



Warszawa, 09.03.1998 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**

**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

RPO/233680/97/X/DG/KMS

**WARSZAWA**

## **WNIOSEK**

### **Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 1991 r., Nr 109, poz. 471)

### **w n o s z ę**

o stwierdzenie niezgodności art. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 113, poz. 732) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

## **UZASADNIENIE**

I.

Przepisy art. 11<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.) oraz art. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 113, poz. 732) stanowią podstawę prawną dla pobierania przez gminy opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w 1997 r. i następnych latach ich ważności od wszystkich podmiotów, które w roku objętym obowiązkiem uiszczenia opłaty legitymują się uprawnieniami do dokonywania sprzedaży napojów alkoholowych.

Artykuł 11<sup>1</sup> został wprowadzony do ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nowelą z dnia 12 września 1996 r. (Dz.U. Nr 127, poz. 593), która weszła w życie 29 grudnia 1996 r. Przepis ten upoważniał gminy do

pobierania opłat **za zezwolenia** na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych. Jednocześnie ustawodawca odstąpił od pobierania opłaty skarbowej za wydanie zezwolenia.

W wyniku nowelizacji z 1 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 113, poz. 732) w przepisie art. II<sup>1</sup> ust. 1 ustalono, iż opłaty pobiera się **za korzystanie z zezwoleń** na sprzedaż alkoholu.

Nowelizacją tą rozszerzono nadto w art. 2 obowiązek uiszczania opłat za 1997 r. oraz lata następne do upływu terminu ważności zezwoleń na podmioty, które zezwolenia na sprzedaż alkoholu otrzymały przed dniem 29 grudnia 1996 r.

Artykuł 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U., Nr 113, poz. 732) w ustępie 1 stanowi, iż: "obowiązek wnoszenia opłat przewidzianych w art. II<sup>1</sup> ustawy wymienionej w art. 1 (z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm- przyp. autora) dotyczy również podmiotów posiadających zezwolenia wydane na podstawie art. 18 tej ustawy przed dniem 29 grudnia 1996 r., z zastrzeżeniem ust. 2."

Zapis ust. 2 art. 2 brzmi: " Podmioty, o których mowa w ust. 1, wnoszą opłatę za rok 1997 pomniejszoną o wysokość opłaty skarbowej pobranej przy wydaniu zezwolenia".

Ustęp 3 art. 2 stanowi, iż: "Podmioty, które nie dokonały opłaty, o której mowa w ust. 2, obowiązane są wnieść ją w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy". Sankcję za nieuiszczenie opłaty w powyższym terminie ustawodawca określił w art. 2 ust. 4 - "Niedokonanie opłaty za rok 1997 w terminie określonym w ust. 3 powoduje wygaśnięcie zezwolenia".

Ustęp 5 art. 2 ma w zasadzie charakter porządkujący i odnosi się do podmiotów, które uiściły opłaty za zezwolenie na 1997 r. po nowelizacji z 12 września 1996 r., a przed nowelizacją z 1 sierpnia 1997 r., stanowiąc, iż podmiotom tym, jeżeli dokonały opłaty w wysokości wyższej niż to wynika z ust. 2, zalicza się powstałą różnicę na poczet opłaty za korzystanie z zezwolenia w 1998 r., chyba, że zainteresowany podmiot wystąpi o jej zwrot.

## II.

Opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ustawodawca wprowadził w celu zapewnienia gminom dodatkowych środków na realizację określonego w art. 4<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości (...) nowego zadania własnego polegającego na prowadzeniu "działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych".

Tym samym ustawodawca nawiązując do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wypełnił dyspozycję art 167 ust.4 Konstytucji stanowiącą, iż "zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych", co zasługuje na pełną aprobatę, szczególnie, iż w ostatnich latach niejednokrotnie nakładano na gminy nowe zadania bez zapewnienia dostatecznych środków na ich realizację.

Rzecznik Praw Obywatelskich rozumie i w pełni akceptuje cel, jakim kierował się ustawodawca nakładając na podmioty prowadzące sprzedaż alkoholu obowiązek finansowy

polegający na partycypowaniu w kosztach usuwania skutków nadmiernego spożycia alkoholu. Zasadniczym celem całej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest ograniczenie spożycia alkoholu i zminimalizowanie negatywnych społecznie skutków tego spożycia.

Nałożenie na podmioty bezpośrednio dostarczające na rynek konsumencki napoje alkoholowe opłat za korzystanie z zezwoleń jest w ocenie ustawodawcy<sup>1</sup> uzasadnione ważnym interesem społecznym, określonym w art. 4<sup>1</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości (...).

Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje roli i wagi tak ujętego interesu publicznego, jednakże w ocenie Rzecznika ustawodawca nawiązując do normy art. 167 ust.4 Konstytucji RP dopuścił się naruszenia innej normy, a mianowicie wynikającej z art 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady demokratycznego państwa prawnego i wywiedzionymi z niej w drodze orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasadami: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, bezpieczeństwa prawnego obywateli, niedziałania prawa wstecz, ochrony praw słusznie (legalnie) nabytych, nakazu zachowania odpowiedniego *vacatio legis*.

### III

Konstrukcja cytowanych wyżej przepisów dzieli podmioty gospodarcze, na których ciąży lub ciążył obowiązek uiszczenia opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na trzy grupy.

Pierwszą z nich stanowią podmioty, które uzyskały zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych po dniu 28 grudnia 1996 r., czyli według stanu prawnego obowiązującego po nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości (...) dokonanej 12 września 1996 r.

Drugą tworzą podmioty, które uzyskały zezwolenia przed wejściem w życie powyższej noweli, czyli przed dniem 29 grudnia 1996 r. i nadal z nich korzystają.

Trzecią tworzą podmioty, które również otrzymały zezwolenia przed 29 grudnia 1996 r., ale termin ważności tych zezwoleń minął przed dniem 10 października 1997 r., czyli przed datą wejścia w życie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Podmioty z pierwszej grupy nabyły zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w świadomości, iż obowiązane będą uiszczać roczne opłaty za korzystanie z tych zezwoleń przez czas ich ważności, czyli przez czas, na jaki nawiązali określony stosunek prawnoadministracyjny. W odniesieniu do tej grupy podmiotów obowiązek uiszczania opłat za korzystanie z zezwoleń nie budzi wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zastrzeżenia Rzecznika budzi natomiast nałożenie przez ustawodawcę na podmioty z drugiej i trzeciej grupy, które zgodnie z obowiązującymi w dacie uzyskania zezwolenia przepisami, nabyły zezwolenia i uiszczyły wymaganą wówczas jednorazową opłatę skarbową, nowego obowiązku o charakterze publicznoprawnym, modyfikującego niekorzystnie posiadane uprawnienia, pod rygorem wygaśnięcia zezwoleń, niejednokrotnie, jak wynika z

<sup>1</sup> sprawozdanie stenograficzne ze 112 posiedzenia Sejmu RP w dniu 1 sierpnia 1997 r., str. 353

listów, które wpłynęły do RPO, na kilka miesięcy lub lat przed upływem terminu ich ważności, w razie niedokonania opłaty w terminie wskazanym w ust. 3 art. 2 nowelizacji z 1 sierpnia 1997 r.

#### IV.

Zasada demokratycznego państwa prawnego jest fundamentalną zasadą konstytucyjnego porządku państwa. Wyrażona w art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. klauzula generalna - "Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej" - jest już obecnie wobec szerokiej wykładni Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i poglądów doktryny "standardem" państwa prawnego. Na standard ten składają się naruszone, zdaniem Rzecznika, przez ustawodawcę w przyjętej regulacji art. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wywiedzione przez Trybunał Konstytucyjny z klauzuli demokratycznego państwa prawnego - zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli, niedziałania prawa wstecz, ochrony praw słusznie nabytych oraz nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis*.

Zasadę *lex retro non agit* naruszył ustawodawca w art. 2 w ust. 1 i 2 poprzez: nałożenie na podmioty gospodarcze obowiązku uiszczania nowych opłat za korzystanie z zezwoleń, nabytych na zasadach obowiązujących przed wprowadzeniem przez ustawodawcę zasadniczych zmian w zakresie obciążeń związanych z uzyskiwaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a także poprzez ustalenie, iż podmioty te, które uzyskały zezwolenia na sprzedaż alkoholu przed dniem 29.12.1996 r. wnoszą opłatę za korzystanie z zezwolenia za rok 1997 (bez znaczenia jest tu możliwość pomniejszenia tej opłaty o wysokość ustalonej opłaty skarbowej, pobranej przy wydaniu zezwolenia) w sytuacji, gdy ustawa nakładająca ten obowiązek wchodzi w życie z dniem 10.10.1997 r. Jest to pobieranie opłaty wsteczne, za czas miniony. Z listów, które wpłynęły do RPO wynika, że gminy pobierają opłaty nie tylko od podmiotów, które uzyskały zezwolenia przed 29 grudnia 1996 r. i nadal prowadzą działalność gospodarczą w postaci sprzedaży napojów alkoholowych, ale także od podmiotów, których zezwolenia uzyskane przed powyższą datą, utraciły ważność w kwietniu, maju lub czerwcu 1997 r, na skutek upływu czasu na jaki zostały wydane. Podmioty te zostały zobowiązane do uiszczenia opłaty za 1997 r. pomimo, iż ich zezwolenia utraciły ważność na kilka miesięcy przed wejściem w życie przepisu art. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. Jest to jaskrawy przykład naruszenia zasady *lex retro non agit*.

