

WYROK

z dnia 8 kwietnia 1998 r.

Sygn. K. 10/97**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Ferdynand Rymarz – przewodniczący

Błażej Wierzbowski – sprawozdawca

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Lech Garlicki

Krzysztof Kolasiński

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 8 kwietnia 1998 r. na rozprawie sprawy z wniosku Krajowej Rady Spółdzielczej z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie:

niezgodności art. 11¹, art. 18, art. 18¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.) w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 127, poz. 593) w związku z art. 4, art. 5 i art. 8 tejże ustawy z 12 września 1996 r. z art. 1, art. 3 i art. 6 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426; zm.: z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729; z 1996 r. Nr 106, poz. 488)

o r z e k a:

Art. 4, art. 5 i art. 8 ustawy z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 127, poz. 593) - są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

p o s t a n a w i a:

Na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 13, poz. 59; z 1996 r. Nr 77, poz. 367, z 1997 r. Nr 98, poz. 604) w związku z art. 90 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) umorzyć postępowanie w sprawie stwierdzenia niezgodności :

1. Art. 11¹ i art. 18 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230; zm.: z 1984 r. Nr 34, poz. 184; z 1987 r. Nr 33, poz. 180; z 1989 r. Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 73, poz. 431; z 1991 r. Nr 73, poz. 321, Nr 94, poz. 419; z 1993 r. Nr 40, poz. 184; z 1996 r. Nr 127, poz. 593; z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 113, poz. 732, Nr 121, poz. 770) w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 127, poz. 593) w związku z art. 8 tejże ustawy z 12 września 1996 r. z art. 2 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

2. Art. 18¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230; zm.: z 1984 r. Nr 34, poz. 184; z 1987 r. Nr 33, poz. 180; z 1989 r. Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 73, poz. 431; z 1991 r. Nr 73, poz. 321, Nr 94, poz. 419, z 1993 r. Nr 40, poz. 184, z 1996 r. Nr 127, poz. 593; z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 113, poz. 732, Nr 121, poz. 770) w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 127, poz. 593) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Uzasadnienie:

I

1. Zarząd Krajowej Rady Spółdzielczej, zgodnie z uchwałą z 21 lutego 1997 r., Nr 188/97, na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 22, poz. 98; tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 13, poz. 59; z 1996 r. Nr 77, poz. 367) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 11¹, art. 18, art. 18¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.) w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 127, poz. 593), w związku z art. 4, art. 5 i art. 8 tejże ustawy z art. 1, art. 3 i art. 6 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426; zm.: z 1995 r. Dz.U. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729; z 1996 r. Nr 106, poz. 488).

W uzasadnieniu wnioskodawca podniósł, iż wskazane we wniosku przepisy ustawy z 12 września 1996 r., zmieniające ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wkraczają w prawomocne decyzje administracyjne i zmieniają treść tych decyzji w trakcie obowiązywania, przez co naruszają zasadę państwa prawnego i powodują też wymierne straty materialne podmiotów gospodarczych prowadzących obrót napojami alkoholowymi i wyrobami spirytusowymi. Na skutek regulacji zawartej w art. 5 ustawy z 12 września 1996 r., wygasają, z mocy prawa, z dniem 31 grudnia 1996 r. dotychczasowe decyzje zezwalające na hurtową sprzedaż wyrobów spirytusowych na czas nie określony, a osoby którym wydano uprzednio zezwolenia na czas nie oznaczony na obrót hurtowy napojami o zawartości do 18% alkoholu, zmuszone są do ponownego ubiegania się o takie zezwolenie na okres nie dłuższy niż 2 lata (art. 4 ustawy).

Ponadto ustawodawca, dodając do ustawy z 26 października 1982 r. art. 11¹, wprowadził wysoką opłatę za zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych, niezależnie od opłat już wniesionych przez zainteresowane podmioty. Postanowienie to, zdaniem wnioskodawcy, powoduje różne skutki dla podmiotów objętych tą normą, naruszając tym samym zasadę równości wszystkich podmiotów gospodarczych wobec prawa.

Zaskarżony art. 18¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w brzmieniu nadanym ustawą z 12 września 1996 r., wprowadza możliwość wydania jednorazowego zezwolenia, nie określając przy tym jaki organ i według jakich kryteriów upoważniony jest do wydawania zezwoleń. Taka regulacja, w ocenie wnioskodawcy, uniemożliwia praworządne stosowanie zaskarżonej normy i narusza tym samym konstytucyjną zasadę państwa prawa.

Krajowa Rada Spółdzielcza zarzuca również, że art. 8 ustawy z 12 września 1996 r., wprowadzając zaledwie 60 - dniowy okres pomiędzy jej ogłoszeniem a wejściem w życie, pozbawia podmioty nią objęte swobody działalności gospodarczej.

W konkluzji wnioskodawca stwierdza, że dowodzi to, iż wskazane przepisy ustawy z 12 września 1996 r., tak w części wprowadzającej do ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi art. 11¹ i art. 18¹, jak i przepisy wprowadzające samoistne regulacje (art. 4 i art. 5) oraz art. 8 odnoszący się do okresu *vacatio legis*, nie spełniają wymogu konstytucyjności.

2. Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 23 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 13, poz. 59; z 1996 r. Nr 77, poz. 367) postanowił nadać wnioskowi dalszy bieg w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

3. Prokurator Generalny przedstawił następujące stanowisko:

a) przepisy art. 11¹ i art. 18¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.) w związku z art. 8 ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi są niezgodne z art. 1 i art. 3 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym,

b) przepis art. 5 ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w związku z art. 18 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest niezgodny z art. 1 i art. 6 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

Prokurator Generalny stwierdził ponadto, że uzasadnienie wniosku Krajowej Rady Spółdzielczej nie spełnia warunków określonych w art. 12 uchwały Sejmu z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 39, poz. 184 ze zm.), co istotnie utrudnia zajęcie stanowiska w sprawie.

