SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Zdrowia (**95.**)
w dniu 5 maja 2015 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 890, druki sejmowe nr 3107, 3343 i 3343-A).

Zapis stenograficzny jest tekstem nieautoryzowanym.

(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 06)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Rafał Muchacki)

Przewodniczący Rafał Muchacki:

Dzień dobry, witam państwa serdecznie.

Otwieram posiedzenie senackiej Komisji Zdrowia.

Tematem posiedzenia jest zmiana ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw.

Jeśli państwo pozwolicie, to in gremio przywitam wszystkich, witam panie i panów ministrów ze współpracownikami, witam wszystkich prezesów, panie i panów oraz oczywiście panie i panów senatorów, panią mecenas i panie z sekretariatu.

Mam pytanie, czy ktoś z państwa reprezentuje jakąś firmę lobbingową.

(*Lobbysta wykonujący działalność na rzecz Instytutu BioInfoBank Jędrzej Sadowski*: Ja jestem zawodowym lobbystą, występuję na rzecz instytutu…)

Gdyby pan był uprzejmy, to prosilibyśmy do mikrofonu. Dobrze?

(*Lobbysta wykonujący działalność na rzecz Instytutu BioInfoBank Jędrzej Sadowski*: Wszyscy mnie znają…)

Ale to nie o to chodzi, to po prostu musi się znaleźć w protokole.

Lobbysta wykonujący działalność na rzecz Instytutu BioInfoBank Jędrzej Sadowski:

Aha, dobrze.

Dziękuję za udzielenie mi głosu.

Jędrzej Sadowski. Jestem zawodowym lobbystą, reprezentuję Instytut BioInfoBank. Zgłaszałem zainteresowanie pracami nad projektem ustawy już na etapie przygotowywania projektu w Ministerstwie Zdrowia. Dziękuję.

Przewodniczący Rafał Muchacki:

Dziękuję panu bardzo.

Szanowni Państwo, jest z nami pan minister Radziewicz-Winnicki.

Panie Ministrze, oddaję panu głos. Proszę uprzejmie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia Igor Radziewicz-Winnicki:

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Dzisiaj mam przyjemność przedłożyć pod obrady Wysokiej Komisji ustawę o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw, czyli tak zwanej ustawy dopalaczowej.

To jest długo oczekiwana ustawa. Jej celem jest wprowadzenie znaczącej poprawy kontroli instytucji państwowych nad rynkiem dopalaczy, w szczególności nadzoru nad wprowadzaniem na rynek nowych substancji psychoaktywnych, nad sprawnością funkcjonowania egzekucji administracyjnej w stosunku do przedsiębiorców, którzy wprowadzają do obrotu dopalacze, oraz przyspieszenie i usprawnienie procesu obejmowania nowo rozpoznawanych substancji psychoaktywnych sankcjami karnymi, wynikającymi z kontroli substancji wpisanych do odpowiednich załączników ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Co jest najistotniejsze? Ustawa ta powoduje od razu, z chwilą jej akceptacji przez Wysoki Senat i przez pana prezydenta zmianę statusu stu czternastu substancji rozpoznawanych do tej pory jako dopalacze. Uzyskują one status narkotyków, co samo w sobie spowoduje uruchomienie zupełnie innych narzędzi ścigania obrotu tymi substancjami oraz innych sankcji karnych wynikających z wprowadzania tych niebezpiecznych substancji do obrotu. Ale może po kolei.

Po pierwsze, ustawa wprowadza definicję nowej substancji psychoaktywnej. To znajduje uzasadnienie w decyzji Rady 2005/387 z 10 maja 2005 r. w sprawie wymiany informacji, oceny ryzyka i kontroli nowych substancji psychoaktywnych.

Po drugie, ustawa rozszerza katalog podmiotów realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii o jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, asystentów rodziny, rodziny zastępczej i prowadzących rodzinne domy dziecka.

Po trzecie, ustawa powołuje zespół do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych. Zadaniem takiego zespołu ma być gromadzenie informacji i szybkie decydowanie o tym, jaka substancja rzeczywiście winna być kontrolowana i w jaki sposób, a jaka może pozostawać na rynku i nie stwarza zagrożenia związanego

z jej używaniem. To jest ciało eksperckie, doradcze, złożone z wysokiej klasy ekspertów zajmujących się oceną substancji, ale też zajmujących różne pozycje, pracujących w różnych resortach, dzięki czemu możliwe będzie uniknięcie ewentualnych problemów wynikających z objęcia zbyt restrykcyjną kontrolą substancji, które stosowane są na przykład w produkcji przemysłowej.

Po czwarte, ustawa doprecyzowuje procedury administracyjne związane z wydawaniem zezwoleń na wytwarzanie, przetwarzanie, przerób, stosowanie do badań oraz pozwoleń na przywóz, wywóz, wewnątrzwspólnotowe nabycie i dostawę środków odurzających, substancji psychotropowych i prekursorów kategorii 1.

Po piąte, ustawa wprowadza zakaz wytwarzania, przywozu i wprowadzania do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej nowych substancji psychoaktywnych i ustanawia zakaz przywozu wobec środków zastępczych.

Po szóste, ustawa doprecyzowuje procedury administracyjne prowadzone przez inspektorów sanitarnych w zakresie stwierdzania wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych oraz wprowadza procedury egzekwowania zakazu przywozu środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych przez organy Służby Celnej, co przełoży się na ograniczenie ich wprowadzania do obrotu na terenie kraju. Mówiąc wprost, ustawa wprowadza nowy mechanizm, umożliwia zatrzymanie już na granicy terytorium Polski dużej dostawy dopalaczy i niewwożenie ich do kraju.

Po siódme, ustawa ustanawia zasady zgłaszania i prowadzenia badań naukowych nad problematyką narkomanii albo badań w celu identyfikacji i potwierdzenia popełnienia przestępstwa lub naruszenia określonych w ustawie zakazów.

Po ósme, ustawa reguluje uzyskanie na czas określony zgody wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego w zakresie posiadania i stosowania preparatów zawierających środki odurzające lub substancje psychotropowe określonych grup w celach medycznych albo przeprowadzania badań klinicznych przez wskazane podmioty.

Po dziewiąte, o czym już mówiłem, sto czternaście nowych substancji staje się narkotykami.

Po dziesiąte, wprowadzane są przepisy przejściowe i dostosowujące, których celem jest w szczególności rozstrzygnięcie problemów czasowych wynikających z proponowanych zmian.

Co istotne, ustawa wprowadza także zmianę postulowaną w debacie publicznej w ustawie – Prawo farmaceutyczne, a mianowicie wzmacnia ochronę niepełnoletnich, dzieci i młodzieży przed zastosowaniem leków, które wprawdzie są uznane za bezpieczne środki stosowane w terapii bólu albo przeziębień, ale stosowane w sposób niewłaściwy mogą wywoływać odurzenie i inne niebezpieczne następstwa zdrowotne. W związku z tym ustawa, po pierwsze, wprowadza zasadę, zgodnie z którą te leki będą wydawane w nie większej objętości niż jedno opakowanie w ramach jednej transakcji, a docelowo w rozporządzeniu ministra zdrowia zostanie określona maksymalna moc, czyli ilość substancji czynnej sprzedawanej w ramach jednostkowej transakcji zakupu takiego opakowania; po drugie, wprowadza zakaz sprzedaży tego typu substancji dzieciom i młodzieży i zakaz sprzedaży wysyłkowej z uwagi na brak możliwości kontrolowania wieku osoby nabywającej.