Opłata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu jest w ocenie Rzecznika swego rodzaju daniną publiczną, wynika to z jej charakteru "w celu pozyskania dodatkowych środków na finansowanie zadań określonych w art. 4<sup>1</sup> ust. 1 gminy pobierają opłatę za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ...". Fakt, iż jest to opłata pobierana przez gminy a jej celem jest pozyskanie środków na realizację zadań własnych gmin, wskazuje na jej publicznoprawny charakter. Można zatem przyjąć, iż jest to swego rodzaju podatek celowy.

Naruszenie zasady *lex retro non agit* jest niezgodne z zasadami pewności prawa i zaufania obywateli do państwa wyprowadzonymi z zasady demokratycznego państwa prawnego. Przestrzeganie zasady *lex retro non agit* szczególnie ważne jest w tych obszarach prawa, gdzie jednostka podporządkowana jest bezpośrednio władztwu państwa. W takich sytuacjach naruszenie zakazu działania prawa wstecz przez przepisy ustawy zwykłej powoduje uznanie przepisów o treści retroaktywnej za sprzeczne z Konstytucją, gdyż nie pozwala ona na odniesienie nowego, niekorzystnego reżimu odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe (zobowiązania finansowe jednostki wobec państwa - w niniejszej sprawie zobowiązania finansowe jednostki wobec gminy) do zobowiązań powstałych przed jego wejściem w życie. Retroaktywne modyfikacje, i to w sposób pozwalający na drastyczne wkroczenie w sferę majątku podatnika, nie byłyby możliwe do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego.<sup>2</sup>

Nadawanie mocy wstecznej przepisom ustawowym ograniczającym niewadliwie nabyte prawa obywateli jest w orzecznictwie Trybunału<sup>3</sup> określane jako wysoce naganne i pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami państwa prawnego i jego pochodnymi. Retroaktywne działanie przepisów ogranicza sferę wolności i odpowiedzialności człowieka (obywatela), który działając w ramach stworzonych przez ustawę powinien mieć możliwość decydowania się na różne opcje i wybory. Oczywiście nie każde retroaktywne przepisy naruszają Konstytucję, lecz tylko te, które pogarszają sytuację obywateli.

W sprawie będącej przedmiotem niniejszego wniosku, ustawodawca nadał normom art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi moc wsteczną pogarszając sytuację podmiotów, do których mają one zastosowanie. Na podmioty, które legalnie pod rządami "starego prawa" nabyły uprawnienia do dokonywania sprzedaży alkoholu, nałożono w trakcie trwania stosunku prawnego obowiązek ponoszenia określonych w "nowym prawie" ciężarów o charakterze majątkowym, które w drastyczny sposób pogarszają sytuację materialną tych podmiotów. Ponadto obowiązek ten nałożono z mocą wsteczną gdyż choć ustawa weszła w życie 10 października 1997 r. to ustalony w niej zakres obowiązku dotyczy całego roku 1997 r. Bez znaczenia w ocenie Rzecznika pozostaje tu fakt, iż podstawą dla obliczenia opłaty jest ilość sprzedanego alkoholu w 1996 r. Z zapisu art. II<sup>1</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości (...) oraz zakwestionowanego art. 2 ust. 2 nowelizacji z 1 sierpnia 1997 r. wynika bowiem, iż jest to opłata za cały rok kalendarzowy, począwszy od 1997, poprzez 1998 i dalej aż do upływu terminu ważności zezwolenia, co jak podnoszą obywatele w listach, które wpływają do RPO, w wielu wypadkach sięga lat 2000-2004.

A zatem nałożony przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 obowiązek uiszczania rocznych opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przez podmioty, które

---

<sup>2</sup> tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 18.10.1994 r. K. 2/94 - OTK 1994/11 poz. 36 str. 47

<sup>3</sup> orzeczenie z dnia 24.05.1994 r. K. 1/94 - OTK 1994/1 poz. 10 str. 78

zezwolenia takie nabyły przed dniem 29 grudnia 1996 r., powoduje pogorszenie sytuacji tych podmiotów, co skutkuje naruszeniem zasady *lex retro non agit*.<sup>4</sup>

Tym samym zakwestionowany przepis art. 2 ustawy nowelizującej z dnia 1 sierpnia 1997 r. narusza drugą zasadę wyprowadzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego, a mianowicie zasadę ochrony praw nabytych.