Ustosunkowując się do zarzutów wnioskodawcy Prokurator Generalny uznał, że art. 11¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oceniany w kontekście art. 8 ustawy nowelizującej z 12 września 1996 r. oraz zasad techniki legislacyjnej, zdaje się kolidować z art. 1, a także art. 3 przepisów konstytucyjnych. Przepisem tym wprowadzono,

nie występujące dotychczas w takiej postaci i rozmiarze, opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych na cele związane z realizacją przez gminy zadań własnych, polegających na prowadzeniu działań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Artykuł 11¹ wszedł w życie po 60 dniach od ogłoszenia ustawy z 12 września 1996 r., w trakcie roku gospodarczego, bez regulacji przejściowych. Taki sposób wprowadzenia w życie zaskarżonego przepisu wywołał liczne kontrowersje interpretacyjne, a niewystarczający okres *vacatio legis* uniemożliwił podmiotom gospodarczym dostosowanie działalności do nowych warunków finansowych, bez narażenia na straty. Prokurator Generalny zwraca ponadto uwagę, że opłata wprowadzona na mocy art. 11¹ ma w istocie cechy podatku nie przewidzianego prawem podatkowym. Prokurator Generalny podkreślił również, że nowelizacja ustawy, przez wprowadzenie art. 11¹, doprowadziła do dwukrotnego pobrania opłat w przypadku osób, które już wcześniej posiadały zezwolenia wydane na podstawie dotychczasowych przepisów. Tak szeroka swoboda w kształtowaniu dochodów na cele publiczne nie znajduje uzasadnienia, gdy chodzi o opłaty. Pogląd ten, jak wskazuje Prokurator Generalny, potwierdza również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (sprawy o sygn.: K. 9/92, OTK w 1993 r. cz. I, poz. 6; U. 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12).

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi Prokurator Generalny uznał, że w rzeczywistości intencją wnioskodawcy było zaskarżenie art. 4 i art. 5 ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w związku z art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przepis art. 4 tej ustawy, jakkolwiek budzący wątpliwości nie wydaje się, zdaniem Prokuratora Generalnego niekonstytucyjny, choć pewność działalności gospodarczej i przewidziany w art. 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi szeroki katalog przesłanek cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, uzasadniał powściągliwość ustawodawcy w tym zakresie.

Natomiast art. 5 ustawy z 12 września 1996 r., pozostaje, w ocenie Prokuratora Generalnego, w kolizji z zasadami techniki legislacyjnej i zasadami demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie z tym przepisem z dniem 31 grudnia 1996 r. wygasają zezwolenia wydane na obrót hurtowy wyrobami spirytusowymi na czas nie oznaczony na podstawie dotychczasowych przepisów. Wprawdzie ustawodawca może dokonać takiego zabiegu legislacyjnego, to jednakże u jego podłoża powinny występować wyjątkowo ważne przesłanki społeczno-polityczne, a rzadziej gospodarcze. Dla poparcia tego stanowiska Prokurator Generalny powołał się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 sierpnia 1992 r., sygn. K. 4/91 (OTK w 1992 r., cz. II, poz. 22). Biorąc pod uwagę powyższe argumenty Prokurator Generalny wyraził pogląd, że art. 5 ustawy z 12 września 1996 r. jest sprzeczny z art. 1 i art. 6 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy.

Oceniając konstytucyjność art. 18¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w brzmieniu ustalonym przez ustawę z 12 września 1996 r., Prokurator Generalny podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w piśmie z 7 marca 1997 r. dotyczącym sprawy K. 3/97. Stwierdził, że przepis art. 18¹ pozostaje w kolizji z art. 1, a także, jak się wydaje, z art. 70 ust. 2 pkt 2 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy. W wyniku dokonanych zabiegów legislacyjnych, zaskarżony przepis stał się w istocie przepisem blankietowym i, co istotne, pozbawionym podstawy legalnego wykonywania z uwagi na brak wskazania organu kompetentnego do wydawania jednorazowych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Już choćby z tych względów, zdaniem Prokuratora Generalnego, należy uznać art. 18¹ ustawy za sprzeczny z art. 1 przepisów konstytucyjnych.

4. W związku z kolejną nowelizacją ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Krajowa Rada Spółdzielcza cofnęła wniosek w części dotyczącej stwierdzenia niezgodności z konstytucją art. 18 i art. 18¹ ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z 12 września 1996 r. Wnioskodawca podtrzymał swój wniosek w zakresie stwierdzenia niekonstytucyjności art. 4, art. 5 i art. 8 ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz art. 11¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, dodanego na mocy ustawy z 12 września 1996 r. Jako podstawę kontroli zaskarżonych przepisów wnioskodawca wskazał art. 2, art. 7 i art. 22 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

II

Na rozprawie przedstawiciel wnioskodawcy zgłosił wniosek formalny o łączne rozpatrzenie sprawy z wniosku Krajowej Rady Spółdzielczej (*sygn. K. 10/97*) oraz sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (*sygn. K. 10/98*), z uwagi na podobny zakres zaskarżenia. Przewodniczący poinformował, że Prezes Trybunału Konstytucyjnego uznał łączne rozpoznanie spraw za niecelowe.

Wobec powyższego, przedstawiciel Krajowej Rady Spółdzielczej podtrzymał wniosek w zakresie stwierdzenia niezgodności art. 11¹ ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, dodanego na mocy ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz art. 4, art. 5 i art. 8 tej ustawy z art. 2, art. 7 i art. 22 konstytucji. Potwierdził, iż w związku z kolejną nowelizacją ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Krajowa Rada Spółdzielcza cofnęła swój wniosek w części dotyczącej stwierdzenia niezgodności z konstytucją art. 18 i 18¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.).