Konsekwencją jest także zmiana w ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, chodzi o zmieniany art. 27c tejże ustawy w zakresie wstrzymania wytwarzania i wprowadzania do obrotu produktu stwarzającego zagrożenie dla zdrowia i życia. Bardzo istotna zmiana jest też wprowadzana w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, a mianowicie ustawa znosi obowiązek zawiadamiania przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej o zamiarze kontroli przedsiębiorców podejrzanych o wprowadzenie do obrotu środka zastępczego. Inaczej mówiąc, dziś sytuacja wygląda tak, że państwowy powiatowy inspektor sanitarny musi z wyprzedzeniem zawiadomić przedsiębiorcę, iż planuje przeprowadzenie u niego kontroli. Wskutek tego parasola ochronnego w postaci zapisu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zwykle przedsiębiorcy wprowadzający do obrotu dopalacze przygotowują się do tej kontroli i już nie mają ich na stanie wtedy, kiedy prowadzona jest kontrola, a jeżeli kontrola, dzięki skorzystaniu z przepisu dotyczącego zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego, przebiega w trybie bez uprzedzenia, to i tak obecnie przedsiębiorcy przysługuje prawo do zgłoszenia sprzeciwu, co z kolei powstrzymuje czynności kontrolne i prowadzi do bardzo trudnej sytuacji prawnej, uniemożliwiającą wręcz skuteczną egzekucję karną w związku z wprowadzaniem dopalaczy do obrotu. Te przepisy zostały poprawione, a proceder wprowadzania do obrotu dopalaczy zostaje z mocy ustawy wyłączony spod tego parasola ochronnego ustawy o swobodzie działalności.

Jest jeszcze mała zmiana w ustawie o substancjach chemicznych i mieszaninach, mająca na celu doprecyzowanie obecnych regulacji w zakresie pełnienia przez inspektora do spraw substancji chemicznych funkcji właściwego organu wyznaczonego do wykonywania zadań z zakresu dokonywania rejestracji, o której mowa w rozporządzeniu nr 273/2004 Wspólnoty Europejskiej. Dziękuję uprzejmie. Przepraszam za takie lapidarne zaprezentowanie dość dużej ustawy, ale spodziewam się dyskusji na ten temat. Dziękuję.

Przewodniczący Rafał Muchacki:

Dziękuję bardzo, Panie Ministrze.

Rzeczywiście sprawa dopalaczy jest sprawą pilną. Jeśli dobrze pamiętam, to chyba od ośmiu lat walczymy z dopalaczami. Przez jakiś czas był względny spokój, ale ludzie niegodziwi potrafią znaleźć jakieś luki i je wykorzystać, a potem młodzi ludzie umierają. Musimy coś z tym zrobić.

Przepraszam. Witam także panią poseł na naszym posiedzeniu.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby w tej chwili zadać pytanie panu ministrowi?

Jeśli nie, to poproszę panią mecenas o zabranie głosu.

Proszę bardzo.

Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Iwona Kozera-Rytel:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Pozwolę sobie przedstawić uwagi Biura Legislacyjnego do ustawy. Będę je przedstawiać zgodnie z kolejnością przepisów ustawy.

Pierwsza uwaga dotyczy art. 4 pkt 11a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, a także art. 44b ust. 2 tej ustawy, chodzi o zmiany w art. 1 pkt 2 lit. b oraz w art. 1 pkt 26 ustawy. W art. 4 w pkcie 11a wprowadzona jest definicja pojęcia „nowa substancja psychoaktywna". Zgodnie z tym przepisem jest to substancja pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w każdym stanie fizycznym o działaniu na ośrodkowy układ nerwowy. Jednocześnie w myśl art. 44b ust. 2 minister właściwy do spraw zdrowia określi w rozporządzeniu wykaz takich substancji psychoaktywnych. Określając ten wykaz, minister będzie uwzględniał wpływ tych substancji na zdrowie lub życie ludzi oraz możliwość spowodowania szkód społecznych.

W odniesieniu do tych przepisów powstaje pytanie, czy nie zostały one sformułowane w sposób zbyt ogólny, a tym samym czy nie zostawiają ministrowi zbyt dużej swobody w zakresie wskazywania, co jest nową substancją psychoaktywną. Trzeba je zadać, bowiem to minister będzie przesądzał, czy daną substancję umieścić w wykazie, a tym samym będzie decydował o tym, jakie substancje nie będą mogły być wytwarzane, przywożone i wprowadzane do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jedyną wskazówką, jedynym kryterium, jakie minister będzie miał obowiązek uwzględnić, będzie wpływ tej substancji na życie lub zdrowie ludzi lub możliwość spowodowania szkód społecznych.

W związku z tym, że te regulacje wprowadzają ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, należy je oceniać w kontekście dopuszczalnych ograniczeń wynikających z art. 31 ust. 3 konstytucji. Określenie na poziomie rozporządzenia, jakie substancje są nowymi substancjami psychoaktywnymi, wydaje się dopuszczalne, niemniej decyzja ministra powinna wynikać z przesłanek określonych w ustawie.

W odniesieniu do przepisu upoważniającego ministra do wydania stosownego rozporządzenia należy zastanowić się również nad tym, czy wytyczne sformułowane w tym przepisie są wytycznymi w rozumieniu art. 92 ust. 1 konstytucji, czy raczej stanowią one pewnego rodzaju doprecyzowanie definicji sformułowanej w art. 4 w pkcie 11a. Należy bowiem pamiętać, że obowiązek sformułowania wytycznych – tym bardziej muszą być one szczegółowe, jeżeli materia dotyka konstytucyjnych praw i wolności jednostki – jest warunkiem uznania zgodności przepisu upoważniającego z konstytucją.

Można tu przypomnieć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 1998 r., sygnatura akt K 12/99, w którym to orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje na odesłania do aktów wykonawczych. Jeżeli jednak ustawodawca zdecyduje się na skorzystanie z takiego odesłania, to musi znacznie szerzej wyznaczyć treść przyszłych rozporządzeń, między innymi poprzez bardziej szczegółowe ujęcie wytycznych dotyczących treści aktu.

(*Rozmowy na sali*)

Przewodniczący Rafał Muchacki:

Szanowni Państwo, to jest naprawdę bardzo ważna nowelizacja. Jeżeli ktoś z państwa nie jest tym zainteresowany, proszę wyjść, ale proszę dać pani mecenas wysłowić się, żebyśmy zrozumieli materię, bo ona jest dość trudna.

Proszę bardzo.

Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Iwona Kozera-Rytel:

W związku z tym zasadne wydaje się doprecyzowanie tych wytycznych, ale sformułowanie ewentualnych poprawek w tym zakresie wymagałoby ustalenia woli ustawodawcy co do kształtu oczekiwanego rozporządzenia.

Kolejna uwaga Biura Legislacyjnego dotyczy art. 4 pktu 27 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, to jest art. 1 pkt 2 lit. f noweli. Przepis ten zawiera definicję określenia „środek zastępczy". W przepisie tym sformułowano odesłanie do odrębnych przepisów. Należy zwrócić uwagę na to, że takie sformułowanie jest niezgodne z §156 zasad techniki prawodawczej, ponieważ taka konstrukcja utrudnia wskazanie, jakie de facto przepisy ma na myśli ustawodawca, a tym samym uniemożliwia czy też utrudnia jednoznaczne wskazanie, czym jest środek zastępczy. Należy tu zwrócić uwagę na to, że analogiczne odesłanie znajduje się w aktualnie obowiązującym przepisie, jednak to nie uzasadnia pozostawienia tego elementu w niezmienionym kształcie po nowelizacji. Podobne uwagi należy odnieść do art. 72 ust. 8 pkt 2 i do art. 74 ust. 5 ustawy – Prawo farmaceutyczne, gdyż tam również znajdują się takie odesłania, chodzi o art. 3 pkty 3 i 4 ustawy nowelizującej.

