



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 18 listopada 2016 r.

**Druk nr 354**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Stanisław KARCZEWSKI  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Zbigniew Cichoń.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Stanisław Gogacz

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2016 r. poz. 224 i 437) w art. 70 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Sąd nie orzeka przepadku nie będącego własnością sprawcy przedmiotu lub narzędzia, które służyło lub było przeznaczone do popełnienia przestępstwa określonego w art. 53–61, art. 63 i art. 64, jeżeli jego właściciel lub inna osoba uprawniona, mimo zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, nie przewidywała i nie mogła przewidzieć, że może ono służyć lub być przeznaczone do popełnienia przestępstwa.”.

**Art. 2.** W sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepis art. 70 ust. 1a ustawy zmienianej w art. 1.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### 1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r. (sygn. akt SK 59/13), stwierdzającego niezgodność art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2016 r. poz. 224, z późn. zm.; dalej jako u.p.n.) z Konstytucją. Sentencja powołanego orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z dnia 2 grudnia 2015 r., poz. 2014. Pełny tekst rozstrzygnięcia, wraz z uzasadnieniem, ukazał się w OTK ZU Nr 10A, poz. 162.

### 2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał orzekł, że art. 70 ust. 1 u.p.n. w zakresie, w jakim dopuszcza orzeczenie przypadku przedmiotu służącego do popełnienia któregoś z wymienionych w tym przepisie przestępstw, nie będącego własnością sprawcy, jeżeli właściciel lub inna osoba uprawniona, mimo zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, nie przewidywała i nie mogła przewidzieć, że może on służyć do popełnienia któregoś z tych przestępstw, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w zw. z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2.2. Stosownie do art. 70 ust. 1 u.p.n., w razie skazania za przestępstwa określone w art. 53–61, art. 63 i art. 64 można orzec przypadek przedmiotu przestępstwa oraz przedmiotów i narzędzi, które służyły lub były przeznaczone do jego popełnienia, nawet jeżeli nie były własnością sprawcy. Przepis ten stanowi podstawę do orzeczenia środka karnego przypadku w warunkach, o których mowa w art. 44 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137; dalej jako k.k.), a więc zezwala na wymierzenie sankcji prawno-karnej w stosunku do osoby, której nie udowodniono sprawstwa w żadnej z form przewidzianych w art. 13–18 k.k. Jego brzmienie nie pozostawia przy tym wątpliwości co do tego, że sąd – poruszając się w granicach wyznaczonych dyrektywami wymiaru kary (zob. art. 53, art. 54 § 1 i art. 55 w zw. z art. 56 k.k.) – może pozbawić osobę nie będącą sprawcą prawa własności określonych rzeczy zarówno wtedy, gdy przedmioty te lub narzędzia służyły do popełnienia jednego z czynów stypizowanych w art. 53–61, art. 63 i art. 64 u.p.n., jak i wówczas, gdy owe

przedmioty czy narzędzia wprawdzie miały zostać użyte w tym celu, ale ostatecznie sprawca z nich nie skorzystał.

2.3. W sprawie SK 59/13 Trybunał ograniczył się do analizy zarzutu niekonstytucyjności postawionego w kontekście orzeczenia przypadku samochodu osobowego marki Audi A6 2.5 TDI, którym posłużono się do przemytu środków odurzających. Samochód ten należał do osoby, która wystąpiła ze skargą konstytucyjną. Jak ustalił sąd pierwszej instancji, wskazany pojazd został najpierw odpowiednio dostosowany, a następnie wykorzystany do popełnienia przestępstwa objętego hipotezą art. 70 ust. 1 u.p.n., co – według sądu meriti – uzasadniało zastosowanie środka karnego przypadku, niezależnie od tego, że najprawdopodobniej sprawcy działali bez zgody właściciela. Te ustalenia zostały później podtrzymane przez sąd odwoławczy.

2.4. TK zauważył, że w stanie faktycznym sprawy stanowiącej tło i zarazem przyczynę uruchomienia kontroli konstytucyjnej, sądy nie odniosły się do tego, czy właścicielowi można było przypisać jakiegokolwiek naganne postępowanie będące w związku z popełnieniem przez sprawców przestępstwa zakwalifikowanego jako czyn z art. 55 ust. 1 i 3 oraz art. 62 ust. 2 u.p.n. W istocie bowiem art. 70 ust. 1 u.p.n. nie wymaga, żeby kwestia ta była w ogóle brana pod uwagę. Tym samym na gruncie kwestionowanego przepisu mogły i w rzeczywistości – zostały wyciągnięte surowe konsekwencje prawne w postaci pozbawienia określonej osoby prawa własności rzeczy, bez dokonania jakichkolwiek ustaleń umożliwiających negatywną ocenę jej zachowania. Tymczasem na gruncie art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji za utrwalony można uznać pogląd, wedle którego „[n]ałożenie kary o charakterze kryminalnym (lub jej równoważnej) nie może nosić znamion dyskrecjonalności. Powinno być ono uzależnione od należytego udowodnienia, w toku właściwie ukształtowanej procedury, winy popełnienia czynu zabronionego (...) bądź wykazania, że zachowanie podmiotu co prawda nie jest przestępstwem lub wykroczeniem, niemniej jednak, w świetle obowiązujących przepisów prawa, powinno być kwalifikowane jako naganne i podlegać określonej represji”.