Przedstawiciel Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 11¹ ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, dodany na mocy ustawy z 12 września 1996 r. oraz art. 4, art. 5 i art. 8 tej ustawy są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 22 Konstytucji RP.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko zajęte na piśmie, z uwzględnieniem treści wniosku KRS w jego ostatecznym brzmieniu.

III

Przed przystąpieniem do rozpatrzenia zarzutów Krajowej Rady Spółdzielczej trzeba zaznaczyć, że wskazany we wniosku wzorzec kontroli konstytucyjności zachowuje aktualność na gruncie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Powołany bowiem we wniosku art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym został dosłownie recypowany w art. 2 Konstytucji RP. Konwencję redakcyjną polegającą na dosłownym powtórzeniu przepisu należy uznać za jasny wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego do przejścia dotychczasowego kształtu i rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego, tak jak się ona uformowała w praktyce konstytucyjnej, a

zwłaszcza w orzecznictwie minionych ośmiu lat (*wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. K. 26/97, OTK ZU Nr 5-6/97*).

Podobną konwencję redakcyjną zastosowano w przypadku art. 3 dawnych przepisów konstytucyjnych, którego odpowiednikiem jest w nowej konstytucji art. 7.

Powołany we wniosku art. 6 dawnych przepisów konstytucyjnych, wyrażający zasadę swobody gospodarczej znalazł odzwierciedlenie w treści art. 22 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1996 r. Przepis ten dopuszcza ograniczenie wolności działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

IV

W odniesieniu do możliwości merytorycznego rozpoznania wniosku Trybunał Konstytucyjny ustalił co następuje:

1. Po wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ustawodawca dokonał kolejnej nowelizacji ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Na mocy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 113, poz. 732) nadano nowe brzmienie art. 11¹, art. 18 i art. 18¹ ustawy, kwestionowanym we wniosku Krajowej Rady Spółdzielczej. Wobec zmiany przepisów, konieczna jest ocena skutków kolejnej nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz rozważenie czy nie zaistniały ujemne przesłanki procesowe skutkujące umorzeniem postępowania.

2. Wnioskodawca zarzucił, iż na mocy art. 11¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, dodanego na podstawie ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wprowadzono, w związku z treścią art. 8 tej ustawy, opłatę za zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych, niezależnie od wniesionych już przez zainteresowane podmioty opłat. Powyższe uregulowanie wkraczając w prawomocne decyzje administracyjne, narusza - zdaniem Krajowej Rady Spółdzielczej - zasadę demokratycznego państwa prawa.

Ustawa z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zmieniła podstawowych zasad wydawania zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych. Kontrowersje wzbudziły natomiast uregulowania dotyczące samego wprowadzenia opłaty za zezwolenia na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych, na podstawie dodanego do ustawy art. 11¹ i objęcia nią również podmiotów, które posiadały już zezwolenia, wydane przed wejściem w życie tej ustawy.

Opłatę za zezwolenia na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych (art. 11¹ ustawy) wprowadzono w celu pozyskania dodatkowych środków na finansowanie zadań określonych w art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zadania wynikające z art. 4¹ ustawy obejmują prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, a w szczególności zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu, udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej, ustalanie szczegółowych zasad wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych. Zgodnie z ustawą zadania te należą do zadań własnych gminy, a ich realizacja prowadzona jest w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania

problemów alkoholowych, uchwalanego corocznie przez radę gminy. Opłaty za zezwolenia mają zapewnić gminom środki niezbędne na sfinansowanie tych działań.

3. Wnioskodawca uzasadniając wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 11¹ w brzmieniu nadanym ustawą z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości..., przyjął błędne założenie, iż przepis ten miał zastosowanie także wobec podmiotów posiadających już zezwolenia na obrót detaliczny napojami alkoholowymi, wydane przed 29 grudnia 1996 r., czyli przed wejściem w życie przepisów ustawy z 12 września 1996 r. Analiza przepisów ustawy z 12 września 1996 r., a w szczególności kwestionowanego art. 11¹ nie upoważnia do takiego wniosku. Taka interpretacja pozostawałaby ponadto w sprzeczności z zasadą niedziałania prawa wstecz. Ingerencja w prawa nabyte na mocy ostatecznej decyzji administracyjnej może nastąpić wyłącznie w trybie określonym w kpa dla wzruszenia decyzji ostatecznych lub na mocy wyraźnego i nie budzącego wątpliwości przepisu rangi ustawowej. Nowelizacja z 12 września 1996 r. nie uregulowała kwestii mocy obowiązującej zezwoleń na handel detaliczny, które zostały wydane na mocy wcześniej obowiązujących przepisów, tak jak uczyniła to, w art. 4 i 5 ustawy z 12 września 1996 r., w stosunku do zezwoleń na obrót hurtowy. Z przepisów tej ustawy nie wynika, by opłata o której mowa w dodanym art. 11¹ dotyczyła także zezwoleń wydanych przed 29 grudnia 1996 roku.