Kolejna uwaga Biura Legislacyjnego dotyczy art. 24b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, to jest art. 1 pkt 14 nowelizacji. Jeżeli zestawi się ten przepis z definicją osoby uzależnionej… To jest definicja sformułowana w art. 4 w pkcie 15 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Zgodnie z tym przepisem osobą uzależnioną jest osoba, która w wyniku używania środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych – to jest nowość – albo używania ich w celach medycznych znajduje się w stanie uzależnienia od tych środków lub substancji. Zestawienie tych przepisów nasuwa pewne pytanie. Czy nowelizowany art. 24b nie powinien się również odnosić do osób zgłaszających się do leczenia z powodu używania nowych substancji psychoaktywnych? Tego w tym przepisie nie ma, a w pozostałych przepisach nastąpiło uzupełnienie o te środki. Jeżeli wolą ustawodawcy jest, aby znalazło to odzwierciedlenie w przepisie, to Biuro Legislacyjne proponuje poprawki w tym zakresie.

Kolejna uwaga Biura Legislacyjnego to jest uwaga o charakterze terminologicznym, związana ze sformułowaniem definicji przerobu w ustawie, a dotyczy przepisów art. 35 ust. 1 pkt 1–3, ust. 5, ust. 7 pkty 1 i 3 oraz art. 44 ust. 1 i ust. 2a pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. W tych przepisach ustawodawca posłużył się określeniem „przerabianie" w odniesieniu do środków odurzających i substancji psychotropowych. Tymczasem w art. 4 w pkcie 20 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii,

czyli w słowniczku, zdefiniowano pojęcie przerobu. Może się wydawać, że jest to subtelna różnica, ale chcę zwrócić uwagę na to, że takim określeniem, tym zdefiniowanym w ustawie, posługuje się ustawodawca chociażby w art. 35 ust. 3, w art. 38 ust. 1, w art. 39 ust. 8 i 9 pkt 1.

Uwzględniając §10 zasad techniki prawodawczej, który przewiduje, że na oznaczanie jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a także zasadę wyrażoną w §147 zasad techniki prawodawczej, mówiącą o posługiwaniu się w ramach aktu normatywnego określeniem, którego znaczenie zostało ustalone w drodze definicji, należy dojść do konkluzji, że przepisy te powinny zostać ujednolicone i powinno się stosować ten termin, który jest zdefiniowany w ustawie, a więc „przerób". Propozycje poprawek Biura Legislacyjnego zmierzają do ujednolicenia terminologii w ramach ustawy.

Kolejna uwaga Biura Legislacyjnego dotyczy art. 39 ust. 5 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, to jest art. 1 pkt 21 nowelizacji. Przepis art. 39 ust. 5 pkt 2 określa przesłankę cofnięcia zezwolenia udzielonego w celu podjęcia dozwolonej ustawą działalności w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przewozu czy dystrybucji środków odurzających lub substancji psychotropowych, na przykład w celu prowadzenia badań naukowych lub w celach medycznych. Zgodnie z tym przepisem organ będzie obowiązany cofnąć wydane wcześniej zezwolenie w przypadku, gdy podmiot, któremu takiego zezwolenia udzielono, nie usunie w wyznaczonym przez organ terminie stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z przepisami ustawy.

Przepis ten sformułowany jest w sposób niejednoznaczny. Nie wiadomo bowiem, co ustawodawca ma na myśli w sytuacji, w której obliguje podmiot posiadający zezwolenie do usunięcia stanu prawnego niezgodnego z ustawą. Wydaje się, że intencją było wskazanie w przepisie, że zezwolenie zostanie cofnięte, jeżeli określony podmiot w terminie nie usunie nieprawidłowości, o których mowa w art. 39 ust. 4, czyli nie usunie nieprawidłowości polegających na działaniu w sposób niezgodny z przepisami ustawy regulującymi działalność objętą zezwoleniem. Przedstawiamy tu propozycję poprawki, która ma na celu wyeliminowanie tej nieścisłości.

Kolejna uwaga Biura Legislacyjnego dotyczy art. 42 ust. 1 i jest to uwaga o charakterze technicznolegislacyjnym. Chodzi o to, że w ramach jednego przepisu sformułowano dwa odesłania do ustawy – Prawo farmaceutyczne, przy czym w pierwszej części przepisu odesłanie jest sformułowane w sposób zgodny z zasadami techniki prawodawczej, ale w dalszej części przepisu posłużono się odesłaniem przedmiotowym . Przedstawiamy tu propozycję poprawki zmierzającą do skorygowania drugiego odesłania.

Kolejna uwaga Biura Legislacyjnego dotyczy art. 44 ust. 9 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, to jest art. 1 pkt 25 lit. d ustawy nowelizującej. Jest to przepis upoważniający do wydania rozporządzenia. Analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że wytyczne zawarte w tym przepisie tak naprawdę nie są wytycznymi, to są quasi-wytyczne, bo są one uszczegółowieniem zakresu spraw przekazanych do uregulowania. Zatem wydaje się, że nie wypełniają one kryteriów. Nie ma w przepisie wytycznych, a więc ten przepis jest niepełny w rozumieniu art. 92 ust. 1 konstytucji. Wprawdzie takie rozwiązanie znajduje się w aktualnie obowiązującej ustawie, ale skoro przepis ten jest nowelizowany, to być może przy tej okazji należałoby dodać brakujące wytyczne w celu zapewnienia zgodności przepisu z konstytucją.

Kolejna uwaga Biura Legislacyjnego to jest dosyć istotna uwaga, dotyczy ona art. 44c ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, a także art. 44d ust. 6, to jest art. 1 pkt 26 i 27 nowelizacji. Art. 44c ust. 4 przewiduje, że państwowy inspektor sanitarny w drodze decyzji administracyjnej będzie zakazywał wytwarzania lub wprowadzania do obrotu produktu będącego środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną, nakaże jego wycofanie z obrotu, a także będzie orzekał o jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu.

Przepis ten w zakresie, w jakim przyznaje państwowemu inspektorowi sanitarnemu kompetencje do orzekania o przepadku na rzecz Skarbu Państwa produktu będącego środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną, budzi uzasadnione wątpliwości co do jego zgodności z art. 46 konstytucji. Art. 46 konstytucji przewiduje, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Warto tu przypomnieć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, orzeczenie z 6 października 1998 r., sygnatura akt K 36/97. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wykładnia językowa art. 46 konstytucji dowodzi, że konstytucja ustanawia bezwzględny nakaz właściwości sądu w sprawach przepadku rzeczy. Art. 46 nie przewiduje żadnego wyjątku dla kompetencji innego aniżeli sąd organu w tych sprawach, ani też nie przewiduje możliwości określenia przez ustawodawcę takiego wyjątku w drodze ustawy. Ta norma konstytucyjna uprawnia ustawodawcę jedynie do określenia w drodze ustawy sytuacji, w których może nastąpić przepadek rzeczy. Z brzmienia art. 46 konstytucji Trybunał Konstytucyjny wyprowadza wniosek, że o przepadku rzeczy zawsze orzeka sąd właściwy dla załatwienia danej sprawy i przy zachowaniu procedury właściwej dla danego typu postępowania. A zatem w ocenie Trybunału wszelkie odstępstwa od ustalonej w przepisie konstytucji zasady, powzięte przez ustawodawcę nawet w najbardziej uzasadnionych pragmatycznie lub funkcjonalnie celach, są dotknięte oczywistą wadą niekonstytucyjności.

