

Warszawa, 28 stycznia 2002 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie wniosku Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych,**  
**skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.2/2002)**

Stosownie do zlecenia z dnia 15 stycznia 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych z dnia 29 października 2001 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 13<sup>1</sup> ust. 3 i 4 oraz art. 45<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. nr 35, poz. 230 z późniejszymi zmianami), zwanej dalej „ustawą”.

Zdaniem Wnioskodawcy, przepisy art. 13<sup>1</sup> ust. 3 i 4 ustawy są niezgodne z art. 2, art. 20, art. 21, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 Konstytucji, zaś przepisy art. 45<sup>2</sup> w związku z art. 13<sup>1</sup> ust. 3 i 4 – z art. 2 i art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej. Według wniosku, art. 13<sup>1</sup> ust. 3 i 4 ustawy są niezgodne także z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284).

1. Wnioskodawca – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych – jest konfederacją związków pracodawców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. nr 55, poz. 235 z późn. zm.).

Według art. 5 cyt. ustawy, podstawowym zadaniem związków pracodawców, ich federacji i konfederacji jest ochrona praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych członków wobec:

- związków zawodowych pracowników,
- organów władzy i administracji państwowej oraz
- organów samorządu terytorialnego.

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych należy do grupy podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Podmioty te są uprawnione do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188, **jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania** (podkr. W.P.). Moim zdaniem, w opiniowanym przypadku akt normatywny, tj. ustawa o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości (...) nie dotyczy zakresu działania Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych. **Zaskarżone bowiem przepisy nie naruszają praw członków związków pracodawców ani nie ograniczają reprezentacji ich interesów.** Adresatami ustanowionych w art. 13<sup>1</sup> ust. 3 i 4 ustawy zakazów nie są pracodawcy, czyli podmioty zatrudniające pracowników najemnych, lecz przedsiębiorcy i inne podmioty prowadzące reklamę lub promocję w sposób i zakresie przewidzianym w tych przepisach. Należy podkreślić, że zakwestionowane przepisy są adresowane także do przedsiębiorców (podmiotów gospodarczych) prowadzących działalność gospodarczą bez udziału pracy najemnej, **a więc nie będących pracodawcami.**

Uzasadniając swoją legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, Wnioskodawca nie może skutecznie powoływać się na zadania PKPP określone w statucie tej organizacji, jeżeli wykraczają one poza ustawę. W takim przypadku odpowiednie postanowienia statutu powinny być zakwestionowane przez organ rejestrowy.

**2. Zarzuty niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 20, art. 21, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 Konstytucji są bezzasadne.**

Wyrażona w art. 20 zasada ustrojowa, według której społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, nie może stanowić bezpośredniego wzorca kontroli konstytucyjności przepisów ograniczających tę wolność w sytuacji, gdy jej ograniczenie jest przedmiotem dyspozycji art. 22 ustawy zasadniczej. Ten

ostatni zaś przepis dopuszcza ograniczenie wolności działalności gospodarczej w drodze ustawy ze względu na ważny interes publiczny. **Otóż, moim zdaniem, przeciwdziałanie alkoholizmowi, m. innymi przez wprowadzenie zakazu reklamy i promocji produktów, usług i przedsiębiorców w zakresie przewidzianym w art. 13<sup>1</sup> ust. 3 i 4 ustawy jest podyktowane niezwykle ważnym interesem publicznym.** W związku z tym należy uznać, że ustanowione zakazy nie naruszają zasady proporcjonalności, wywodzonej przez Trybunał Konstytucyjny z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. Odrębną natomiast sprawą jest stopień precyzyjności tych zakazów, mający wpływ na zakres podmiotowy i przedmiotowy ograniczeń wynikających z zaskarżonych przepisów. Kwestia ta zostanie omówiona w dalszej części opinii.

**Zarzut niezgodności art. 13<sup>1</sup> ust. 3 i 4 ustawy z art. 21 Konstytucji jest całkowicie chybiony z tego względu, że wprowadzone zakazy reklamy i promocji nie są równoznaczne z wyłączeniem ani nie powodują w konsekwencji pozbawienia przedsiębiorcy własności w ten sposób.** Wbrew twierdzeniu Wnioskodawcy, zakazy te nie stanowią szczególnego przypadku „pozbawienia prawa poprzez naruszenie jego istoty”

Bezspornym jest natomiast fakt, że zaskarżone przepisy ograniczają korzystanie z prawa własności przysługującego podmiotom „dotkniętym” ich działaniem. **Zakres ograniczeń nie narusza jednak istoty prawa własności. Ustawa nie zakazuje bowiem wytwarzania ani sprzedaży produktów i usług, których nazwa, znak towarowy, kształt graficzny lub opakowanie jest podobny bądź tożsamy z oznaczeniem napoju alkoholowego „lub innym symbolem obiektywnie odnoszącym się do napoju alkoholowego” (art. 13<sup>1</sup> ust. 3 ustawy).** Analogiczna uwaga dotyczy zakazu reklamy i promocji przedsiębiorców „oraz innych podmiotów” (art. 13<sup>1</sup> ust. 4), którzy w swoim wizerunku reklamowym wykorzystują nazwę, znak towarowy, kształt graficzny lub opakowanie związane z napojem alkoholowym, jego producentem lub dystrybutorem. **Wyrażam zatem pogląd, że cytowane w nawiasach przepisy nie są niezgodne z art. 64 Konstytucji, zwłaszcza że również w tym przypadku zasada proporcjonalności przemawia na ich korzyść.**

**Pozbawiony jest podstaw zarzut niezgodności art. 13<sup>1</sup> ust. 3 i 4 z zasadą równości wobec prawa.** Wprowadzone tymi przepisami zakazy reklamy i promocji odnoszą się do **wszystkich** podmiotów uprawiających ten rodzaj działalności.