„[W] stosunku do oskarżonego w sprawie karnej podjęto szereg czynności procesowych – sądy obydwu instancji dokonały ustaleń faktycznych, przeanalizowały wszelkie okoliczności popełnienia czynu, a także zważyły stopień zawinienia, zanim orzekły o jego ukaraniu. Natomiast, w odniesieniu do skarżącego, pomimo że on również został poddany represji, żadnych ustaleń faktycznych nie dokonano. Ustawodawca w tym zakresie nie nałożył na sądy nawet minimalnego zakresu zobowiązań, poza koniecznością ustalenia, że dany przedmiot, należący do osoby trzeciej, został użyty do popełnienia przestępstwa. Środek o charakterze

represyjnym został przez to oderwany od określonych w art. 42 ust. 1 Konstytucji przesłanek warunkujących możliwość zastosowania przez państwo sankcji o takim charakterze”.

Jednocześnie Trybunał doszedł do wniosku, że poddanie skarżącego represji za czyn popełniony przez inną osobę w okolicznościach badanej sprawy uchybiało także elementarnemu poczuciu sprawiedliwości. Skarżącemu nie udowodniono naganności postępowania ani tym bardziej żadnego związku między takim zachowaniem a wejściem przez sprawcę w posiadanie samochodu, który następnie został wykorzystany do popełnienia przestępstwa. Nie sposób wobec tego stwierdzić, że orzeczenie środka karnego przypadku w tej sytuacji odpowiadało dyrektywie sprawiedliwego karania, której źródłem jest art. 2 Konstytucji. Jak podkreślono w uzasadnieniu wyroku, z punktu widzenia zasady państwa prawnego, uprzednie stwierdzenie winy lub przynajmniej jej surogatu odpowiedniego dla danej regulacji (tj. swego rodzaju „zarzucalności”), jawi się jako warunek poddania jednostki odpowiedzialności o charakterze karnym.

2.5. Przechodząc z kolei do rozważań związanych z konstytucyjną ochroną własności, Trybunał podniósł, że wartością, która mogłaby uzasadniać pozbawienie właściciela prawa własności przedmiotu, który nawet bez jego zgody został użyty do popełnienia przestępstwa, jest konieczność zachowania i ochrony porządku publicznego. Przepadek przedmiotu na rzecz Skarbu Państwa uniemożliwia bowiem jego ponowne użycie w celu popełnienia przestępstwa, choć – z drugiej strony – trzeba przyznać, że orzeczenie przypadku danego przedmiotu nie może zapobiec dokonaniu przez sprawcę podobnego przestępstwa przy wykorzystaniu innego przedmiotu tego samego rodzaju. W każdym jednak razie nie można tracić z pola widzenia faktu, że orzeczenie przypadku przedmiotu należącego do osoby trzeciej, nie stanowi represji w stosunku do sprawcy przestępstwa, lecz względem właściciela, który nie dopuścił się czynu zabronionego.

W opinii TK, przepadek przedmiotu użytego do popełnienia przestępstwa, jeżeli nie należy on do sprawcy, nie służy również osiągnięciu prewencyjnego celu karania. Skoro to nie skarżący popełnił jedno z przestępstw wymienionych w art. 70 ust. 1 u.g.n., a ponadto nie wykazano mu nagannego postępowania w związku z udostępnieniem samochodu sprawcy przestępstwa, to orzeczenie wobec niego środka karnego nie spełnia ani funkcji prewencji szczególnej, rozumianej jako uniemożliwienie dalszej przestępczej działalności, ani też funkcji prewencji ogólnej, przez którą należy rozumieć odstraszenie potencjalnych sprawców. Równocześnie – zdaniem Trybunału – ciężar ekonomiczny przypadku przedmiotu nałożonego