W odniesieniu do tych przepisów należy zwrócić uwagę również na to, że w dodawanym do ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii art. 44d ust. 3 i 4 ustawodawca przesądza, że o przepadku na rzecz Skarbu Państwa produktu będącego środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną, przywiezionego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – a zatem nie wytworzonego czy też wprowadzonego do obrotu, jak w przepisie, o którym przed chwilą mówiłam – orzekać będzie sąd na wniosek organu celnego, stosując przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Jednakże w art. 44d ust. 6 wprowadza się wyjątek, który przewiduje, że jeżeli podmiot dokonujący przywozu środka zastępczego lub nowej substancji psychoaktywnej jest nieznany, to taki środek albo substancja będą podlegać zniszczeniu bez konieczności występowania do sądu o przepadek na rzecz

Skarbu Państwa. Również w odniesieniu do tego przepisu należy podnieść wątpliwość czy też zwrócić uwagę na możliwość naruszenia art. 46 konstytucji.

Kolejna uwaga Biura Legislacyjnego dotyczy art. 52a ust. 2 zdanie drugie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, to jest art. 1 pkt 31. To jest przepis, który przewiduje, że decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Należy tu przypomnieć, że zgodnie z art. 108 §1 kodeksu postępowania administracyjnego nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej następuje wtedy, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo w celu zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się w zakresie nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności z mocy prawa, a z taką sytuacją mamy tu do czynienia. Trybunał w swoich orzeczeniach dał ustawodawcy pewne wskazówki. Warto tu przypomnieć orzeczenie z 14 października 2009 r. o sygnaturze Kp 4/09. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nieuprawnione posłużenie się przez ustawodawcę obligatoryjnym, czyli z mocy prawa, rygorem natychmiastowej wykonalności może naruszać art. 2 konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wskazał przy tym, że kryterium pomocnym dla ustawodawcy decydującego się na umieszczenie w przepisie klauzuli wykonalności decyzji administracyjnej z mocy prawa powinno być ustalenie, czy dolegliwość wymierzana na podstawie rozstrzygnięcia organu administracji publicznej ma charakter restytucyjny, represyjny czy też egzekucyjny. Przy czym natychmiast wykonalne mogą być te decyzje o wymierzeniu dolegliwości, na mocy których dochodzi do ustania naruszenia prawa powodującego zagrożenie takich wartości czy dóbr chronionych prawnie jak zdrowie, życie czy dobra materialne znacznej wartości. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ma tak naprawdę racjonalnego uzasadnienia dla natychmiastowej wykonalności orzeczeń o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej, ponieważ podstawową funkcją takiej dolegliwości jest represja.

W związku z tym pojawia się tu propozycja zmiany przepisu poprzez skreślenie zdania drugiego, to znaczy wyeliminowanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji nakładającej karę pieniężną.

Kolejna uwaga Biura Legislacyjnego to jest uwaga do art. 96 ust. 4a ustawy – Prawo farmaceutyczne, to jest art. 3 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej. Jest to uwaga o charakterze terminologicznym. Pojawia się tu propozycja poprawki, która ma na celu skorelowanie przepisu z nowelizowanym art. 68 ust. 3 oraz dodawanym art. 129d ust. 1 w zakresie sformułowania „produkt leczniczy, którego wydanie ograniczone jest wiekiem pacjenta".

Kolejna uwaga Biura Legislacyjnego dotyczy dodawanych do ustawy – Prawo farmaceutyczne art. 129d i 129e, to jest art. 3 pkt 7 noweli. Przepisy te wprowadzają kary pieniężne. To jest uwaga natury techniczno-legislacyjnej, chociaż za chwilę powiem o elementach merytorycznych, które mogą tu mieć znaczenie.

Przepisy art. 129e ust. 2–5 powtarzają normy zawarte w art. 129d ust. 2–5. Jedyna różnica w tych przepisach polega na tym, że w art. 129d w ust. 3 w zdaniu drugim wskazuje się, że wojewódzki inspektor farmaceutyczny, czyli organ, który nakłada karę pieniężną, jest wierzycielem w rozumieniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Pytanie Biura Legislacyjnego jest takie, czy był to zabieg zamierzony, czy po prostu w jednym przepisie ta część umknęła. Wydaje się, że właśnie tak się stało. W związku z tym Biuro Legislacyjne proponuje wprowadzenie poprawek techniczno-legislacyjnych polegających na rezygnacji z powtarzania tych samych norm w art. 129e ust. 2–5 i 129d ust. 2–5 poprzez sformułowanie stosownego odesłania w art. 129e. Tutaj pojawia się propozycja poprawki.

Mamy jeszcze jedno pytanie, które wiąże się z art. 129e ust. 6. W tym przepisie przewidziano, że obowiązek zapłaty kary pieniężnej ulegać będzie przedawnieniu z upływem trzech lat od dnia, w którym decyzja nakładająca tę karę stanie się ostateczna. Powstaje pytanie, dlaczego w tym konkretnym przypadku ustawodawca zdecydował się wskazać termin przedawnienia, zaś w art. 129d nie przewidział takiego rozwiązania. Być może należałoby je wprowadzić również w art. 129d. Wówczas poprawka zaproponowana przez Biuro Legislacyjne powinna zostać zmodyfikowana.

Kolejna uwaga Biura Legislacyjnego dotyczy art. 8 ust. 3, to jest przepis przejściowy ustawy. Biuro Legislacyjne miało pewien problem z tym przepisem. Przepis ten przewiduje, że w okresie przejściowym farmaceuta i technik farmaceutyczny będą obowiązani odmówić wydania produktu leczniczego, o którym mowa w ust. 1, czyli chodzi o produkt leczniczy, który będzie przekraczał określone w rozporządzeniu maksymalne poziomy zawartości substancji o działaniu psychoaktywnym, a także będą odmawiali wydania produktu leczniczego, który posiada w swoim składzie określone substancje, w tym pseudoefedrynę – może już nie będę dalej wymieniać – a sytuacja ta dotyczy w szczególności osób, które nie ukończyły osiemnastego roku życia.

W związku z tym przepisem powstała pewna wątpliwość. Przepis ten ma wejść w życie 1 lipca 2015 r. Biuro Legislacyjne zastanawia się, czy w ogóle będzie możliwość zastosowania tego przepisu od 1 lipca 2015 r., skoro art. 71a ustawy – Prawo farmaceutyczne, w tym istotny z tego punktu widzenia przepis upoważniający do wydania rozporządzenia określającego maksymalne poziomy zawartości substancji o działaniu psychoaktywnym w lekach, a także przepis przejściowy art. 8 ust. 1, do którego odsyła się w art. 8 ust. 3, wejdą w życie dopiero 1 stycznia 2017 r. Jednocześnie ten przepis, o którym rozmawiamy, art. 8 ust. 3 jest powtórzeniem art. 71a ust. 3 ustawy – Prawo farmaceutyczne. Wydaje się, że po 1 stycznia 2017 r. to właśnie ten przepis będzie podstawą odmowy wydania produktu leczniczego, który będzie przekraczał maksymalny poziom zawartości substancji o działaniu psychoaktywnym.

Być może intencją ustawodawcy było sformułowanie normy przejściowej zakazującej wydawania określonych produktów zawierających w składzie pseudoefedrynę, ko-

deinę osobie, która nie ukończyła osiemnastego roku życia, w związku z regulacją sformułowaną w art. 8 ust. 2. Tyle że w takim przypadku należałoby ograniczyć odesłanie sformułowane w art. 8 w ust. 3 i odesłać wyłącznie do ust. 2, a nie – jak ma to miejsce w ustawie uchwalonej przez Sejm – do ust. 1 i 2.