Ustawa nie wyróżnia żadnej grupy bądź podgrupy przedsiębiorców, w stosunku do której miałyby zastosowanie określone restrykcje lub przywileje. Jest to zgodne z zasadą równości, która polega na tym, że „wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary”. (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r. sygn. K.23/99 – OTK ZU nr 3 z 2000 r., s. 450).

3. Zasługuje natomiast na krytyczną ocenę **redakcja** zaskarżonych przepisów, a mianowicie:

- 1) użyte w ust. 3 określenie „wykorzystuje podobieństwo” może sugerować celowe działanie podmiotu prowadzącego reklamę lub promocję, **podczas gdy intencją ustawodawcy był zapewne zakaz reklamy i promocji produktów i usług, których nazwa, znak towarowy, kształt graficzny lub opakowanie „jest podobne do oznaczenia napoju alkoholowego”, bez względu na cel (zamiar) posługiwania się tymi elementami;**
- 2) użyte w ust. 4 określenie „wykorzystują nazwę...” zawiera podobną sugestię. Pozbawionym subiektywizmu byłoby określenie „posługują się nazwą...”.

4. Główną jednak wadą, ale już merytoryczno-redakcyjną, art. 13<sup>1</sup> ust. 3 ustawy jest brak ograniczenia zakazu reklamy i promocji do tych produktów i usług, których nazwa (znak towarowy, kształt graficzny lub opakowanie) **w ocenie obiektywnej** może służyć popularyzowaniu napojów alkoholowych. Obowiązujące brzmienie tego przepisu wprowadza, m. zdaniem, zbędną restrykcyjność w stosunku do wielu rodzajów produktów i usług, których „zakazane” znamiona zewnętrzne (nadane im przez wytwórców i usługodawców) nigdy nie będą kojarzone – chociażby ze względu na wartość użytkową produktu lub usługi – z popularyzacją napoju alkoholowego. **Sformułowany w art. 13<sup>1</sup> ust. 3 ustawy zakaz reklamy i promocji, nie ograniczony za pomocą kryterium ich służebności względem funkcji popularyzacyjnej, o której mowa, narusza zasadę „przyzwoitej legislacji”, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.** Zgodnie z tą zasadą, należało uwzględnić fakt, że wspomniane kryterium zostało użyte w art. 2<sup>1</sup> pkt 3 ustawy, zawierającym definicję reklamy napojów alkoholowych. Otóż przepis ten stanowi, że reklamą napojów alkoholowych jest „publiczne rozpowszechnianie (tu następuje wyliczenie przedmiotów i podmiotów) służące popularyzowaniu znaków towarowych napojów

alkoholowych”. Nie jest więc reklamą jakiegokolwiek „publiczne rozpowszechnianie”, lecz tylko rozpowszechnianie służące popularyzacji tego rodzaju znaków.

Zasada przyzwoitej legislacji została naruszona także przepisem art. 13<sup>1</sup> ust. 4 ustawy, który zabrania reklamy i promocji przedsiębiorców i innych podmiotów wykorzystujących w swoim wizerunku reklamowym nazwę, znak towarowy, kształt graficzny lub opakowanie związane z napojem alkoholowym, jego producentem lub dystrybutorem. Brak ograniczenia podmiotowo-przedmiotowego tego zakazu sprawia, że racjonalność wskazanego przepisu staje się wątpliwa. Wydaje się niezbędne ograniczenie zakazu za pomocą tego samego kryterium funkcji służebnej reklamy i promocji w stosunku do popularyzacji alkoholu.

Powyższy zarzut należałoby odnieść również do treści art. 45<sup>2</sup> ust. 1 ustawy, który przewiduje sankcję za prowadzenie reklamy lub promocji napojów alkoholowych, wbrew postanowieniom zawartym w art. 13<sup>1</sup>. Należałoby przyjąć, że sankcja ta obejmuje także prowadzenie reklamy i promocji produktów i usług oraz przedsiębiorców i innych podmiotów w zakresie i sposób przewidziany w art. 13<sup>1</sup> ust. 3 i 4. Prawdopodobnie taka była intencja ustawodawcy. Tymczasem 45<sup>2</sup> ust. 1 zawęża zakres odpowiedzialności karnej **do czynów polegających na reklamie lub promocji napojów alkoholowych**. Niespójność przepisów w tym przypadku jest więc oczywista.

5. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela” (J. Oniszczyk: Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 110). Trybunał kilkakrotnie podkreślał, że każda regulacja prawna, dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich musi legitymować się dostateczną określonością. Należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji tego organu (por. *ibid.* s. 109). Zasada określoności, należąca do grupy zasad „przyzwoitej legislacji”, powinna być w szczególności respektowana w przepisach ustawy określających czyny zagrożone odpowiedzialnością karną oraz sankcje za te czyny.

**W konkluzji wyrażam pogląd, że zaskarżone przepisy:**

**1) nie są niezgodne z art. 20, art. 21, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ani z art. 64 Konstytucji;**

**2) są niezgodne z art. 2 Konstytucji, a ściślej z zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego.**

Przepisy art. 13<sup>1</sup> ust. 3 i 4 oraz art. 45<sup>2</sup> ustawy nie naruszają postanowień art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Sformułowane w art. 10 ust. 1 Konwencji prawo do wolności wyrażania opinii może bowiem podlegać ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym ze względu m. innymi na bezpieczeństwo publiczne i konieczność zapobieżenia zakłóceniom porządku publicznego oraz z uwagi na ochronę zdrowia i moralności (ust. 2). Właśnie te cele uzasadniają wprowadzenie ograniczeń i sankcji określonych w zaskarżonych przepisach.

*Sporządził: Witold Pawełko*