



Warszawa, 17/10/1997r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 827 62 61  
Fax 827 64 53

RPO/258568/97/V/ST

**Trybunał Konstytucyjny**

**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 (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii ( Dz. U. Nr 75, poz. 468 ) z art. 2, 7 i 46 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**Uzasadnienie**

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii środki odurzające, substancje psychotropowe lub ich preparaty oraz prekursorzy grupy I - R

może posiadać wyłącznie podmiot gospodarczy, jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna uprawniona na podstawie przepisów ustawy. Posiadane bez uprawnienia środki odurzające, substancje psychotropowe lub ich preparaty oraz prekursorzy grupy I - R podlegają zabezpieczeniu przez organy ścigania lub organy celne w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ( art. 22 ust. 2 ustawy ). W praktyce oznacza to zastosowanie w omawianym zakresie przepisów Działu IV ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ( Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm. ) dotyczących postępowania zabezpieczającego.

Wskazać zaś należy, że w świetle art. 47 i 48 ust. 1 - 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii zarówno posiadanie prekursorów jak też posiadanie środków odurzających lub substancji psychotropowych wbrew przepisom ustawy jest przestępstwem. Odpowiedzialności karnej nie podlega jedynie osoba, która posiada na własny użytek środki odurzające lub substancje psychotropowe w ilości nieznacznej ( art. 48 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii).

W razie skazania za przestępstwa określone w art. 47 i 48 ust. 1-3 ustawy orzeka się także przepadek środków odurzających, substancji psychotropowych lub prekursorów, nawet jeżeli nie były własnością sprawcy ( art. 55 ust. 1 i 2 ustawy ). Orzeczenie takie w przypadku środków odurzających lub substancji psychotropowych jest obligatoryjne również wówczas, gdy postępowanie karne zostało umorzone lub warunkowo umorzone ( art. 55 ust. 2 ustawy).

W myśl art. 22 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii o przepadku na rzecz Skarbu Państwa środków odurzających, substancji psychotropowych lub ich preparatów oraz prekursorów grupy I - R orzeka sąd w postępowaniu karnym. Ustawa przewiduje jednak także kompetencje innych organów do orzekania w omawianym zakresie. Mianowicie z art. 22 ust. 4 ustawy wynika w sposób jednoznaczny, iż w wypadku, gdy nie zostało wszczęte postępowanie karne, o przepadku na rzecz Skarbu Państwa środków, substancji, preparatów lub prekursorów orzeka wojewódzki inspektor farmaceutyczny w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w

administracji. Zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym ( Dz. U. Nr 105, poz. 452 ze zm. ) wojewódzki inspektor farmaceutyczny jest organem Państwowego Nadzoru Farmaceutycznego, który to Nadzór podlega Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej. Oznacza to, że w polskim systemie prawnym wojewódzki inspektor farmaceutyczny jest organem administracji specjalnej ( art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej - Dz. U. Nr 21, poz. 123 ze zm. ). Tym samym uznać należy, że w sytuacji określonej art. 22 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, o przypadku rzeczy w tym przepisie wymienionych, orzeka organ administracji specjalnej jakim jest wojewódzki inspektor farmaceutyczny.

Zwrócić zaś trzeba uwagę, iż aktualnie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w sposób nie budzący wątpliwości reguluje problematykę przypadku rzeczy na rzecz Skarbu Państwa. Stosowanie do art. 46 Konstytucji RP przypadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Analiza treści art. 46 Konstytucji RP prowadzi więc do wniosku, że w zgodzie z Konstytucją przypadek rzeczy może być orzeczony po łącznym zajściu dwóch przesłanek. Pierwszą z tych przesłanek jest wyłączność ustawy do określania przypadków przypadku rzeczy. Oznacza to, iż żaden akt normatywny oprócz ustawy nie może regulować stanów uzasadniających orzekanie o przypadku rzeczy. Drugą przesłanką jest wyłączność sądu do orzekania o przypadku rzeczy. Tak więc w obowiązującym porządku konstytucyjnym tylko sąd może orzekać o przypadku rzeczy na rzecz Skarbu Państwa.