Kolejna, ostatnia uwaga Biura Legislacyjnego dotyczy art. 9. To jest przepis, który utrzymuje w mocy rozporządzenia wydane na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii w dotychczasowym brzmieniu i przewiduje możliwość nowelizacji tych rozporządzeń w okresie przejściowym, zanim zostaną wydane nowe rozporządzenia. W przepisie tym zawarto pewną formułę, mianowicie przepisy wykonawcze mogą być zmieniane – tu jest ta formuła – na podstawie tych upoważnień. To może sugerować, że podstawą nowelizacji utrzymanych czasowo w mocy przepisów wykonawczych mogą być przepisy upoważniające, na podstawie których wydano czasowo zachowane w mocy rozporządzenia, czyli te przepisy w dotychczasowym brzmieniu. To nie byłoby jednak zgodne z obowiązującymi regułami walidacyjnymi w zakresie obowiązywania aktów wykonawczych, ponieważ podstawą pozostawania w systemie prawnym aktu czasowo zachowanego w mocy jest przepis przejściowy utrzymujący akt czasowo w mocy. W tym przypadku to będzie art. 9 pkt 1 albo pkt 2. Ten przepis będzie też stanowił podstawę prawną aktu nowelizującego akt czasowo utrzymany w mocy.

Jeszcze tylko jedna uwaga w odniesieniu do sformułowania stanowiącego, że akty wykonawcze mogą być nowelizowane na podstawie tych upoważnień. To sformułowanie może również powodować wątpliwość co do tego, jakie tak naprawdę upoważnienia ustawodawca ma na myśli, czy stare, czy nowe.

Propozycja poprawki Biura Legislacyjnego zmierza do zastąpienia tej formuły, która może budzić wątpliwości, formułą, która będzie przewidywała, że akty wykonawcze zachowane w mocy będą mogły być nowelizowane w zakresie dotychczasowych upoważnień. Chodzi o to, żeby nie było wątpliwości co do tego, w jakim zakresie mogą być one nowelizowane.

Tyle że pojawiają się tutaj dwie alternatywne propozycje poprawek, ponieważ trzeba by zastanowić się również nad tym, czy w tym przepisie nie należałoby określić terminu maksymalnego utrzymania w mocy dotychczasowych rozporządzeń. Po prostu trzeba pamiętać o tym, że takie rozstrzygnięcie ustawodawcy, które przewiduje zachowanie w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych, a tym bardziej ich nowelizowanie w okresie przejściowym, powinno być stosowane wyjątkowo. Tymczasem formuła, która jest zawarta w ustawie uchwalonej przez Sejm, może prowadzić do tego, że latami będą obowiązywać rozporządzenia czasowo zachowane w mocy. Nowe rozporządzenia powinny być wydane najszybciej, jak to jest możliwe, stad pojawiają się tu dwie propozycje alternatywne: jedna bez wskazania terminu, a druga z terminem, przy czym termin dwunastu miesięcy jest oczywiście do dyskusji, bo może to być dwanaście miesięcy, może to być sześć, a może to być osiemnaście miesięcy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Rafał Muchacki:

Bardzo dziękuję pani mecenas za tak dogłębną i rzetelną opinię, która stawia nas w trochę trudnej sytuacji.

Poproszę pana ministra Radziewicza-Winnickiego o ustosunkowanie się do tych uwag. Ja mam jakiś pomysł, Panie Ministrze, ale jestem ciekaw, co pan powie na te uwagi naszego biura.

Bardzo proszę.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia Igor Radziewicz-Winnicki:

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Dziękuję pani mecenas za tak rozbudowaną i wnikliwą opinię. Ja pozwolę sobie po kolei ustosunkować się do tych pytań, postulatów pani mecenas.

Zacznę od pojęcia „nowa substancja psychoaktywna" i w tym celu chciałbym wrócić do definicji. Otóż nowa substancja psychoaktywna to substancja pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w każdym stanie fizycznym o działaniu na ośrodkowy układ nerwowy, określona w przepisach wydanych na podstawie art. 44b ust. 2. Cała koncepcja polega na tym, iż to rozporządzenie będzie powstawało w drodze konsultacji, zwykłych konsultacji publicznych, ale przede wszystkim w drodze konsultacji ze specjalnym nowym gremium, ciałem doradczo-opiniotwórczym, które powołuje minister do spraw zdrowia, co zapisano w art. 18a i 18d. Zespół ten będzie się składał z członków powołanych przez ministra zdrowia, a także z członków wskazanych przez ministra sprawiedliwości, ministra obrony narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, do spraw gospodarki i do spraw transportu. Ten zespół będzie oceniał potencjalne zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi albo możliwości powodowania szkód społecznych wynikających z używania substancji, co do których istnieje podejrzenie, że działają one na ośrodkowy układ nerwowy. Będzie także oceniał substancje niebędące nowymi substancjami psychoaktywnymi, ale wykazujące działanie na ośrodkowy układ nerwowy i stwarzające bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi i ostatecznie rekomendował ministrowi, by takie substancje wpisać do rozporządzenia, o którym mowa w art. 44b ust. 2 ustawy.

Zatem w moim przekonaniu te przepisy dość silnie ugruntowują merytoryczną, ekspercką analizę tego, które substancje będą wpisywane do tej ustawy, a które nie, przy czym podstawą ich wpisania jest zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi wynikające z niekontrolowanej konsumpcji nowej substancji psychoaktywnej. W moim przekonaniu te przepisy formułują bardzo precyzyjnie, wręcz nie pozostawiają swobody w zakresie wskazywania, co jest nową substancją psychoaktywną, bo one odnoszą się do wiedzy eksperckiej. Oczywiście byłoby idealnie, gdybyśmy już dziś enumeratywnie mogli wymienić i wpisać do ustawy każdą substancję psychoaktywną, która wpływa na organizm ludzki, ale rzeczywistością w przypadku procedowania nad nowelą ustawy dopalaczowej jest właśnie to, że to jest niemożliwe, dlatego że synteza chemiczna nie zna granic, a akty prawa muszą być bardzo precyzyjne i wpisywać do

odpowiednich załączników konkretne nazwy cząsteczek chemicznych. Jest to niemożliwe, dlatego że twórczość syntezy chemicznej jest nieograniczona i nie można w dziś procedowanej ustawie przewidzieć wszystkich potencjalnych cząsteczek, które zostaną stworzone w przyszłości. Nie można również przewidzieć tego, czy one będą miały działanie psychoaktywne, czy też nie dopóty, dopóki ich nie ma i dopóki się nie widzi ich wpływu na zdrowie ludzkie. Tym samym minister zdrowia nie podziela obaw Biura Legislacyjnego Senatu w zakresie zbyt luźnego, zbyt ogólnego sformułowania przepisu art. 44b ust. 2.

Przejdę do drugiej uwagi Biura Legislacyjnego, która dotyczy odniesienia do innych przepisów, do odrębnych przepisów. Jest to pewien zabieg legislacyjny, który spotykamy w różnych ustawach. Jego zastosowanie wynika z faktu, że ta konkretna ustawa reguluje bardzo wąski zakres naszej rzeczywistości, jakim jest wprowadzanie do obrotu środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych. Ale trzeba mieć na uwadze także to, że niektóre substancje, które mają podobne działanie i mogą być sprzedawane jako dopalacze, są substancjami stosowanymi powszechnie w przemyśle związanym z produkcją farb, lakierów, w przemyśle samochodowym, część z nich mogą to być substancje biobójcze. Nie chcę wymieniać nazw, biorąc pod uwagę to, że publiczne spotkania niestety mają czasami charakter instruktażowy.

