



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 3 sierpnia 2015 r.

PG VIII TKw 39/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	05. 08. 2015
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie, że:

przepisy art. 44c ust. 4 oraz art. 44d ust. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r. poz. 124 ze zmianami), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 875), są niezgodne z art. 46 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. Parlament przyjął wniesiony przez Rząd projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z zawartą w uzasadnieniu projektu deklaracją projektodawcy (Druk nr 3107), projekt został wniesiony ze względu na potrzebę objęcia kontrolą ustawową substancji chemicznych, które w 2010 r. były przedmiotem obrotu handlowego w sklepach z tzw. dopalaczami, a następnie również przedmiotem obrotu w sklepach internetowych oraz dostosowania przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r. poz. 124) do ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217 ze zmianami). W projekcie zaproponowano również dokonanie uzupełnień w niektórych przepisach regulacji wprowadzonych ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw. Proponowana regulacja zawierała również dostosowanie odpowiednich przepisów do wprowadzanych zmian oraz zmiany o charakterze terminologicznym i doprecyzowującym (*vide*: uzasadnienie projektu, s. 1).

Wśród proponowanych przez projektodawcę zmian znalazły się również: regulacja uprawniająca do orzekania przypadku oraz zniszczenia określonych produktów przez państwowego inspektora sanitarnego (art. 44c ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii zawarty w art. 1 pkt 22 projektu ustawy nowelizującej) [*vide*: s. 10 uzasadnienia], a także regulacja zezwalająca na zniszczenie środka zastępczego albo nowej substancji psychoaktywnej, bez konieczności występowania do sądu o ich przypadek (art. 44d ust. 6 wspomnianej wyżej ustawy nowelizowanej zawarty w art. 1 pkt 23 projektu ustawy nowelizującej).

Niezależnie od powyższego, projektodawca zadeklarował w uzasadnieniu projektu, że potrzeba nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii miała wynikać również z obowiązującego od 27 listopada 2010 r. stanu prawnego, w świetle którego organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej realizują ustawowy zakaz wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych (*vide*: uzasadnienie projektu, s. 1).

Ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw, mimo negatywnej opinii eksperta z Biura Analiz Sejmowych (co będzie jeszcze przedmiotem uwag w dalszej części uzasadnienia niniejszego wniosku), wspomniane propozycje, zawarte w projekcie Rządu, a dotyczące art. 44c ust. 4 oraz art. 44d ust. 6 ustawy nowelizowanej, zostały przyjęte w proponowanym brzmieniu. Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2015 r. pod pozycją 875.

Przepisy art. 44c ust. 1 i 4 oraz art. 44d ust. 1 i 6 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii – w wersji nadanej ustawą z dnia 24 kwietnia o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw – mają następujące brzmienie:

„Art. 44c. 1. W przypadku stwierdzenia wytwarzania lub wprowadzania do obrotu produktu, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jest on środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną, właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub wprowadzania do obrotu państwowy inspektor sanitarny nakazuje, w drodze decyzji, wstrzymanie wytwarzania tego produktu lub wycofanie go z obrotu, na czas niezbędny do przeprowadzenia badań mających na celu ustalenie, czy jest on środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną, nie dłuższy jednak niż 18 miesięcy.

(...)

4. Państwowy inspektor sanitarny właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub wprowadzania do obrotu produktu, o którym mowa w ust. 1, zakazuje, w drodze decyzji, jego wytwarzania lub wprowadzania do obrotu, nakazuje jego wycofanie z obrotu, a także orzeka o jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu, jeżeli ten produkt jest środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną.”;

„Art. 44d. 1. W przypadku stwierdzenia przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktu, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że może być on środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną, organ celny zajmuje przesyłkę tego produktu na czas niezbędny do ustalenia, czy jest on środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną, nie dłuższy jednak niż 18 miesięcy.

(...)

6. Jeżeli podmiot dokonujący przywozu jest nieznan, produkt będący środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną podlega zniszczeniu bez konieczności występowania do sądu o przepadek na rzecz Skarbu Państwa.”.

