądu, a w szczególności gwarancja odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej (czyli zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności), musi być respektowana także wtedy, gdy w rachubę wchodzi zażalenie z art. 40 ust. 3b ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, przy czym nie wyłącza to oczywiście stosowania normy wyrażonej w art. 41 ust. 2 zd. 1 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału, sprawiedliwa procedura sądowa to taka, która zapewnia stronom uprawnienia procesowe dostosowane do przedmiotu prowadzonego postępowania, aczkolwiek zasadniczo w każdym wypadku ustawodawca winien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania. „Jednostka musi uzyskać możliwość przedstawienia swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych. Istotny element sprawiedliwej procedury sądowej stanowi zwłaszcza prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych. Wprawdzie ustawodawca może ograniczyć udział stron w pewnych czynnościach procesowych, jednakże ograniczenia takie powinny zawsze posiadać odpowiednie uzasadnienie. Ocena konkretnych rozwiązań ustawowych z punktu widzenia wymogów sprawiedliwości proceduralnej winna uwzględniać charakter spraw rozpoznawanych w określonym postępowaniu”.

Nie ulega wątpliwości, iż w przypadku zażalenia mającego służyć ochronie wolności osobistej (a więc jednego z najbardziej fundamentalnych praw człowieka), jak też zapobieganiu naruszeniom prawa przy zatrzymaniu jednostki w izbie wytrzeźwień, trzeba się odwołać do stosunkowo wysokich standardów. W tym aspekcie zaskarżony art. 40 ust. 3b ustawy nie zawiera zadowalających postanowień, jako że nie gwarantuje osobie umieszczonej w izbie wytrzeźwień prawa do zaprezentowania swoich racji i zarzutów przed sądem, godząc w efekcie w konstytucyjne prawo do sądu. Milczenie ustawodawcy w kwestii prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu, skutkuje bowiem brakiem obowiązku powiadomienia osoby, która wniosła zażalenie, o czasie oraz miejscu rozpoznania tego środka i co się z tym wiąże – możliwością wydania rozstrzygnięcia pod nieobecność skarżącego.

2.4. Zważywszy to wszystko Trybunał Konstytucyjny uznał, iż regulacja objęta art. 40 ust. 3b ustawy nie czyni zadość wymaganiom płynącym z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Niezależnie od tego Trybunał zauważył, że wprowadzając siedmiodniowy termin na przekazanie zażalenia sądowi, ustawodawca nie stworzył gwarancji niezwłocznego rozpatrzenia sprawy stosownie do art. 41 ust. 2 zd. 1 Konstytucji, szczególnie na wypadek przetrzymywania danej osoby w izbie wytrzeźwień przez okres dłuższy aniżeli dozwolony ustawą (tj. ponad 24 godziny). Tymczasem ustawa musi zawierać rozwiązania zapewniające natychmiastowe zwolnienie osoby umieszczonej w izbie wytrzeźwień w sytuacji, gdyby jej pobyt w takiej placówce został bezprawnie przedłużony.

2.5. Wyrok wywołał skutki prawne z dniem publikacji (25 czerwca 2002 r.).

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na względzie konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 czerwca 2002 r., kierując się brzmieniem sentencji tego orzeczenia oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby zmiana ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi polegała na nadaniu nowego brzmienia art. 40 ust. 3b.

Po pierwsze, postanowienie wymienionego przepisu należy uzupełnić o zastrzeżenie przyznające wnoszącemu zażalenie prawo do udziału w posiedzeniu sądu. Dzięki temu, jak również w następstwie odpowiedniego stosowania art. 117 § 1 k.p.k., na sąd odwoławczy nałożony zostanie obowiązek zawiadomienia skarżącego o czasie i miejscu posiedzenia, na którym przedmiotem rozpoznania miałby być wywiedziony przez niego środek odwoławczy. W takim przypadku (przy zaistnieniu przesłanek z art. 117 § 2 k.p.k.) niestawiennictwo uprawnionego stanowić będzie przeszkodę dla orzekania co do zażalenia.

Po drugie, treść nowelizowanego art. 40 ust. 3b ustawy powinna zostać uzgodniona z normą konstytucyjną przewidującą możliwość niezwłocznego ustalenia w postępowaniu sądowym, czy działanie ingerujące w sferę wolności osobistej było legalne (art. 41 ust. 2 zd. 1 Konstytucji). Wymaga to niewątpliwie zmiany siedmiodniowego terminu, o którym mowa w tym przepisie.

4. Konsultacje

Opinię przedstawili Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Sprawiedliwości oraz Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Ocenili oni projekt pozytywnie. Zgłoszono tylko drobne uwagi natury legislacyjnej.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa może powodować skutki finansowe dla budżetu państwa. Skutki te związane będą z obowiązkiem każdorazowego powiadamiania skarżącego o czasie i miejscu posiedzenia sądu, jednakże ich wysokość jest trudna do oszacowania, zarówno ze względu na brak danych na temat liczby tego rodzaju spraw rozpoznawanych przez sądy, jak również brak możliwości oszacowania liczby zażaleń, jakie zostaną wniesione w trybie przewidzianym niniejszą ustawą.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej.



URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU

Mikołaj Dowgielewicz

Min.MD/953/09/DP/sma

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2009 r.

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (druk senacki nr 478), wyrażona na podstawie art. 9 pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494, z późn. zm.), w związku z art. 60 ust. 3 pkt 1 i ust. 5 Regulaminu Senatu, przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej Mikołaja Dowgielewicza

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przedłożonym przy piśmie z dnia 24 marca 2009 r. (pismo nr BPS/KU-034/478/1/09) senackim projektem ustawy, pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

PODSZKRETAJĄCY STANU

Piotr Serafin

Do uprzejmej wiadomości:

Pani Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....