Takie stanowisko zajął również Naczelny Sąd Administracyjny. Treść art. 11¹ w brzmieniu nadanym ustawą z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a zwłaszcza jego praktyczne zastosowanie wzbudziło bowiem wiele wątpliwości i kontrowersji zarówno w orzecznictwie administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu. Powstały zwłaszcza rozbieżności interpretacyjne co do podmiotowego zakresu art. 11¹ ustawy. Wątpliwości te były przedmiotem rozważań NSA. W sprawie OPK 32/97 (*uchwała NSA z 23 czerwca 1997 r., ONSA Nr 4/1997, poz. 152*) na pytanie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie NSA udzielił następującej odpowiedzi: „Opłaty za zezwolenie, określonej w art. 11¹ ustawy wymienionej w pkt 1 uchwały, nie pobiera się od zezwoleń, o których mowa w art. 18 ust. 1 tej ustawy, wydanych przed wejściem w życie ustawy z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 127, poz. 593)”. Zdaniem NSA wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych następuje w określonym stanie prawnym obowiązującym w dacie wydania zezwolenia, który określa warunki prowadzenia tej działalności oraz prawa i obowiązki podmiotu gospodarczego. Konsekwencją wydania zezwolenia określonemu podmiotowi gospodarczemu jest więc powstanie stosunku administracyjno-prawnego o treści określonej przez prawo materialne. Ustawodawca dokonując zmiany stanu prawnego musi brać pod uwagę istniejące już stosunki prawne ukształtowane na podstawie dotychczasowego stanu prawnego. Jeżeli wolą ustawodawcy jest dokonanie zmiany stosunków prawnych, daje temu wyraz w przepisach wprowadzających zmiany. W sytuacji gdy brak jest takich unormowań w ustawie, uprawniony jest wniosek, że nowe unormowania z uwagi na ich treść nie mają zastosowania do powstałych wcześniej stosunków prawnych. Tym samym, zdaniem NSA, uprawnienia osób, które uzyskały zezwolenia przed wejściem w życie nowelizacji podlegają ochronie jako prawa nabyte. Nie było zatem podstaw do pobierania opłat przez gminy od podmiotów, które posiadały zezwolenia wydane przed 29 grudnia 1996 roku.

4. Na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 113, poz. 732 ze zm.) nadano nowe brzmienie art. 11¹. Zastąpiono pojęcie „zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych”

pojęciem „opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych”. Ustalono, że opłatę pobiera się corocznie i zróżnicowano jej wysokość w zależności od zawartości alkoholu (wcześniej zróżnicowanie nie było tak szczegółowe). Inaczej określono terminy wnoszenia opłat do kasy gminy. Zgodnie z art. 11¹ ust. 4 opłata wnoszona jest w każdym kolejnym roku kalendarzowym objętym zezwoleniem w terminie do 31 stycznia danego roku, wraz z pisemnym oświadczeniem o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim. Jednocześnie dodano do art. 11¹ ust. 5, zgodnie z którym w roku nabycia lub utraty ważności zezwolenia opłatę o której mowa, uiszcza się w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności zezwolenia, z tym że pierwsza opłata jest wnoszona przed wydaniem zezwolenia.

Zasadnicze znaczenie dla regulacji zawartej w art. 11¹ ma jednak treść art. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z tym przepisem obowiązek wnoszenia opłat przewidzianych w art. 11¹ ustawy dotyczy również podmiotów posiadających zezwolenia wydane na podstawie art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przed 29 grudnia 1996 r. (art. 2 ust. 1). Podmioty te wnoszą opłatę za rok 1997 pomniejszoną o wysokość opłaty skarbowej pobranej przy wydaniu zezwolenia (ust. 2).

5. Nowelizacja przepisu art. 11¹, dokonana ustawą z 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w związku z art. 2 tej ustawy zmieniła sens dotychczasowych uregulowań. Obowiązek wnoszenia opłat przewidzianych w art. 11¹ dotyczy bowiem, zgodnie z nową regulacją, także podmiotów, które uzyskały zezwolenia przed 29 grudnia 1996 r. Trybunał Konstytucyjny nie jest jednak w niniejszej sprawie uprawniony do oceny nowych uregulowań pod względem ich zgodności z Konstytucją RP. Wniosek Krajowej Rady Spółdzielczej dotyczył bowiem art. 11¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w brzmieniu nadanym ustawą z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zagadnienie konstytucyjności art. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. jest przedmiotem sprawy o sygn. K. 10/98, w której postępowanie wszczęte zostało na skutek wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przytoczona analiza stanu prawnego prowadzi do wniosku, iż w wyniku wejścia w życie art. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nastąpiła utrata mocy obowiązującej art. 11¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w brzmieniu ustalonym ustawą z 12 września 1996 r. i w zakresie zaskarżonym przez Krajową Radę Spółdzielczą.

6. Zgodnie z uchwałą Zarządu z 5 marca 1998 r. Krajowa Rada Spółdzielcza cofnęła wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego, w części dotyczącej stwierdzenia niezgodności z konstytucją art. 18 i art. 18¹ ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w brzmieniu nadanym ustawą z 12 września 1996 r. W uzasadnieniu tej uchwały stwierdza się, że po nowelizacji, zaskarżonym przepisom nie można postawić zarzutu niekonstytucyjności, o których była mowa we wniosku z 24 lutego 1997 roku.

V

W nawiązaniu do powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Utrata mocy obowiązującej przepisu w zakresie objętym wnioskiem przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny spowodowała, że odpada przesłanka niezbędna do kontynuowania postępowania w sprawie o stwierdzenie konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Brak tej przesłanki procesowej, jak wielokrotnie stwierdzał Trybunał Konstytucyjny, powoduje konieczność umorzenia postępowania (*K. 18/97 i U. 1/97, OTK ZU Nr 3-4/97, K. 9/97, OTK ZU Nr 1/98*).

Zgodnie z art. 90 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) postępowanie w sprawach wszczętych przed wejściem w życie Konstytucji toczy się według przepisów obowiązujących w dniu ich wszczęcia, toteż Trybunał Konstytucyjny, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym umorzył postępowanie w sprawie stwierdzenia zgodności art. 11¹ ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w brzmieniu nadanym ustawą z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w związku z art. 8 tej ustawy z przepisami Konstytucji RP.