Wydaje się zatem, że odesłanie do przepisów odrębnych jest z jednej strony gwarancją, że dopalacz, którego stosowanie będzie regulowane ustawą, będzie traktowany jako dopalacz w obrocie w sklepach oferujących różnego rodzaju specyfiki na zmianę nastroju, a z drugiej strony będzie substancją, która ze względu na skład chemiczny będzie pozostawała w legalnym obrocie wtedy, gdy będzie stosowana do produkcji przemysłowej opon albo farb czy lakierów. Stąd odesłanie do odrębnych przepisów, zastosowanie mechanizmu, który nieco zamyka pojęcie dopalaczy do zakresu regulowanego przez tę ustawę, a jednocześnie gwarantuje to, że polscy przedsiębiorcy nie będą mieli trudności w kontynuowaniu produkcji wynikającej z objęcia zbyt szeroką regulacją substancji, których używają na co dzień.

Uwaga trzecia dotyczy art. 24b ustawy, chodzi o definicję osoby uzależnionej. Rzeczywiście ustawa nowelizowana przez nas wszędzie dodaje pojęcie nowych substancji psychoaktywnych. Pamiętajmy jednak o tym, że art. 24b odnosi się do osób, które zgłaszają się do leczenia z powodu używania środków wywołujących u nich uzależnienie. Jeżeli są to substancje zastępcze, to one z pewnością zawierają w sobie nowe substancje psychoaktywne, bo przecież to są właśnie dopalacze. Odrębnie zdefiniowane pojęcie nowych substancji psychoaktywnych ma znaczenie przede wszystkim wtedy, kiedy mówimy o kontrolach Państwowej Inspekcji Sanitarnej i kiedy istnieje trudność zdefiniowania – tak jak to było do tej pory – co jest dopalaczem, a co substancją zastępczą nie jest. Stąd pojęcie nowej substancji psychoaktywnej. Bez wątpienia ten przepis nie zmienia merytoryczne zapisu dzisiaj istniejącego, zapisu art. 24b, a nawet zdaniem ministra zdrowia dopisanie słów „lub nowych substancji psychoaktywnych" w tym miejscu byłoby błędem merytorycznym.

Uwaga czwarta. Ja w pełni podzielam uwagę pani mecenas o tym, że ustawa posługuje się raz pojęciem przerobu, raz pojęciem przerabiania. Należałoby tę sytuację uprościć zgodnie z sugestią pani mecenas i wprowadzić stosowne zmiany do wszystkich przepisów ustawy, także tych, których nie zmienia procedowana nowelizacja tej ustawy. Jest to zadanie – jeśli Wysoka Komisja to zaakceptuje – które przyjmę do wykonania w przyszłości z uwagi na fakt, że w tej chwili, na tym etapie legislacyjnym zmiana tylko tych przepisów, które zmienia nowela ustawy, spowoduje nieład także w tej ustawie, bo pozostaną inne przepisy, stosujące starą terminologię, w tym przepisy karne. Jednocześnie, co warto podkreślić, dzisiaj sądy nie mają trudności z pewną niespójnością terminologiczną tej ustawy i wydaje się, że praktyka sądowa nie wskazuje na te wątpliwości, które słusznie podnosi pani mecenas.

W uwadze piątej pani mecenas odniosła się do art. 39 ust. 4. Jeśli pan przewodniczący pozwoli, ja poprosiłbym, abyśmy przenieśli ten punkt na koniec, bo to jest taka bardzo prawna uwaga, dotycząca sposobu czytania przepisu. Ja bym wtedy poprosił może panią dyrektor Budziszewską, żeby wyjaśniła zamysł tego przepisu.

Uwaga szósta dotyczy zamiany sformułowania, zamiany słów „prawo farmaceutyczne" na słowa „ustawa – Prawo farmaceutyczne". To byłaby bardzo daleko idąca zmiana merytoryczna. Otóż pod pojęciem prawa farmaceutycznego kryje się cały zakres przepisów prawa, które regulują ten wycinek rzeczywistości, są tu przede wszystkim ustawy, ale także rozporządzenia. Zatem chodzi tu o odniesienie się do przepisów, które znajdują się w aktach prawnych różnego rzędu, i konsumuje to pojęcie „prawo farmaceutyczne". Gdyby podążać za postulatem Biura Legislacyjnego, należałoby wpisać wszystkie rozporządzenia do ustawy, co z kolei – obawiam się – byłoby dysfunkcjonalne, bo gdy minister wyda nowe rozporządzenie, to spowoduje to konieczność nowelizacji ustawy w tym zakresie, w przeciwnym razie w przepisach ustawy pozostanie odniesienie do nieaktualnego rozporządzenia ministra zdrowia.

Uwaga siódma dotyczy art. 44 ustawy. Jest tu mowa o uwzględnieniu w szczególności, o tym, że analizowany przepis nie zawiera wszystkich wytycznych, jak sugeruje pani mecenas. Jeżeli mogę, to także to pozostawiłbym do omówienia pani dyrektor Budziszewskiej.

Uwaga ósma, myślę, bardzo istotna, wzbudzająca najwięcej kontrowersji w dyskusji. Mianowicie mamy do czynienia z sytuacją, w której państwowy inspektor sanitarny w myśl proponowanej przez rząd ustawy będzie w drodze swojej decyzji orzekał o przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu tych substancji zastępczych, które zostaną zatrzymane w drodze kontroli przeprowadzanych u przedsiębiorców.

W moim przekonaniu należałoby tu się odnieść do praktyki, a praktyka dzisiaj jest taka, że przedsiębiorcy, którzy podlegają kontroli, zwykle przestają istnieć i nierzadko niestety te same osoby kontynuują proceder wprowadzania do obrotu dopalaczy, tyle tylko, że kontynuują go pod inną nazwą, zmieniają nazwę przedsiębiorstwa, a zatem są innym przedsiębiorcą w rozumieniu prawa. Mamy do czynienia z taką sytuacją, że państwowy powiatowy inspektor sanitarny w myśl przepisów ustawy zatrzymuje ten towar

i przechowuje go, dlatego że nie ma strony, która mogłaby ten towar odebrać albo której można by go było zwrócić, albo która mogłaby złożyć zażalenie. Gdyby z kolei taki przedsiębiorca się pojawił, to musiałby także odebrać karę administracyjną wynikającą z wprowadzania do obrotu tychże dopalaczy, więc się nie pojawia, w każdym razie jest to mało prawdopodobne. W związku z tym praktyka jest taka, że te środki zastępcze są, one są przechowywane, państwowi powiatowi inspektorzy wynajmują hale, żeby je przetrzymywać, chętnych do odbioru nie ma i trochę brakuje… Odkryliśmy w ten sposób lukę prawną, którą trzeba w jakiś sposób wypełnić, aby wszystko było w zgodzie z przepisami prawa.

Ja dyskutowałbym, jeśli chodzi o kwestię przepadku mienia i prawa własności oraz zgodności z konstytucją, kiedy tak naprawdę mamy do czynienia z koniecznością wyważenia przynajmniej dwóch fundamentalnych przepisów konstytucji, a mianowicie z jednej strony prawa własności, a z drugiej strony prawa do ochrony zdrowia i życia ludzi, o czym mówi art. 68, a także art. 31 ust. 3, w którym konstytucja mówi o tym, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Tę kwestię oczywiście zapewne rozstrzygnie Wysoka Izba. Zdaniem ministra zdrowia konieczność, imperatyw ochrony zdrowia i życia ludzkiego musi tu być wartością podstawową, niejako ważniejszą niż prawa do ochrony własności, zresztą własności substancji, która tak naprawdę stanowi zagrożenie dla zdrowia i życia i – jak praktyka wskazuje – zazwyczaj nie ma chętnych do jej odebrania, a gdyby byli, o czym jeszcze raz mówię, to musieliby uiścić karę administracyjną, która została na nich nałożona z uwagi na wprowadzanie do obrotu tychże środków.