W zakresie objętym wnioskiem został spełniony konstytucyjny wymóg określenia przez ustawę sytuacji, w której następuje przypadek rzeczy na rzecz Skarbu Państwa. Nie została natomiast spełniona przesłanka wyłączności sądu w sprawach orzekania o przypadku rzeczy. Jak już bowiem wskazano, art. 22 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii powierza kompetencje do orzekania o przypadku rzeczy organowi administracji specjalnej jakim jest wojewódzki inspektor farmaceutyczny. W

konsekwencji tego trzeba uznać, iż art. 22 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii jest niezgodny z art. 46 Konstytucji RP przez to, że powierza orzekanie o przypadku rzeczy organowi administracji.

Jednakże - zdaniem Rzecznika - regulację zawartą w art. 22 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii należy oceniać nie tylko na tle art. 46 Konstytucji RP. W świetle omawianego art. 22 ust. 4 ustawy o przypadku na rzecz Skarbu Państwa środków odurzających, substancji psychotropowych, preparatów i prekursorów orzeka wojewódzki inspektor farmaceutyczny w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W tej sytuacji wymaga przede wszystkim wyjaśnienia kwestia, czy przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, do których stosowania w zakresie orzekania odsyła art. 22 ust. 4 ustawy zawierają podstawę prawną dla organu administracji do orzekania o przypadku rzeczy, a więc podstawę do prowadzenia administracyjnego postępowania rozpoznawczego.

Analizując to zagadnienie zwrócić trzeba na wstępie uwagę na to, iż orzeczenie o przypadku rzeczy ma charakter konstytutywny i prowadzi wprost do wyzucia określonego podmiotu prawnego z przysługującego mu prawa własności. Tymczasem z art. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wynika, że ustawa ta określa jedynie postępowanie i środki przymusowe, stosowane przez organy administracji rządowej i organy gminy w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym ( uiszczenia należności pieniężnych ) lub obowiązków o charakterze niepieniężnym, a także sposób zabezpieczenia wykonania tych obowiązków. Przedmiotem regulacji zawartej w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest więc określenie samej procedury egzekucyjnej, określenie środków przymusu oraz trybu postępowania zabezpieczającego. Ustawa ta nie reguluje natomiast postępowania rozpoznawczego przed organami administracji, którego celem jest rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu. W polskim systemie prawnym, co do zasady prowadzenie postępowania administracyjnego o charakterze jurysdykcyjnym jest normowane przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania

administracyjnego ( Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm. ), natomiast realizacja praw lub obowiązków będących wynikiem owego postępowania jurysdykcyjnego następuje w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji.

Art. 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowi, że egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2 ustawy, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów albo w zakresie administracji rządowej i gminy bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej. Podstawą egzekucji administracyjnej mogą więc być administracyjne akty indywidualne ( decyzje i postanowienia ) bądź akty o charakterze generalnym ( obowiązek wynika wprost z przepisów prawa ). Wyjątek od tej zasady przewiduje art. 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, który przewiduje, że wynikające z orzeczeń sądowych lub innych orzeczeń nieadministracyjnych obowiązki na podstawie wyraźnego przepisu mogą być poddane egzekucji administracyjnej.

Odnosząc powyższe uwagi do treści art. 22 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii stwierdzić trzeba, iż przepis ten przewiduje wydanie indywidualnego aktu administracyjnego przez organ administracji specjalnej. Redakcja tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż akt ten powinien mieć formę decyzji administracyjnej. Na wstępie więc można już wykluczyć, iż w omawianym zakresie zachodzi przypadek, w którym obowiązek wynika bezpośrednio z przepisów prawa, jak również przypadek, o którym mowa w art. 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Problem polega jednak na tym, że art. 22 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii odsyła wprost w sprawach orzekania o przepadku rzeczy do przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jak zaś wskazuje się w literaturze przedmiotu ( R. Hauser, Z. Leoński, "Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji", Wyd. Prawnicze, Warszawa 1992, str. 38 ) "... z reguły postępowanie egzekucyjne jest postępowaniem wykonawczym w stosunku do postępowania orzekającego, unormowanego w k. p. a. ( chyba że rozstrzygnięcia wydane na podstawie k. p. a.