2. Wobec cofnięcia - na skutek zmiany zaskarżonych przepisów - przez Krajową Radę Spółdzielczą wniosku w części dotyczącej stwierdzenia niezgodności z konstytucją art. 18 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w brzmieniu nadanym ustawą z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w związku z art. 8 tejże ustawy oraz art. 18¹ ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 13, poz. 59; z 1996 r. Nr 77, poz. 367; z 1997 r. Nr 98, poz. 604) w związku z art. 90 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643).

VI

W odniesieniu do wniosku podlegającego merytorycznemu rozpoznaniu Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. *Ratio legis* przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.) została wyrażona w jej art. 1. Stosownie do tego przepisu cele ustawy można ująć w czterech grupach: ograniczenie spożywania alkoholu, przeciwdziałanie powstawaniu i usuwanie następstw nadużywania alkoholu, a także wspieranie działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy. Dla osiągnięcia wskazanych wyżej celów ustawodawca przewidział przede wszystkim instrumenty o charakterze administracyjnym. Taki charakter ma niewątpliwie instytucja zezwoleń na obrót hurtowy i detaliczny napojami alkoholowymi. System sprzedaży alkoholu opiera się na zasadzie reglamentacji. Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi rozróżnia obrót hurtowy (art. 9 ustawy) i sprzedaż detaliczną, której przedmiotem są napoje alkoholowe przeznaczone do spożycia w miejscu sprzedaży lub poza tym miejscem (art. 18).

2. Zbadanie konstytucyjności przepisów art. 4 i art. 5 ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wymaga szerszego omówienia warunków wydawania zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi. Zgodnie z art. 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie przepisów ustawy z 12 września 1996 r., obrót hurtowy napojami alkoholowymi prowadziły w kraju podmioty gospodarcze, które uzyskały zezwolenie Ministra Rynku Wewnętrznego. Do zezwoleń tych stosowano odpowiednio przepisy rozdziału 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.).

Po nowelizacji z 12 września 1996 r., art. 9 ust. 1 i 2 uzyskał następujące brzmienie: „Obrót hurtowy napojami alkoholowymi może być prowadzony tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez Ministra Przemysłu i Handlu” (ust. 1). „Do zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, o ile przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej” (ust. 2). W ustawie utrzymano zatem zasadę odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o działalności gospodarczej dotyczących koncesjonowania, ale jednocześnie w art. 9 ust. 3-8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi określono szczegółowe warunki wydawania, cofania i wygaśnięcia zezwoleń. Zasadnicza różnica polegała na wprowadzeniu odrębnych zezwoleń na obrót hurtowy poszczególnymi rodzajami alkoholu oraz ograniczeniu okresu ich obowiązywania: do dwóch lat, gdy chodzi o piwo i napoje alkoholowe o zawartości do 18% i wino oraz do roku, gdy chodzi o wyroby spirytusowe o zawartości powyżej 18% alkoholu i wina importowane o zawartości powyżej 22% alkoholu. W art. 9 ust. 6 przewidziano sytuacje, w których cofa się zezwolenie, a w ust. 7 przypadki wygaśnięcia zezwoleń. Natomiast kwestię mocy wiążącej zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi, uzyskanych na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów regulują przepisy przejściowe, tj. art. 4 i art. 5 ustawy z 12 września 1996 roku.

3. Wnioskodawca uzasadniając niekonstytucyjność art. 4 i art. 5 ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wskazał, że na mocy tych uregulowań ustawodawca wkroczył w prawomocne decyzje administracyjne, na podstawie których podmioty gospodarcze otrzymały zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi i spirytusowymi.

Zgodnie z art. 4 ustawy z 12 września 1996 r. podmioty, które posiadały już zezwolenia wydane na obrót hurtowy piwem, winem, miodem pitnym oraz innymi napojami o zawartości do 18% alkoholu - na czas nie oznaczony, zobowiązano do ich przedłożenia Ministrowi Przemysłu i Handlu, w terminie 60 dni, w celu oznaczenia ich ważności na dwa lata od dnia oznaczenia, bez pobierania opłaty skarbowej. W przypadku nieprzedłożenia zezwolenia w terminie, zezwolenie wygasa (art. 4 ust. 2). Natomiast zgodnie z art. 5 ustawy z 12 września 1996 r., wygasły z dniem 31 grudnia 1996 r. zezwolenia na prowadzenie obrotu hurtowego wyrobami spirytusowymi, wydane na czas nie oznaczony na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów. Powyższe uregulowanie spowodowało - zdaniem Krajowej Rady Spółdzielczej - naruszenie treści prawomocnych decyzji administracyjnych, a tym samym godzi w prawa nabyte na mocy ostatecznej decyzji administracyjnej.

Niewątpliwie wydanie zezwolenia skutkowało nawiązaniem określonego stosunku administracyjno-prawnego o treści ustalonej przez prawo materialne. Jedną z podstawowych zasad polskiego postępowania administracyjnego jest trwałość, czy też moc wiążąca w czasie decyzji administracyjnych ostatecznych w administracyjnym toku instancji (art. 16 § 1 kpa). Ingerencja w prawomocne decyzje może nastąpić wyłącznie w trybie określonym w kpa dla

wzruszenia decyzji ostatecznych lub na mocy wyraźnego i nie budzącego wątpliwości przepisu rangi ustawowej.