Istota tego naruszenia sprowadza się do rozciągnięcia obowiązku uiszczania opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu na podmioty gospodarcze, które zezwolenia takie uzyskały przed wejściem w życie przepisów ustalających ten obowiązek. Podmioty te zostały pozbawione możliwości swobodnego podjęcia decyzji, czy chcą nawiązać taki stosunek prawny, nabyć prawo, które później w trakcie trwania stosunku - realizacji prawa zostanie obciążone nowym ciężarem - opłatą publiczną.

Podejmując decyzję o nawiązaniu określonego stosunku prawnego, w tym przypadku nabycia prawa *in concreto* (tzn. przyznanego zainteresowanym w drodze konkretnych decyzji stosowania prawa) obywatel ma prawo sądzić, iż w czasie trwania stosunku (realizacji prawa nabytego) będzie ono jako prawo nabyte legalnie, podlegało ochronie państwa. Ingerencja ustawodawcy w prawa nabyte jest dopuszczalna, gdy jest uzasadniona ważnym interesem publicznym, ale tylko w zakresie niezbędnym dla realizacji tego interesu i pod warunkiem pełnego wyrównania, zadośćuczynienia podmiotom tych praw - utraconych uprawnień (korzyści). Trudno twierdzić, iż możliwość zmniejszenia opłaty za 1997 r. o wartość uiszczoną przy nabyciu zezwolenia opłaty skarbowej (bez jakiegokolwiek waloryzacji) - art. 2 ust. 2 i 5 nowelizacji z dnia 1 sierpnia 1997 r. - rekompensuje utratę tych uprawnień (korzyści).

Ingerencja ustawodawcy w prawa legalnie nabyte jest, jak już wyżej wykazano, w określonych warunkach dopuszczalna, lecz powinna ona być, złagodzona odpowiednim *vacatio legis*, czego kwestionowana ustawa nie zapewnia.

Zasadę odpowiedniego *vacatio legis* narusza zdaniem RPO art. 2 ust. 3 i 4 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości (...) w związku z art. 3 tej ustawy, poprzez niezapewnienie przez ustawodawcę dostatecznie długiego okresu dostosowawczego, podczas którego podmioty, na które nałożono nowy ciężar finansowy z mocą wsteczną mogłyby podjąć działania umożliwiające realizację tego obowiązku.

Rozpatrując naruszenie zasady odpowiedniego *vacatio legis* w zakwestionowanym przepisie art. 2 ust. 3 i 4 ustawy nie można rozpatrywać tej kwestii w oderwaniu od art. 3, który nie jest objęty wnioskiem RPO.

Artykuł 3 w części dotyczącej między innymi art. 2 stanowi, iż ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, czyli z zastosowaniem minimalnego okresu *vacatio legis*. Przedmiotowa ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 113 z dnia 25 września 1997 r. Oznacza to, iż weszła ona w życie w dniu 10 października 1997 r. Z zapisu art. 2 ust. 3 wynika 30-dniowy termin na dokonanie przez podmioty, które nabyły zezwolenia na sprzedaż alkoholu przed dniem 29 grudnia 1996 r. opłaty za korzystanie z tych zezwoleń w 1997 r., pod

---

<sup>4</sup> w tym duchu wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 14.03.1994 r. K. 13/94 - OTK 1995/1 poz. 6, str. 63.

wynikającym z ust. 4 art. 2, rygorem ich wygaśnięcia (przed terminem upływu ważności) w razie nieuiszczenia opłaty do - *de facto* - 10 listopada 1997 r.

Jest to zbyt krótki okres *vacatio legis* nie dający podmiotom, na które nałożono nowy obowiązek, ingerując zbyt rygorystycznie w posiadane przez nie uprawnienia, dostosowania się do nowej sytuacji prawnej, narażając je tym samym na utratę uzyskanych na czas określony, uprawnień do dokonywania sprzedaży napojów alkoholowych w razie nieuiszczenia opłaty, gdyby na przykład dany podmiot nie zdołał w ustalonym przez ustawodawcę czasie zgromadzić potrzebnych środków finansowych. Z listów, które w styczniu i lutym b.r. wpłynęły do Rzecznika wynika, iż w takiej sytuacji znalazło się wiele podmiotów.