na skarżącego jest nieproporcjonalny do efektu uzyskanego przez państwo na skutek jego sprzedaży. W konsekwencji TK skonstatował, że zaskarżone unormowanie nie spełnia testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał zaakcentował także, że korzystanie z prawa własności nigdy nie ma charakteru bezwarunkowego, a na treść tego prawa składają się również obowiązki właściciela wynikające z konieczności realizacji interesu publicznego. Obowiązkiem takim jest m.in. realizacja władztwa nad rzeczą w sposób zgodny z prawem. Tyle że z przywołanych powyżej wzorców kontroli daje się wywieść takie rozumienie prawa własności, które zakłada zakaz ingerencji władz publicznych w prawa właścicielskie tak długo, jak nie zostanie wykazane (udowodnione), że jednostka korzysta z własności w sposób sprzeczny z porządkiem prawnym, naruszając przez to zobowiązania, jakie porządek ten wiąże z wykonywaniem uprawnień właścicielskich. Jeżeli zaś chodzi o postanowienie art. 70 ust. 1 u.g.n., to organy państwa, opierając na nim swoje rozstrzygnięcia, korzystają z umocowania do pozbawiania prawa własności i to bez konieczności wykazania, że właściciel korzysta z przysługującego mu prawa w sposób nie zasługujący na aprobatę, a zwłaszcza że swoim nagannym postępowaniem umożliwił albo ułatwił wejście w posiadanie należącego do niego przedmiotu przez sprawcę przestępstwa. W związku z tym Trybunał uznał, że kwestionowany przepis nie realizuje konstytucyjnego standardu ochrony prawa własności, naruszając wręcz istotę tego prawa.

### **3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

W myśl art. 70 ust. 1 u.p.n., w razie skazania za przestępstwa określone w art. 53–61, art. 63 i art. 64 można orzec przepadek przedmiotu przestępstwa oraz przedmiotów i narzędzi, które służyły lub były przeznaczone do jego popełnienia, nawet w przypadku gdy nie były one własnością sprawcy. Wydanie rozstrzygnięcia w tym zakresie ustawodawca pozostawił ocenie sądu (wyraz „można”), aczkolwiek – jak już zaznaczono wyżej (pkt 2.4) – nie został zarazem wprowadzony obowiązek czynienia ustaleń odnośnie do postawy właściciela i tego, czy można w niej wyróżnić element „zarzucalności”.

Analogiczna konstrukcja (zakładająca wszakże obligatoryjność orzeczenia przepadku) obowiązywała na gruncie art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, z późn. zm.; dalej jako k.k.s.). Jednak po wyroku TK w sprawie SK 34/04 (rozstrzygnięcie z dnia 29 czerwca 2005 r.) dodano w powołanym art. 31 k.k.s. przepis ust. 1a, który stanowi, że sąd może orzec przepadek przedmiotów określonych

w art. 29 pkt 2 k.k.s., tzn. narzędzi lub innych przedmiotów – składników mienia ruchomego, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa skarbowego, a jednocześnie nie były własnością sprawcy, tylko wtedy, gdy „ich właściciel lub inna osoba uprawniona na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach przewidywała albo mogła przewidzieć, że mogą one służyć lub być przeznaczone do popełnienia przestępstwa skarbowego”.

W projekcie proponuje się wprowadzenie podobnej regulacji, z tą jedynie różnicą, że ust. 1a, który ma zostać dodany w art. 70 u.p.n., posługuje się wyrażeniem zaczerpniętym wprost z sentencji wyroku z dnia 28 października 2015 r. W przekonaniu projektodawcy, formuła zakazująca orzekania przepadku narzędzi i przedmiotów służących lub przeznaczonych do popełnienia przestępstwa w sytuacji, gdy ich właścicielowi, który nie jest sprawcą, nie można zarzucić naruszenia reguł ostrożności („mimo zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach”), lepiej odzwierciedla istotę wypowiedzi Trybunału. Oczywiście stwierdzeniu przez sąd, iż w konkretnym przypadku poddanym jego ocenie nie da się postawić zarzutu takiej swoistej naganności postępowania, musi towarzyszyć ustalenie, że właściciel również nie przewidywał i nie mógł przewidzieć, że może dojść do wykorzystania należącej do niego rzeczy w celach przestępczych tudzież przeznaczenia jej do takich celów. Tylko połączenie tych dwóch elementów jako podstawy odstąpienia od wymierzenia osobie trzeciej sankcji w postaci środka karnego przepadku będzie bowiem godzić: z jednej strony – ochronę porządku publicznego, o której wspomniał Trybunał, oraz cele prewencyjne realizowane w polityce karania, z drugiej natomiast – gwarancje płynące z art. 2 i art. 42 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Projekt zawiera ponadto przepis przejściowy, zgodnie z którym proponowane rozwiązanie ma znaleźć zastosowanie także w sprawach już wszczętych, ale jeszcze niezakończonych. Zasada bezpośredniego działania prawa nowego wpisuje się zarówno w postulat stosowania ustawy „względniejszej” w stosunku do podmiotu podlegającego represji karnej, jak i w ideę wyrażoną w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji. Poza tym wyłącznie takie podejście czynić będzie zadość zasadzie równości i sprawiedliwości społecznej. Nie wolno przecież zapominać, że w okresie od 2 grudnia 2015 r. (data ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw i tym samym derogacji zakwestionowanej normy z porządku prawnego) sądy obowiązane były uwzględniać w swych orzeczeniach stanowisko Trybunału, które – z racji ograniczenia zakresu jego kognicji – odnosiło się zaledwie do „przedmiotu służącego do popełnienia” któregoś z przestępstw