Zniesienie mocy prawnej zezwoleń na obrót hurtowy wyrobami spirytusowymi nastąpiło na podstawie normy generalnej, z pominięciem jakiejkolwiek indywidualizacji poszczególnych wypadków, nie wymagało zatem odrębnego stwierdzenia wygaśnięcia decyzji. Generalną zasadą jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest nieodwołalność ostatecznych decyzji administracyjnych, i tylko szczegółowa norma ustawowa lub równa jej rangą w hierarchii źródeł prawa, mogą stanowić podstawę uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Przepisy zezwalające na eliminowanie z obrotu prawnego decyzji ostatecznych powinny być formułowane ze szczególną rozważą i precyzją. Wymagają tego, z jednej strony, względy bezpieczeństwa prawnego, ochrony zaufania adresata decyzji do trwałości stanu prawnego stworzonego decyzją ostateczną, a z drugiej strony - potrzeba dostarczenia organom administracyjnym jasno określonych instrumentów eliminowania z obrotu prawnego decyzji w takim zakresie, w jakim jest to konieczne z punktu widzenia skuteczności funkcjonowania administracji. (Tadeusz Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 kpa)*, PiP nr 7 z 1992 r., s.49-57).

4. Z tych względów rozważenia wymaga zarzut naruszenia praw nabytych przez uprawnione podmioty na mocy zezwoleń wydanych na mocy wcześniej obowiązujących przepisów. Celem regulacji zawartej w art. 4 i 5 ustawy z 12 września 1996 r. było niewątpliwie zrównanie sytuacji podmiotów prowadzących obrót hurtowy alkoholem. Przed nowelizacją zezwolenia na obrót hurtowy wydawano na czas nie określony. Dążąc do zastosowania tych samych reguł wobec wszystkich podmiotów gospodarczych ustawodawca musiał bądź to skrócić okres obowiązywania wydanych wcześniej, na czas nie oznaczony zezwoleń lub doprowadzić do ich wygaśnięcia w drodze regulacji ustawowej. Ustawodawca posłużył się tym drugim rozwiązaniem.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, iż zasada trwałości decyzji administracyjnych, w tym zezwoleń i decyzji w sferze prawa gospodarczego, coraz szerzej ugruntowuje się w naszym prawie. Ma to swoje źródło w proklamowanej w konstytucji zasadzie państwa prawnego oraz wynikających z tej zasady: zaufania obywateli do państwa, a w szczególności do stanowionego przezeń prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych. Trybunał Konstytucyjny jednak nie wykluczał i nie wyklucza możliwości wyjścia przez ustawodawcę poza te zasady w określonych przez ustawę konkretnych wypadkach, uzasadnionych szczególnie ważnymi względami lub okolicznościami (*orzeczenie TK z 20 sierpnia 1992 r., K. 4/92, OTK w 1994 r., cz. II, s.19 i n.*).

5. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją. Jeżeli jednak konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swobodnej regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne.

Trudno odmówić ustawodawcy prawa do poddania stosunkowo ścisłej regulacji rynku napojów alkoholowych, ze względu na indywidualne i społeczne skutki wywołane jego nadmiernym spożyciem. Przeszkodą do podjęcia tych działań nie mogą być istniejące

wcześniej, stosunkowo liberalne przepisy regulujące funkcjonowanie tego rynku. Ustawodawca uznał, że dla realizacji celu i zadań wynikających z treści ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi konieczne jest uporządkowanie i zdyscyplinowanie rynku napojów alkoholowych. Podział zezwoleń według grup asortymentowych umożliwia, zdaniem ustawodawcy, kształtowanie właściwej z punktu widzenia społecznego struktury ich spożywania. Z kolei wydawanie zezwoleń na czas określony umożliwia sprawowanie stałej kontroli nad podmiotami prowadzącymi tę działalność (*stenogram z 68 posiedzenia Sejmu z 21 grudnia 1995 r.*, s.56). Uznając takie założenia za słuszne należy przyjąć, że nie może tu w pełni znaleźć zastosowania zasada ochrony praw nabytych. Jej pełne respektowanie prowadziłoby bowiem do sytuacji, w której jedynie część rynku mogłaby zostać poddana kontroli. Tym samym nie udało się osiągnąć celów założonych przez ustawodawcę w nowelizowanej ustawie.

6. Swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego - tak jak i inne konstytucyjne prawa i wolności jednostki może być poddawana przez ustawodawcę pewnym ograniczeniom. Art. 22 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. wyraża zasadę, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Trybunał Konstytucyjny uważa za oczywiste, że działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości. W uzasadnieniu projektu zmiany ustawy o wychowaniu w trzeźwości wskazano, że wcześniejsze nowelizacje rozluźniły kontrolę nad rynkiem alkoholowym. W okresie tym w kraju znacznie wzrosło spożycie alkoholu. Projekt nowelizacji, licząc się z realiami gospodarki wolnorynkowej uwzględniał przede wszystkim zaniedbywane wcześniej interesy zdrowia obywateli i porządku publicznego (uzasadnienie projektu, druk sejmowy nr 823). Ustawodawca słusznie argumentował, że negatywne skutki nadmiernego spożywania alkoholu wykraczają poza sferę indywidualnego interesu. Kierując się tą przesłanką ograniczył na mocy normy generalnej prawa nabyte przez określone podmioty zgodnie z obowiązującymi przepisami. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca wprowadzając regulacje przewidziane w art. 4 i art. 5 ustawy z 12 września 1996 r. nie naruszył zasady swobody gospodarczej, wyrażonej w art. 22 Konstytucji RP. Ograniczenie nastąpiło bowiem w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny.