Naruszając omówione powyżej zasady: *lex retro non agit*, ochrony praw nabytych oraz nakaz stosowania odpowiedniego *vacatio legis* ustawodawca dopuścił się naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli. O doniosłej roli zasady zaufania obywateli do państwa w zakresie stanowienia i stosowania prawa świadczy bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego.<sup>5</sup>

Z orzecznictwa tego wywodzi się pogląd, iż zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się min. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nim następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny. Podejmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania. Ma to szczególne znaczenie w działalności gospodarczej, gdyż podejmowanie decyzji gospodarczych wymaga zwykle czasu, by uniknąć strat.

Podmioty, posiadające zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nabyły uprawnienia do prowadzenia tej działalności, jak już wskazano wyżej - *in concreto*, czyli w drodze konkretnych decyzji stosowania prawa. W doktrynie<sup>6</sup> twierdzi się, iż ochrona praw nabytych *in concreto* opiera się na zasadzie *pacta sunt servanda* rozumianej jako reguła nakazująca respektować uprawnienia konkretnych osób określonych w decyzjach administracyjnych, umowach i innych aktach prawnych o charakterze indywidualnym. Ze względu na postulat pewności obrotu prawnego i potrzebę zaufania obywateli do prawa przestrzeganie zasady *pacta sunt servanda* ma w tym przypadku znaczenie doniosłe. W formule państwa prawnego nie mieści się uszczuplenie *ex lege* praw, z których obywatele korzystają na podstawie wydanych decyzji administracyjnych stwierdzających ich konkretne prawa.

---

<sup>5</sup> orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: K. 13/93, K. 6/93, K. 1/94, K. 2/94, K. 11/94, K. 13/94, K. 1/95, K. 10/95, K. 14/95, W. 2/96, i in; wyroki SN w sprawach: I PR 1/91, I PRN 34/91.

<sup>6</sup> T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych - zasada państwa prawnego*, Biuletyn RPO Materiały 15, str. 16 oraz M. Wyrzykowski - *Komentarz do Konstytucji RP, Tom I, cz. II, rozdz. 1 pt. Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego* str. 41.

W niniejszej sprawie można stwierdzić, iż art. 2 *in fine* narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego obywateli poprzez niedotrzymanie przez ustawodawcę reprezentującego państwo rozumianej jak wyżej - zasady *pacta sunt servanda*. Na podmioty gospodarcze, które w dacie ustanowienia opłat za zezwolenia ("korzystanie z zezwoleń" - po nowelizacji z 1.08.97 r.) na sprzedaż alkoholu posiadały legalnie nabyte prawo do dokonywania sprzedaży alkoholu, uzyskane w formie prawomocnej decyzji administracyjnej, wydanej przez uprawniony organ, na podstawie obowiązujących wówczas przepisów prawa i spełnieniu warunków przez to prawo przewidzianych - nałożono w trakcie trwania tego stosunku prawnego, nowy obowiązek - ponoszenia dodatkowych opłat za nabyte już prawo. Obowiązek ten nałożono z mocą wsteczną bez zapewnienia odpowiedniego okresu dostosowawczego, umożliwiającego podmiotom tym przygotowanie się na konieczność ponoszenia nowych, niemałych ciężarów realnych, mających zasadniczy wpływ na prowadzoną przez nie działalność gospodarczą a co za tym idzie poprzez wpływ na zmniejszenie się zysku z prowadzonej działalności pogarszając ich sytuację materialną.

Regulacja art. 2 *in fine* ustawy narusza wymóg stabilności i pewności prawa godząc w poczucie bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Nie ulega zatem, w ocenie Rzecznika, wątpliwości, iż naruszenie zasad: *lex retro non agit*, ochrony praw nabytych, nakazu stosowania odpowiedniego *vacatio legis*, zaufania obywateli do państwa i stosowanego przezeń prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli narusza określoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Tym samym uznać należy, iż art. 2 *in fine* ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi sprzeczny jest z bezwzględnie obowiązującą normą art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Konsekwencją uznania zakwestionowanego art. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. za niezgodny z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest zarzut naruszenia przez ustawodawcę wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu, gdyż zasada ta zobowiązuje wszystkie organy władzy publicznej, także organy stanowiące prawo do jego przestrzegania. Obowiązkiem ustawodawcy jest przestrzeganie przy tworzeniu prawa - Konstytucji RP. Należy pamiętać, iż zasada demokratycznego państwa prawnego nie jest zasadą nową w polskim systemie prawnym, gdyż obowiązywała ona również w poprzedniej konstytucji w postaci art. 1, pod rządami której zakwestionowany przepis został przez ustawodawcę uchwalony.

Mając powyższe na uwadze, wniesienie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego jest konieczne.

ZASTĘPCA  
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ dr Jerzy Świątkiewicz