zostały wykonane dobrowolnie ). Postępowanie egzekucyjne nie będzie postępowaniem wykonawczym w stosunku do postępowania unormowanego w k. p. a., jeśli egzekucję administracyjną realizuje się w wyniku rozstrzygnięć wydanych na podstawie innych procedur ( sądowej lub innego typu postępowania ) lub gdy przedmiotem postępowania będą obowiązki wynikające wprost z przepisów prawa." Nie ulega wątpliwości, że regulacja zawarta w art.22 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii łącznie ową czytelną konstrukcją postępowania egzekucyjnego w administracji. W istocie bowiem sens zapisu zawartego w art. 22 ust. 4 ustawy polega na tym, iż ustawodawca do postępowania orzekającego o przepadku rzeczy nakazuje stosować przepisy postępowania wykonawczego. Tymczasem przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zawierają jakiegokolwiek podstawy do wydawania aktów administracyjnych charakterystycznych dla postępowania rozpoznawczego ( decyzji administracyjnych ), zamknięcie czynności procesowych podejmowanych przez organ administracji na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji następuje wyłącznie w formie postanowienia. Przy czym rzecz nie sprowadza się do samej nazwy aktu administracyjnego i jego formy. "Decyzja administracyjna rozpatrywana jako akt procesowy powinna się odróżniać od innych form procesowych aktu administracyjnego, powinna ona posiadać znamiona aktu jurysdykcyjnego oraz zamykać czynności procesowe określonej instancji administracyjnej. Przede wszystkim decyzja odróżnia się tym od postanowień, że odnosi się do przedmiotu postępowania w całości albo w części, a nie do niektórych tylko części postępowania. (...) Treścią decyzji jest, jak stanowi się w art. 104 k. p. a., "załatwienie sprawy", tzn. "rozstrzygnięcie o istocie sprawy", czyli orzeczenie co do tych interesów prawnych lub obowiązków, które legitymowały określone osoby do udziału w postępowaniu jako strony. W tym wyraża się znamię jurysdykcyjności decyzji administracyjnej podejmowanej w postępowaniu ogólnym unormowanym w k. p. a. " ( B. Adamiak, J. Borkowski, "Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.", Wyd. C. H. Beck, Warszawa 1996, str. 448 - 449 ).

Uwagi powyższe prowadzą do wniosku, iż przepisy wykonawcze jakimi są przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, do których stosowania w zakresie orzekania odsyła art. 22 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii nie uprawniają organu administracji do prowadzenia postępowania rozpoznawczego. W efekcie odesłanie zawarte w art. 22 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii powoduje - w ocenie Rzecznika - iż orzekanie przez organ administracji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji o przypadku środków odurzających, substancji psychotropowych lub ich preparatów oraz prekursorów staje się niewykonalne. Użyte przez ustawodawcę określenie "orzeka" nie jest bowiem w żadnym wypadku tożsame z odebraniem rzeczy ruchomej w rozumieniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w admimstracji ( art. 136 - 140 ustawy ). A skoro tak, to należy uznać, iż przepis art. 22 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii poprzez swoją niewykonalność jest niezgodny także z zasadą państwa prawnego wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, a także z zasadą praworządności określoną w art. 7 Konstytucji RP. W szczególności z art. 7 Konstytucji RP wynika, iż organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w granicach prawa. Działanie na podstawie prawa w postępowaniu administracyjnym obejmuje dwa podstawowe elementy : ustalenie przez organ administracji zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów procesowych przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy. W omawianym zakresie - jak wskazano powyżej - nie jest możliwe zastosowanie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do orzekania o przypadku rzeczy, a więc nie jest możliwe zastosowanie procedury, do której stosowania odsyła ustawodawca. Stąd art. 22 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii narusza zarówno zasadę praworządności, jak też zasadę państwa prawnego.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

ZASTĘPCA  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/ dr Jerzy Świątkiewicz*