7. Zasada państwa prawnego wymaga jednak, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była przy uwzględnieniu odpowiedniej *vacatio legis*. Stwarza to bowiem zainteresowanym podmiotom możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej (*orzeczenie TK z 2 marca 1993 r.*, *sygn. K. 9/92*, OTK w 1993 r., cz. I).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca zachował to kryterium w odniesieniu do art. 4 i art. 5 ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z art. 4: „Podmioty, którym na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów wydano zezwolenia na obrót hurtowy piwem, winami, miodami pitnymi oraz innymi napojami o zawartości do 18% alkoholu (bez piwa) na czas nie oznaczony, przedłożą Ministrowi Przemysłu i Handlu, w terminie 60 dni od

dnia wejścia w życie ustawy, posiadane zezwolenia w celu oznaczenia terminu ich ważności na 2 lata od dnia oznaczenia, bez pobierania opłaty skarbowej” (ust. 1). Przepis ten obliuguje zatem Ministra Przemysłu i Handlu (obecnie Ministra Gospodarki) do oznaczenia terminu ważności tych zezwoleń na dwa lata od dnia oznaczenia, bez pobierania opłaty skarbowej i nie rodzi bezpośrednio konieczności ubiegania się o nowe zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi. Zezwolenia, o których mowa w art. 4 ustawy z 12 września 1996 r. wygasają bowiem dopiero w przypadku ich nieprzedłożenia w terminie 60 dni od dnia wejścia ustawy w życie (art. 4 ust. 2). Tak więc *vacatio legis* dla tego przepisu wynosi praktycznie dwa lata, a cała operacja w odniesieniu do dbałych o swe interesy przedsiębiorców ma charakter porządkujący. W razie przedłożenia zezwolenia ministrowi organ ten jest bowiem związany treścią ustawy i oznacza termin ważności zezwolenia na kolejne dwa lata, poczynając od dnia oznaczenia.

Biorąc pod uwagę fakt, że ustawa z 12 września 1996 r. weszła w życie po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia, Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawodawca przewidział dostatecznie długi termin, by podmioty, których dotyczy art. 4 ustawy z 12 września 1996 r. miały wystarczający czas do rozporządzenia swoimi interesami i przystosowania się do nowej sytuacji prawnej.

8. Podobnie należy oceniać regulację wynikającą z art. 5 ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z tym przepisem: „Wygasają, z dniem 31 grudnia 1996 r., zezwolenia na prowadzenie obrotu hurtowego wyrobami spirytusowymi, wydane na czas nie oznaczony na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów”. Zniesienie mocy prawnej zezwoleń na obrót hurtowy wyrobami spirytusowymi nastąpiło w drodze normy generalnej, bez jakiegokolwiek rekompensaty za powstałe ewentualnie szkody.

Treścią zarzutu Krajowej Rady Spółdzielczej w odniesieniu do art. 5 ustawy z 12 września 1996 r. było naruszenie, wynikającej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zasady ochrony praw nabytych. Naruszenie to dotyczy, zdaniem wnioskodawcy, braku ustanowienia „odpowiedniej” *vacatio legis* oraz braku zapewnienia należytej ochrony dla tzw. interesów w toku. Oba te wymagania zostały uznane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za wynikające z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, a tym samym za wymagające poszanowania i przestrzegania przez ustawodawcę zwykłego.

Zasada ochrony praw nabytych nabiera szczególnego znaczenia w sferze działalności gospodarczej. Widać to wyraźnie w niniejszej sprawie, gdyż zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi jest zarazem uprawnieniem do prowadzenia szczególnego rodzaju działalności gospodarczej, wymagającej zaangażowania określonych środków, a także podejmowania przedsięwzięć organizacyjnych. W przypadku ograniczenia czy pozbawienia praw nabytych ustawodawca winien wyważyć interes publiczny i prywatny, konstruując przepisy w taki sposób, aby ochrona interesu publicznego nie powodowała nadmiernego uszczerbku dla interesu prywatnego (wielokrotnie powoływana w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności).

Przedsiębiorcy prowadzący obrót wyrobami spirytusowymi zostali zmuszeni do zaprzestania prowadzenia tej działalności w ciągu dwóch dni od daty wejścia w życie ustawy z 12 września 1996 r. i ponownego ubiegania się o zezwolenia na nowych, mniej korzystnych warunkach. Do okresu tego należy jednak doliczyć okres 60 dni *vacatio legis* (ustawa z 12 września 1996 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 29 października 1996 r., weszła w życie 29 grudnia 1996 r.). Niezależnie od nakazu ustanowienia „odpowiedniej” *vacatio legis*, konstytucja wymaga też, by sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć

podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów (*orzeczenie z 15 lipca 1996 r., sygn. K. 5/96, OTK ZU Nr 4/96*).