Podobnie podchodzę do uwagi dziewiątej pani mecenas, dotyczącej rygoru natychmiastowej wykonalności. Otóż faktycznie art. 108 k.p.a. wskazuje, iż nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności następuje, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia i życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W moim przekonaniu sytuacja, w której państwo ogranicza dostęp do substancji psychoaktywnych, często stwarzających zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli, właśnie spełnia wszystkie przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności. W moim przekonaniu ten mechanizm, dodatkowo wpisany explicite w ustawie, jest mechanizmem niebudzącym cienia wątpliwości, mało tego, ułatwiającym decyzyjność państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, który po prostu będzie w tej sytuacji, jak to jest napisane wprost w ustawie, realizował misję publiczną ochrony życia i zdrowia ludzkiego.

Uwaga dziesiąta Biura Legislacyjnego dotyczy produktu leczniczego, którego wydanie jest ograniczone wiekiem. Ja wielokrotnie czytałem ten artykuł, art. 68, gdzie wpisano kategorię wieku. Być może jest to wynik mojej ciągle jeszcze niedoskonałej umiejętności czytania przepisów prawa, wszakże jestem lekarzem, a nie prawnikiem, ale ja nie mam wątpliwości, że chodzi tu o wiek pacjenta, mimo iż słowo „pacjent" nie pojawia się w przepisach w tym konkretnym miejscu. Rzeczywiście nie pojawia się, ale nie ma takich leków, których wydawanie byłoby ograniczone wiekiem farmaceuty, nie ma takiej kategorii dostępności, nie ma takiej sytuacji, więc wydaje mi się, że w praktyce zastosowanie tego przepisu nie powinno budzić wątpliwości, mimo iż faktycznie pod względem gramatyki i precyzji słowo „pacjenta" wzmocniłoby ten zapis.

Uwaga jedenasta dotyczy przepisów art. 129d i 129e, które być może rzeczywiście należałoby połączyć, ale zauważę też, że – z tego, co pamiętam – w trakcie procedowania w Sejmie toczyła się dyskusja o tym, czy nie należałoby wydzielić odrębnego przepisu. Ostatecznie został on wydzielony i przepisy w takim kształcie, zaakceptowane przez ekspertów, także ministra finansów, zostały przedłożone Wysokiej Izbie. Pomijając kwestie proceduralne i kwestie tego, kto jest organem właściwym do egzekucji, w moim przekonaniu te przepisy z punktu widzenia meritum ustawy, czyli ochrony obywateli przed szkodliwym wpływem na zdrowie substancji będących w obrocie, nic nie zmieniają, czyli ta dyskusja jest tak naprawdę dyskusją dotyczącą bardziej poprawności legislacyjnej niż praktyki wprowadzenia w życie tejże ustawy.

Uwaga dwunasta dotyczy art. 8 ust. 3, w którym jest mowa o przepisie przejściowym. Ja podzielam opinię pani mecenas, że ten przepis przejściowy jest bardzo skomplikowany, ale jego skomplikowanie wynika także z dość złożonego otoczenia prawnego sprzedaży leków i prawa farmaceutycznego. Mianowicie intencją tego przepisu jest to, by z chwilą wejścia w życie ustawy, od razu, po tym krótkim vacatio legis obowiązywał zakaz sprzedaży leków zawierających pseudoefedrynę, dekstrometorfan i kodeinę osobom małoletnim. To po pierwsze. Po drugie, chodzi o to, by osoba wydająca lek z apteki, w przypadku gdy zajdzie wątpliwość, czy osoba kupująca jest pełnoletnia, miała obowiązek to zweryfikować. Po trzecie, chodzi też o to, aby od razu, z chwilą wejścia w życie ustawy osoba, która wydaje lek z apteki, mogła wydać tylko najmniejsze opakowanie, które jest bezpieczne dla pacjenta, i żeby nie sprzedawała tego leku wysyłkowo.

Problem polega na tym, że do tej pory minister zdrowia w Polsce nie określał maksymalnych dawek, czyli maksymalnych mocy, jakie będzie można kupić w ramach jednorazowej transakcji. Tę zasadę wprowadza dopiero ta ustawa. Ponieważ takich przepisów nie było, producenci leków produkowali różne opakowania, po 200 mg, po 400 mg, a czasami po 1200 mg, mówię o łącznej, sumarycznej zawartości jakiejś substancji, na przykład pseudoefedryny.

W związku z tym przepis przejściowy wprowadził taką zasadę, że do momentu wejścia w życie limitów poszczególnych substancji określonych w miligramach w drodze rozporządzenia ministra zdrowia będzie można sprzedawać w ramach jednej transakcji maksymalnie jedno opakowanie leku objętego taką regulacją. Dzięki temu nie jest konieczne wycofywanie z rynku leków, które znajdują się w obrocie,

a są to leki często wykorzystywane i byłyby to duże, nieuzasadnione koszty dla producentów tych leków. Te leki są dopuszczone do obrotu i mają termin zdatności do użycia. A zatem ten przepis powoduje, że wprowadzane do obrotu leki, produkowane w liniach produkcyjnych wykorzystywanych do tej pory, będą legalnie w obrocie i będzie można je sprzedawać, a wprowadzane do obrotu już na nowych zasadach będą musiały trzymać normę maksymalnej ilości substancji określoną w ustawie, tak by mogły być one legalnie sprzedawane.

Jest to zatem przepis przejściowy, który jest funkcjonalnie sprawny, mimo jego złożonej struktury, bo on prowadzi do tego, że z chwilą wejścia w życie ustawy chronione są dzieci i młodzież, nie można sprzedawać tych leków hurtowo, tak jak się to dzieje szczególnie w niektórych aptekach południowej Polski. Przypomnę, że zdarzało się kupowanie kilkunastu tysięcy opakowań w ramach jednej transakcji przy okienku, szczególnie pseudoefedryny, co było oczywiście działaniem prowadzącym do pozyskania substratu do dalszej produkcji narkotyków, głównie poza terenem naszego kraju. W moim przekonaniu ten przepis jest funkcjonalny, choć podzielam krytyczne uwagi pani mecenas co do kultury legislacyjnej jego zapisu, ale on prowadzi do celu, który został zamierzony.

Jeśli pan przewodniczący pozwoli, to chciałbym prosić panią dyrektor Budziszewską o odpowiedź w tych sprawach, które pominąłem, oraz w odniesieniu do ostatniej sprawy, bo one są, że tak powiem, bardzo legislacyjne. Dziękuję.

Przewodniczący Rafał Muchacki:

Dziękuję bardzo, Panie Ministrze.

Tak, chodzi o uwagi piątą, siódmą i ostatnią, jak pan minister powiedział, czyli trzynastą.

Bardzo proszę, Pani Dyrektor.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Zdrowia Alina Budziszewska-Makulska:

Dziękuję bardzo.