Przechodząc do oceny cytowanych wyżej przepisów art. 44c ust. 4 oraz art. 44d ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomani oraz niektórych innych ustaw, w kontekście wzorca kontroli zawartego w art. 46 ustawy zasadniczej, należy odnotować, że, zgodnie ze wspomnianym unormowaniem Konstytucji RP, przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

W doktrynie przyjmuje się, że, regulując na zasadzie oczywistego wyjątku możliwość orzeczenia przepadku rzeczy, art. 46 Konstytucji deklaruje tym samym nienaruszalność własności. Własność nie może być nikomu odebrana, ani przez akt ustawodawczy, ani przez akt władzy wykonawczej (*por.* Paweł

Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, tom III*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003 r., tezy do art. 46, s. 2).

W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że mająca pierwszeństwo wykładnia językowa przepisu art. 46 ustawy zasadniczej jest jednoznaczna i dowodzi, że Konstytucja ustanawia bezwzględny nakaz właściwości sądu w sprawach przepadku rzeczy. Artykuł 46 Konstytucji nie przewiduje żadnego wyjątku dla kompetencji innego niż sąd organu w tych sprawach, jak również nie przewiduje możliwości określenia przez ustawodawcę takiego wyjątku w drodze ustawy. Artykuł 46 ustanawia wyraźnie wyłączność ustawy i wyłączność sądu. Ta norma konstytucyjna uprawnia ustawodawcę jedynie do określenia w drodze ustawy sytuacji, w których może nastąpić przepadek rzeczy. Z brzmienia art. 46 Konstytucji należy wyprowadzić uzasadniony wniosek, że o przepadku rzeczy zawsze orzeka sąd (właściwy do załatwienia danej sprawy) i przy zachowaniu procedury właściwej dla danego postępowania. Gdyby ustrojodawca dostrzegał celowość ustanowienia delegacji dla innych organów, to wówczas wyraźnie odesłałby do regulacji ustawowych, czego przykładem są liczne odesłania w Konstytucji (vide: Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, s. 390 oraz powołane tam orzecznictwo).

Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego także stoją na stanowisku, że, na podstawie art. 46 ustawy zasadniczej, jedynym czynnikiem, który może pozbawiać własności określonych rzeczy, są sądy, a więc organy, które Konstytucja generalnie ustanawia strażnikami praw i wolności obywatelskich i które z uwagi na swój ustrój i zasady funkcjonowania są najbardziej predestynowane do orzekania o prawidłowości w stosowaniu prawa oraz ustalania reguł postępowania zawartych w przepisach prawa. Ów przepadek rzeczy przez sąd nastąpić przy tym może nie w jakikolwiek sposób, ale poprzez prawomocne orzeczenie. Konstytucja wiąże w tej sytuacji prawomocne

orzeczenie z wymogiem przeprowadzenia odpowiedniego postępowania sądowego, które kończyłoby się wydaniem orzeczenia. Musi od niego przysługiwać przy tym środek odwoławczy, skoro Konstytucja wymaga orzeczenia prawomocnego. Przepadek rzeczy nie może więc nastąpić ani decyzją organów dochodzeniowych czy śledczych, ani w drodze zarządzenia organów administracji sądowej, ani zwłaszcza w drodze jakichkolwiek postanowień wstępnych sądu, zmierzających do finału, jakim jest wydanie wyroku. Ten przepadek musi być wyrażony dopiero w kończącym sprawę orzeczeniu (*vide*: Paweł Sarnecki, *op. cit.*, s. 2 – 3 oraz powołane tam orzecznictwo).

Również w myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z art. 46 Konstytucji, przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Przepis ten ustanawia zasadę wyłączności ustawy w zakresie określenia przesłanek pozbawienia własności w drodze przypadku rzeczy oraz zasadę wyłączności sądu w sprawach orzekania o przypadku rzeczy. Potwierdza tym samym zasadę generalną – wyłącznie ustawowego ograniczenia wszelkich konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a w szczególności prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Co więcej, regulując, na zasadzie dopuszczalnego wyjątku, możliwość prawomocnego orzeczenia przez sąd przypadku rzeczy, umacnia tym samym nienaruszalność własności. Własność nie może być nikomu odebrana, ani przez akt ustawodawczy, ani przez akt władzy wykonawczej (*vide*: wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06, OTK ZU Nr 5/A/2008, poz. 76, s. 744 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, że wymogu sądowego trybu orzekania o przypadku rzeczy nie można sprowadzać wyłącznie do kontroli, czy inne organy władzy publicznej postąpiły zgodnie z obowiązującym prawem. Taki udział sądu nie zapewnia ani sprawiedliwego, ani wnikliwego rozpatrzenia sprawy. Nie można więc uznać, by możliwość wniesienia skargi do