Zastosowany w art. 5 ustawy z 12 września 1996 r. zabieg legislacyjny doprowadził do istotnych komplikacji w sytuacji gospodarczej uprawnionych podmiotów. Pozbawienie mocy prawnej zezwoleń, o których mowa w art. 5 ustawy, uniemożliwiło kontynuowanie działalności gospodarczej na dotychczasowych warunkach. Nie zamknęło jednak drogi do uzyskania zezwolenia zgodnie z nowymi przepisami prawnymi. W tym zakresie krytycznie należy ocenić pozostawienie krótkiego, dwudniowego okresu między wejściem w życie ustawy a utratą mocy zezwoleń wydanych na podstawie dotychczasowych przepisów. Po uzyskaniu zezwolenia na obrót hurtowy wyrobami spirytusowymi przedsiębiorcy mogli bowiem liczyć się z możliwością cofnięcia zezwolenia tylko w okolicznościach przewidzianych w ustawie o działalności gospodarczej. Generalna norma ustawowa, na mocy której pozbawiono uprawnione podmioty możliwości kontynuowania działalności gospodarczej na dotychczasowych warunkach, stanowiła z pewnością utrudnienie dla przedsiębiorców. Pozostawiono im wszakże odpowiedni czas na dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej, zakończenie spraw w toku i podjęcie decyzji uwzględniającej nową sytuację prawną. Element niepewności wystąpił tylko u tych przedsiębiorców, którzy podjęli starania o zezwolenie na obrót hurtowy wyrobami spirytusowymi i zmuszeni byli do oczekiwania na nowe ostateczne rozstrzygnięcie o ich wniosku. Ich strata mogła obejmować hipotetyczny zysk utracony (*lucrum cessans*). Ochrona praw słusznie nabytych na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych dotyczy niewątpliwie ochrony przed spowodowaniem szkody rzeczywistej (*damnum emergens*) i nie odnosi się do zysku utraconego, jeżeli podmiot dotknięty ujemnymi skutkami nowej regulacji ma możliwość takiego pokierowania swymi interesami w toku, że nie poniesie rzeczywistej szkody. W sprawie niniejszej nie zostało wykazane, aby wygaśnięcie zezwoleń, które nastąpiło po 62 dniach od ogłoszenia ustawy, spowodowało u któregośkolwiek przedsiębiorcy rzeczywistą szkodę majątkową. Podejmując się prowadzenia - w dużych rozmiarach (obróć hurtowy) - działalności gospodarczej, której skutki ze względu na przedmiot działalności (wyroby spirytusowe) nie są obojętne dla interesu publicznego, przedsiębiorca nie może przyjmować założenia, że przyznane mu na czas nie oznaczony uprawnienia nie będą nigdy mogły być przez ustawodawcę ograniczone tak w aspekcie merytorycznym, jak i czasowym. Ustawodawca nie może biernie przyglądać się zagrożeniu interesu publicznego w razie zmiany sytuacji faktycznej po wydaniu ostatecznych decyzji administracyjnych przyznających jednostce uprawnienia. To, że jakieś zagadnienie (w tym wypadku obrót hurtowy wyrobami spirytusowymi) poddano regulacji prawa publicznego, nakazuje przy kolizji interesu jednostki z interesem publicznym uwzględniać w pierwszym rzędzie interes publiczny. Ochrona interesu prywatnego wyrażać się będzie w takim wypadku w ustanowieniu odpowiedniej *vacatio legis* i ochronie praw jednostki przed rzeczywistymi, wynikającymi bezpośrednio z ustawy ujemnymi następstwami. Hipotetyczne zagrożenie utratą przyszłych korzyści nie może być skutecznie przez jednostkę przeciwstawione względem ochrony interesu publicznego, zwłaszcza gdy ten ostatni nie ma wymiaru majątkowego. *Nota bene* państwo ograniczając obrót wyrobami spirytusowymi świadomie rezygnuje z części dochodów fiskalnych, które ten obrót przynosi.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że zaskarżony art. 5 ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi rozpatrywany w związku z art. 8 tej ustawy, nie pozbawił przedsiębiorców możliwości dostosowania się do nowej sytuacji prawnej i nie spowodował rzeczywistych szkód w ich

majątkach. Nie można mu więc skutecznie postawić zarzutu naruszenia nakazu ochrony praw nabytych.

9. Wnioskodawca zarzuca także niekonstytucyjność art. 8 ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, stwierdzając, że przyjęty w art. 8 okres *vacatio legis* jest zbyt krótki. Ustawa weszła w życie po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia, a została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 29 października 1996 r. Zgodnie z art. 4 ustawy z 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w brzmieniu nowelizacji z 1991 r., z którym harmonizuje przepis § 33 ust. 1 uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (MP Nr 44, poz. 310), data wejścia w życie ustawy z uwzględnieniem czternastodniowej *vacatio legis* powinna być regułą, od której dopuszczalne są wprowadzenie - zgodnie z brzmieniem art. 4 ustawy - wyjątki, lecz nie mogą być one ustanawiane, bez uwzględnienia wymagań, jakie w dziedzinie ochrony praw nabytych stwarza zasada państwa prawnego. Ustawodawca zastosował okres *vacatio legis* dłuższy niż zalecany w wyżej wymienionej uchwale. Trybunał Konstytucyjny nie jest ustawodawcą pozytywnym i nie może wprowadzić do ustawy nowej, dłuższej *vacatio legis*. Ewentualne orzeczenie niekonstytucyjności art. 8 i doprowadzenie do utraty przezeń mocy prawnej oznaczałoby, że ustawa wchodziłaby w życie stosownie do ogólnych reguł, a więc w jeszcze krótszym terminie.

10. Przez nadanie zakwestionowanym przepisom treści zgodnej z art. 2 Konstytucji RP, ustawodawca uwzględnił również sformułowany w art. 7 konstytucji obowiązek przestrzegania przez organy państwa praw Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowisko, odnoszące się do art. 3 dawnych przepisów konstytucyjnych, że zasada legalizmu (wyrażona obecnie w art. 7 Konstytucji RP) nakłada na organy ustawodawcze obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami konstytucji (*orzeczenia TK w sprawie K. 15/91*, OTK w 1992, cz. II, poz. 8, oraz w sprawie *P.1/95*, OTK ZU Nr 1/95). Uchwalając zakwestionowane przepisy ustawy z 12 września 1996 r. z zachowaniem zasad wynikających z klauzuli państwa prawnego, ustawodawca powyższego konstytucyjnego obowiązku dochował. Pozostaje bowiem poza wszelką wątpliwością, że Sejm i Senat są organami państwa w zakresie władzy ustawodawczej, zaś przepisy konstytucji są prawem Rzeczypospolitej Polskiej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.