wymienionych w art. 70 ust. 1 u.p.n. Nie sposób zaś przyjąć, że między taką rzeczą a choćby przedmiotem, który „był przeznaczony” do popełnienia jednego z tych przestępstw, lecz nie został ostatecznie w tym celu wykorzystany, zachodziła jakaś różnica uzasadniająca odmienną reakcję prawnokarną. Stąd też niezbędne staje się uchwalenie przepisu art. 2 w projektowanym brzmieniu.

Z intencją przyświecającą przyjęciu zasady bezpośredniego działania nowego prawa współgra określenie standardowego, czyli możliwie krótkiego, okresu *vacatio legis* (art. 3).

#### **4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.



<b>Tytuł projektu:</b> ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	<b>Data sporządzenia:</b> 17 listopada 2016 r.
<b>Przedstawiciel wnioskodawcy:</b> senator Zbigniew Cichoń	<b>Źródło:</b> wyrok TK
<b>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:</b> Katarzyna Konieczko, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9557 Beata Mandylis, legislator, tel. 22 694 9340 Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9259	<b>Nr druku:</b>

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W myśl art. 70 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii w razie skazania za przestępstwa związane z produkcją, przewozem, wprowadzaniem do obrotu środków odurzających lub substancji psychotropowych, a także udzielaniem bądź ułatwianiem ich użycia innym osobom sąd może orzec przepadek przedmiotu przestępstwa oraz przedmiotów i narzędzi, które służyły lub były przeznaczone do jego popełnienia, nawet jeżeli nie były własnością sprawcy.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 października 2015 r. (sygn. akt SK 59/13) stwierdził, że orzekanie przepadku przedmiotu służącego do popełnienia przestępstwa a niebędącego własnością sprawcy w sytuacji, gdy właściciel tego przedmiotu nie przewidywał i nie mógł przewidzieć, że może on służyć do popełnienia któregoś z tych przestępstw – jest niezgodne z Konstytucją RP.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Zgodnie z projektowaną regulacją przepadek nie będących własnością sprawcy przedmiotów i narzędzi, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa związanego z narkomanią sąd będzie mógł orzec wyłącznie, jeżeli ich właściciel lub inna osoba uprawniona przewidywała albo przy zachowaniu ostrożności wymaganej w danych okolicznościach mogła przewidzieć, że mogą one służyć lub być przeznaczone do popełnienia przestępstwa.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Brak informacji.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Właściciele lub inne osoby uprawnione do przedmiotów i narzędzi, które zostały wykorzystane do popełnienia przestępstwa związanego z narkomanią, jeżeli osoby te nie „przyczyniły się” do popełnienia przestępstwa.			Brak możliwości pozbawienia prawa własności przedmiotu

### 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

### 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2016 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
<b>Dochody ogółem</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Wydatki ogółem</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Saldo ogółem</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródła finansowania:

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana regulacja nie wpłynie istotnie na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.
--	--

### 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2016 r.)	obywatele, gospodarstwa domowe							

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana regulacja zabezpiecza interesy właścicieli przedmiotów, którzy mimo zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, nie przewidywali i nie mogli przewidzieć, że przedmiot ten może służyć do popełnienia przestępstwa związanego z narkomanią.</p> <p>Przykładem może być sytuacja, która stała się podstawą skargi konstytucyjnej do TK.</p> <p>Wyrokiem z 9 maja 2012 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie uznał trzy osoby za winne popełnienia przestępstwa polegającego na przemyśle narkotyków, wymierzając im kary pozbawienia wolności. Ponadto sąd orzekł przepadek wykorzystanego do popełnienia przestępstwa samochodu osobowego marki Audi A6, należącego do osoby trzeciej. Samochód został dostosowany i wykorzystany do przemytu środków odurzających bez zgody właściciela.</p> <p>W projektowanym stanie prawnym sąd <b>nie będzie mógł orzec przepadku przedmiotu</b> w podobnej sytuacji.</p>
--	---

### 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

### 9. Wpływ na rynek pracy

Nie dotyczy.

### 10. Wpływ na pozostałe obszary

Omówienie wpływu | Nie dotyczy.

### 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.

### 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie dotyczy.

### 13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak.

.....

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

.....