wojewódzkiego sądu administracyjnego czyniła zadość wymogom orzekania o przypadku rzeczy wyłącznie w drodze prawomocnego orzeczenia sądu (*vide*: wyrok w sprawie o sygn. P 4/06, *op. cit.* s. 745).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w myśl art. 46 Konstytucji, o przypadku rzeczy zawsze orzeka sąd. Sądowy tryb orzekania o przypadku rzeczy ma zapewnić sprawiedliwe i szczególnie wnikliwe rozpatrzenie sprawy oraz zapobiegać wydawaniu rozstrzygnięć niezgodnych z prawem, a w konsekwencji – chronić jednostkę przed bezprawną lub nadmierną ingerencją (*vide: ibidem*, s. 745 oraz powołane tam orzecznictwo).

Niezależnie od znaczenia i wagi przyczyn, które legły u podstaw podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, należy odnotować, że prace te powinny honorować normy konstytucyjne strzegące praw i wolności obywateli. W szczególności nie można akceptować sytuacji, gdy ustawodawca, na wniosek projektodawcy, nawet w imię przedstawionych w uzasadnieniu projektu noweli ważkich racji, ignoruje literalne brzmienie konkretnych unormowań Konstytucji RP, tym bardziej że założony cel można osiągnąć z poszanowaniem tych unormowań. Wszak wystąpienie do sądu o orzeczenie przypadku niebezpiecznych dla zdrowia i życia substancji nie oznacza możliwości obrotu tymi substancjami do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sądu. Orzekanie przez sąd o ostatecznym postąpieniu z owymi substancjami nie tamuje bowiem wcześniejszych czynności administracyjnych czy dochodzeniowo-śledczych w stosunku do tychże substancji.

Zgodnie z przedstawioną w toku sejmowych prac legislacyjnych opinią prawną Biura Analiz Sejmowych na temat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3107), projektowany art. 44d ust. 6, przewidujący zniszczenie produktu będącego środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną bez konieczności występowania do sądu o przypadek na rzecz Skarbu Państwa, jest niezgodny z art.

46 Konstytucji, wedle którego przepadek rzeczy może nastąpić tylko na podstawie prawomocnego przeczenia sądu (*por.* opinia Jana Lipskiego, s. 1 oraz s. 11).

Ze względów oczywistych powyższą opinię należałoby odnieść również do art. 44c ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Przyjęte przez Sejm unormowania w sposób oczywisty ignorują również jednolite poglądy doktryny oraz przytoczone wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, a nawet literalne brzmienie normy konstytucyjnej, które bezwzględnie wyklucza orzekanie przepadku jakiegokolwiek rzeczy przez organ inny niż sąd.

Tym samym, powierzenie przez prawodawcę orzekania przepadku rzeczy państwowemu inspektorowi sanitarnemu a nie niezawisłemu sądowi, należy zakwalifikować jako naruszenie art. 46 Konstytucji RP.

Zezwolenie na celowe zniszczenie jakiegokolwiek rzeczy bez konieczności wcześniejszego wystąpienia do sądu o orzeczenie jej przepadku także należy uznać za niedopuszczalne, stanowi to bowiem przekroczenie przez ustawodawcę zwykłego jego uprawnień prawotwórczych.

W tym stanie rzeczy, wobec naruszenia przez ustawodawcę literalnego brzmienia unormowania art. 46 ustawy zasadniczej, należy uznać, że kwestionowane przepisy art. 44c ust. 4 oraz 44d ust. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw, są niezgodne z art. 46 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.



Andrzej Seremet