Jeśli chodzi o uwagę piątą, to naszym zdaniem nie budzi wątpliwości to, że w art. 39 ust. 5 pkt 2 chodzi o sytuację z ust. 4. To jest jeden artykuł. Jeśli chodzi o sformułowania zarówno w ust. 4, jak i w ust. 5 pkt 2 w odniesieniu do stanu prawnego – chodzi o to, że niezgodność z tym stanem prawnym należy usunąć – to są one oczywiste. Decyzję wydaje jeden organ i ten sam organ zwraca się o usunięcie nieprawidłowości z ust. 4. W związku z tym naszym zdaniem nie ma wątpliwości co do tego, o jakie niezgodności ze stanem prawnym w ust. 5 pkt 2 chodzi. Są to niezgodności z ust. 4. Zatem ta poprawka nie poprawia istoty tego przepisu.

Uwaga siódma. To, co jest po słowach „uwzględniając w szczególności", jest wytyczną. Jest to przepis, który już obecnie obowiązuje, zostało wydane rozporządzenie i tak naprawdę do tej pory nie budziło to żadnych wątpliwości. Zmiana polega na dodaniu nowej substancji psychoaktywnej, na niczym więcej.

Jeśli chodzi o uwagę ostatnią, to chcielibyśmy zwrócić uwagę na to, że brzmienie tego przepisu zostało wypracowane w toku rządowych prac legislacyjnych i potem sejmowych. My przecież nie utrzymujemy w mocy upoważnień, my utrzymujemy w mocy rozporządzenia i będziemy te rozporządzenia zmieniać na podstawie nie starych upoważnień, ale upoważnień nowych. Zatem te, które znajdą się w ustawie matce, czyli w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, również w tym zakresie będą zmieniane. Jeżeli działamy, że tak powiem, na podstawie upoważnień, to tylko w tym zakresie, w zakresie tychże upoważnień możemy dokonywać zmian. Z tej przyczyny tej uwagi też nie możemy przyjąć.

Jeśli pan minister pozwoli, to może uzupełniłabym jeszcze odpowiedź odnośnie do przepadku. Trzeba zwrócić uwagę na to, że wyrok, który przywołuje tu pani legislator, zapadł w wyniku wniosku rzecznika praw obywatelskich. Rzecznik praw obywatelskich wniósł o zbadanie konstytucyjności przepisu – i wtedy był to również przepis ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, art. 22 ust. 4 ówczesnej ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii – pod kątem art. 46, który mówi o tym, że przepadek może być określony tylko w ustawie i że może być orzeczony przez sąd, a także zbadanie zgodności z art. 2 i art. 7, czyli podstawowymi zasadami konstytucyjnymi. Generalnie są to zasady, które mówią o tym, że Rzeczpospolita Polska jest państwem prawa. W tym wniosku nie było nic o art. 31 ust. 3. Gdyby coś było, to prawdopodobnie wyrok Trybunału byłby zupełnie inny. Tymczasem Trybunał może orzekać tylko w zakresie i w granicach określonych we wniosku.

Proszę zauważyć, że zgodnie z art. 31 ust. 3, który zresztą pani mecenas powołała na początku swojej opinii w odniesieniu do innej uwagi, jest możliwość ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw ze względu na ochronę życia i zdrowia, do tego musi to być w ustawie, a art. 46 znajduje się w części dotyczącej wolności i praw osobistych. Jest zatem spełniona przesłanka polegająca na tym, że to ograniczenie jest w ustawie, i jest to ograniczenie ze względu na ochronę życia i zdrowia. To jest pierwsza sprawa.

Druga sprawa. Wydaniu tego wyroku towarzyszyła opinia prokuratora generalnego, co do której – z uwagi na takie, a nie inne ograniczenie wniosku rzecznika praw obywatelskich – Trybunał stwierdził, że nie może jej wziąć pod uwagę. Prokurator generalny zwrócił tam uwagę na jedną szczególną sprawę – wtedy art. 22 ust. 4, ten artykuł zaskarżany dotyczył narkotyków – na to, że w pewnych sytuacjach własność nie korzysta z ochrony. Kto nadużywa swojego prawa, a niewątpliwie nadużywa go ktoś, kto produkuje dopalacze, narkotyki i tym podobne rzeczy, nie może się powoływać na te same prawa konstytucyjne, na które powołuje się normalny obywatel, który działa legalnie. Trybunał, jak sam stwierdził, nie może się do tej części odnieść, bo wtedy de facto odnosiłby się do spraw spoza wniosku, gdyż musiałby się odnieść do art. 31 ust. 3. Tak że naszym zdaniem, gdyby doszło do zbadania konstytucyjności tego przepisu w kontekście art. 31 ust. 3, to byłby to przepis absolutnie konstytucyjny. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Rafał Muchacki:

Dziękuję bardzo, Pani Dyrektor.

Szanowni Państwo, na pewno jest to nowelizacja bardzo potrzebna, oczekiwana i ona nie powinna być zbyt długo procedowana, bo ludzi nieuczciwych jest coraz więcej.

Ja dziękuję panu ministrowi za nowe sformułowanie, które postaram się zapamiętać, mianowicie „kultura legislacyjna". Świetne. Taką kulturę legislacyjną reprezentuje, jak pan wie, Biuro Legislacyjne Senatu, za co dziękuję pani mecenas.

Jest tu niewątpliwie wiele rozbieżności, które zostały zgłoszone. Dotyczą one również niekonstytucyjności. Jest takie powiedzenie bodaj Sokratesa: twarde prawo, ale prawo. Ustawa musi być zgodna z prawem i zgodna z konstytucją, bo to jest najwyższe prawo. Nie wiem, pomysłem byłyby może jakieś sądy dwudziestoczterogodzinne, które bardzo szybko by powiedziały, że to trzeba spalić, wyrzucić albo coś z tym zrobić. Skoro można było takie sądy wprowadzić dla bandytów stadionowych, to i w takim przypadku może udałoby się coś takiego wprowadzić. W tym przypadku, jak myślę, Ministerstwo Zdrowia musi się dogadać z Ministerstwem Sprawiedliwości.

Ja mam pewną propozycję, bo przed nami za chwilę jeszcze jedna bardzo trudna ustawa do procedowania, nie wiem, czy panie i panowie senatorowie podzielą moją opinię. W każdym razie proponuję, żebyśmy dzisiaj nie blokowali tej ustawy i żebyśmy przyjęli ją bez poprawek. Od razu dodam, że ona będzie procedowana na następnym posiedzeniu Senatu, w związku z tym jest czas na to, aby jeszcze, powiedzmy, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Zdrowia i nasze Biuro Legislacyjne mogły się dogadać. Gdyby w tym czasie zostały uzgodnione jakieś rzeczywiście konieczne poprawki, to moglibyśmy je wprowadzić na posiedzeniu plenarnym.

Czy panie i panowie senatorowie zgadzają się z moją propozycją? Jeżeli tak, to dziękuję.

Wobec tego przystępujemy do głosowania.

Kto jest za przyjęciem ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii bez poprawek? (5)

Jednogłośnie za. Dziękuję.

Proszę państwa, kto z państwa byłby sprawozdawcą tej na pewno trudnej nowelizacji? Bardzo bym prosił, żeby ktoś z państwa zgłosił się na ochotnika, bo ja na następnym posiedzeniu będę prowadził tę ustawę farmakologiczną, która też jest trudna.

(*Senator Alicja Chybicka*: To może ja.)

Pani przewodnicząca, pani profesor Alicja Chybicka, niezawodna, jak zwykle.

Dziękuję bardzo, Pani Senator.

Szanowni Państwo, kończymy posiedzenie senackiej Komisji Zdrowia poświęcone rozpatrzeniu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw. Dziękuję wszystkim państwu za przybycie.

Teraz dziesięć minut przerwy. Następne posiedzenie komisji w sali sejmowej nr 102. Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 18)

Kancelaria Senatu
Opracowanie:
Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów
Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii