



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii
oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 1165)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowaną ustawą zmienia się ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego oraz ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach.

Zmiany w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii polegają m.in. na¹:

- 1) wprowadzeniu definicji pojęcia "przewóz";
- 2) uściśleniu przepisu dotyczącego nabywania środków odurzających, substancji psychotropowych, ich preparatów, a także prekursorów kategorii 1 przez jednostki organizacyjne administracji rządowej, jednostki organizacyjne Służby Więziennej, Żandarmerii Wojskowej oraz szkoły wyższe, prowadzące szkolenie osób niezbędnych do realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem narkomanii oraz przez jednostki naukowe lub inne podmioty prowadzące badania z wykorzystaniem takich środków, substancji lub preparatów celem ich identyfikacji i potwierdzenia popełnienia przestępstwa lub naruszenia zakazu określonego w art. 44b;
- 3) wyłączenia do odrębnej regulacji kwestii związanych z wchodzeniem w posiadanie środków odurzających, substancji psychotropowych, ich preparatów, a także prekursorów kategorii 1 przez jednostki organizacyjne administracji rządowej i Żandarmerii Wojskowej wykonujące czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz jednostki organizacyjne Służby Celnej przy wykonywaniu zadań określonych ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej w celu przeprowadzenia badań potwierdzających popełnienie

¹ Zmiany wymieniono w kolejności wynikającej z ustawy, a nie w kolejności ich doniosłości z punktu widzenia systemu prawa.

- przestępstwa oraz uregulowaniu spraw związanych z postępowaniem przez te podmioty z posiadanymi przez nie środkami, substancjami lub preparatami;
- 4) nałożeniu na zakłady opieki zdrowotnej prowadzące leczenie lub rehabilitację osób uzależnionych obowiązku współpracy z Krajowym Biurem do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, a w szczególności obowiązku gromadzenia i przekazywania Biuru informacji na temat osób zgłaszających się do leczenia z powodu używania środków odurzających lub substancji psychotropowych (ustawodawca określił zakres takich informacji);
 - 5) przyjęciu, iż warunkiem otrzymania certyfikatu specjalisty terapii uzależnień będzie ukończenie jakichkolwiek studiów wyższych;
 - 6) dodaniu regulacji określającej maksymalny termin na przystąpienie przez osoby ubiegające się o otrzymanie certyfikatu specjalisty terapii uzależnień albo certyfikatu instruktora terapii uzależnień do egzaminu końcowego;
 - 7) zmodyfikowaniu zasad przystępowania do egzaminu końcowego w zakresie specjalisty terapii uzależnień, bez konieczności uczestniczenia w szkoleniu, przez osoby, które uzyskały certyfikat instruktora terapii uzależnień;
 - 8) umożliwieniu zakładowi opieki zdrowotnej posiadającemu hurtownię farmaceutyczną otrzymania zezwolenia na leczenie substytucyjne;
 - 9) dodaniu przepisów, które uniemożliwią uczestniczenie przez pacjentów w więcej niż jednym programie leczenia substytucyjnego w tym samym czasie (Centralny Wykaz Osób Objętych Leczeniem Substytucyjnym);
 - 10) umożliwieniu przekazywania środków odurzających, substancji psychotropowych lub ich preparatów oraz prekursorów kategorii 1 jednostkom, o których mowa w art. 24 ust. 2 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, na ich wniosek, w przypadku orzeczenia przez sąd przepadku "narkotyków" na rzecz Skarbu Państwa;
 - 11) dostosowaniu ustawy do przepisów Unii Europejskiej dotyczących prekursorów narkotykowych;
 - 12) umożliwieniu posiadania przez m.in. zakład opieki zdrowotnej niemający apteki szpitalnej, zakład leczniczy dla zwierząt oraz lekarza, lekarza dentystę lub lekarza weterynarii, prowadzącego praktykę lekarską środków odurzających grup I-N, II-N i III-N lub substancji psychotropowych grup II-P, III-P i IV-P, które zostały dopuszczone do obrotu jako produkty lecznicze, **do badań klinicznych**;
 - 13) podniesieniu dolnej i górnej granicy sankcji za wprowadzanie do obrotu znacznej ilości środków odurzających, substancji psychotropowych lub słony makowej albo uczestniczenie w obrocie nimi;

- 14) podniesieniu dolnej i górnej granicy sankcji za posiadanie znacznej ilości środków odurzających lub substancji psychotropowych;
- 15) dodaniu regulacji umożliwiającej umorzenie postępowania przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia w odniesieniu do sprawcy posiadającego na własny użytek środki odurzające lub substancje psychotropowe w ilości nieznacznej, jeżeli orzeczenie wobec niego kary byłoby niecelowe ze względu na okoliczności popełnienia czynu, a także stopień jego społecznej szkodliwości;
- 16) dodaniu typu uprzywilejowanego oraz typu kwalifikowanego przestępstwa polegającego na kradzieży środków odurzających, substancji psychotropowych, mlecza makowego lub słomy makowej;
- 17) nałożeniu na sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokuratora, obowiązku zbierania informacji na temat używania przez podejrzanego (oskarżonego) środków odurzających lub substancji psychotropowych (wywiadu będą dokonywały osoby posiadające certyfikat specjalisty terapii uzależnień);
- 18) zmodyfikowaniu przepisów dotyczących zawieszania postępowań oraz warunkowego umarzania postępowań w związku z poddaniem się osoby uzależnionej lub używającej szkodliwie substancji psychoaktywnej leczeniu, rehabilitacji lub udziałem w programie edukacyjno-profilaktycznym;
- 19) dodaniu przepisów o udzielaniu przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności w celu podjęcia leczenia lub rehabilitacji.

Nowelizacja ustawy – Kodeks karny umożliwi sądowi umarzającemu warunkowo postępowanie karne nałożenie na sprawcę obowiązku poddania się leczeniu, w szczególności odwykowemu lub rehabilitacyjnemu, albo oddziaływaniom terapeutycznym albo uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych.

Zmiany w ustawie – Kodeks postępowania karnego mają na celu uściślenie i ujednolicenie w polskim porządku prawnym kwestii związanych z zabezpieczaniem, przechowywaniem oraz niszczeniem przedmiotów i substancji stwarzających niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia osób albo bezpieczeństwa powszechnego, które zostały zabezpieczone dla potrzeb postępowania karnego, w tym w szczególności w związku z przeciwdziałaniem narkomanii.

Ponadto ustawodawca uzupełnia załącznik nr 2 do ustawy o odpadach (określa on kategorie lub rodzaje odpadów niebezpiecznych) o środki odurzające, substancje psychotropowe lub ich preparaty oraz prekursory kategorii 1 zabezpieczone na potrzeby postępowania karnego u osób posiadających je bez uprawnienia albo uzyskane przez

jednostki administracji rządowej oraz Żandarmerii Wojskowej w toku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych.

W przepisach przejściowych ustawodawca określił zasady przystępowania do egzaminu końcowego przez osoby, które ukończyły szkolenie w dziedzinie uzależnienia przed dniem wejścia w życie nowelizacji oraz przez osoby będące w trakcie szkolenia w tym dniu. W przepisach tych określono także zasady przystępowania do egzaminu końcowego w zakresie specjalisty terapii uzależnień bez konieczności uczestniczenia we właściwym szkoleniu przez osoby posiadające certyfikat instruktora terapii uzależnień, które spełniają wymagania określone w art. 27 ust. 7 w brzmieniu nadanym nowelizacją. Poza tym ustawodawca czasowo zachowuje w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie zmienianych upoważnień ustawowych.

Ustawa – co do zasady – wejdzie w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Wyjątek dotyczy przepisu dodającego regulację określającą maksymalny termin na przystąpienie do egzaminu końcowego przez osoby ubiegające się o otrzymanie certyfikatu specjalisty terapii uzależnień albo certyfikatu instruktora terapii uzależnień, który to przepis wejdzie w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia oraz przepisu nowelizującego ustawę – Kodeks karny, który wejdzie w życie 2 stycznia 2012 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 89. posiedzeniu w dniu 1 kwietnia 2011 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym. W trakcie prac w Sejmie m.in.:

- 1) zrezygnowano z dodania do ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii definicji pojęcia "khat";
- 2) w związku z ustawą z dnia 8 października 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej zrezygnowano z dodawania do ustawy przepisów zakazujących prowadzenia reklamy i promocji środków spożywczych lub innych produktów poprzez sugerowanie, że posiadają one działanie jak substancje psychotropowe albo, że ich użycie może powodować skutki takie jak działanie substancji psychotropowych lub środków odurzających;
- 3) odstąpiono od nowelizacji załącznika nr 1 do ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii;
- 4) wydłużono *vacatio legis* przepisu zmieniającego ustawę – Kodeks karny (projekt przewidywał, iż zmiana wejdzie w życie z dniem 1 lipca 2011 r., a nie jak uchwalono z dniem 2 stycznia 2012 r.).

Na etapie sejmowym swoje opinie o projekcie przedstawili m.in. Sąd Najwyższy, Biuro Analiz Sejmowych (opinie: dr Andrzeja Sakowicza oraz dr hab. Marka Szydło), dr Anna Muszyńska (opinia zlecona BAS) oraz prof. dr hab. Monika Płatek (opinia zlecona BAS). Uwagi krytyczne przedstawione przez te osoby dotyczyły m.in. zaostrożenia sankcji karnych oraz wprowadzenia możliwości umarzania postępowania przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 1 lit. b, art. 4 pkt 20a – w związku z dodaniem do ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii definicji pojęcia "przewóz" ustawodawca nowelizował art. 55 ust. 1. Nowelizacja tego przepisu sprowadza się *de facto* do zastąpienia określenia "przewozi przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub terytorium innego państwa" zdefiniowanym pojęciem "przewóz". Z uzasadnienia do projektu wynika, iż nowelizacja art. 55 ust. 1 wynika z konieczności dostosowania tego przepisu do dodawanej definicji. Jednocześnie ustawodawca nie nowelizuje art. 61 i art. 66, które również posługują się zmienianym określeniem. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy pozostawienie wskazanych przepisów w kształcie obowiązującym jest zgodne z wolą ustawodawcy i czy nie będzie w przyszłości wątpliwości interpretacyjnych związanych z funkcjonowaniem w ustawie dwóch różnych określeń tj. "przewóz" oraz "przewożenie przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub terytorium innego państwa". W związku z tym, iż art. 61 i art. 66 są przepisami karnymi konieczna jest szczególna staranność przy ich formułowaniu (określenie znamion czynu zabronionego nie może budzić wątpliwości interpretacyjnych). W przypadku uwzględnienia tej uwagi konieczne będzie dodanie do ustawy zmian modyfikujących art. 61 i art. 66.

Propozycja poprawek:

- w art. 1 po pkt 13 dodaje się pkt 13a w brzmieniu:

"13a) art. 61 otrzymuje brzmienie:

"Art. 61. Kto, wbrew przepisom ustawy, rozporządzenia 273/2004 lub rozporządzenia 111/2005, w celu niedozwolonego wytworzenia środka odurzającego lub substancji psychotropowej, wytwarza, przetwarza, przerabia, dokonuje przywozu, wywozu, przewozu, wewnątrzspółnotowego nabycia, wewnątrzspółnotowej dostawy, nabywa, posiada, przechowuje lub wprowadza do obrotu prekursorsy, podlega grzywnie i karze pozbawienia wolności do lat 5.";

- w art. 1 po pkt 16 dodaje się pkt 16a w brzmieniu:

"16a) art. 66 otrzymuje brzmienie:

"Art. 66. Kto, wbrew przepisom ustawy, rozporządzenia 273/2004 lub rozporządzenia 111/2005, wytwarza, przetwarza, przerabia, stosuje, dokonuje przywozu, wywozu, przewozu, wewnątrzwspólnotowego nabycia, wewnątrzwspólnotowej dostawy, nabywa, posiada lub przechowuje prekursorzy,
podlega karze grzywny.";

- 2) art. 1 pkt 3 lit. c, art. 24 ust. 6 – ustawą z dnia 8 października 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej rozszerzono zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 24 ust. 6 o kwestie związane ze środkami zastępczymi. Opiniowana ustawa nowelizując po raz kolejny tę delegację pomija środki zastępcze. W związku z tym nasuwa się wątpliwość, czy takie rozwiązanie zgodne jest z wolą ustawodawcy. Analizując tę kwestię należy mieć na względzie, iż pozostawiono bez zmian art. 24 ust. 5 pkt 2 – 4, w których ustawodawca stanowi m.in. o środkach zastępczych. Przepisy te są merytorycznie związane z nowelizowanym przepisem upoważniającym. Dokonywana nowelizacja zdaje się nie uwzględniać faktu zmian w systemie dokonanych nowelizacją z dnia 8 października 2010 r.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3 w lit. c, w ust. 6 wyrazy "oraz prekursorów kategorii 1" zastępuje się wyrazami ", prekursorów kategorii 1 oraz środków zastępczych" oraz wyrazy "i prekursorów kategorii 1" zastępuje się wyrazami ", prekursorów kategorii 1 i środków zastępczych";

- 3) art. 1 pkt 4, art. 24a – w związku z wyłączeniem do odrębnej regulacji (osobnego artykułu) kwestii związanych z wchodzeniem w posiadanie środków odurzających, substancji psychotropowych, ich preparatów, a także prekursorów kategorii 1 przez jednostki organizacyjne administracji rządowej i Żandarmerii Wojskowej wykonujące czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz jednostki organizacyjne Służby Celnej przy wykonywaniu zadań określonych ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej w celu przeprowadzenia badań potwierdzających popełnienie przestępstwa oraz uregulowaniu spraw związanych z postępowaniem przez te podmioty z posiadanymi przez nie środkami, substancjami lub preparatami, nasuwa się pytanie dlaczego dodawany

art. 24a nie uwzględnia środków zastępczych. Należy przypomnieć, iż dotychczasowy art. 24 ust. 3 odnosił się również do nich. Podobnie jak w przypadku wyżej omówionej kwestii nowelizacji art. 24 ust. 6 można odnieść wrażenie, iż opiniowana nowelizacja nie uwzględnia faktu zmian w systemie dokonanych nowelizacją z dnia 8 października 2010 r. Zakładając, iż wolą ustawodawcy jest, aby art. 24a odnosił się również do środków zastępczych należałoby przyjąć niżej zaproponowaną poprawkę. Ewentualne przyjęcie tej poprawki powinno, jak się wydaje, wiązać się również z uwzględnieniem środków zastępczych w załączniku nr 2 do ustawy o odpadach, który określa kategorie lub rodzaje odpadów niebezpiecznych.

Propozycja poprawek:

- w art. 1 w pkt 4, w art. 24a:
 - a) w ust. 1 wyrazy "oraz prekursorów kategorii 1" zastępuje się wyrazami ",prekursorów kategorii 1 oraz środków zastępczych" oraz po wyrazie "przestępstwa" dodaje się wyrazy "lub naruszenie zakazu określonego w art. 44b",
 - b) w ust. 2 w pkt 1 i 2 wyrazy "oraz prekursorów kategorii 1" zastępuje się wyrazami ", prekursorów kategorii 1 oraz środki zastępcze",
 - c) w ust. 3 wyrazy "oraz prekursorów kategorii 1" zastępuje się wyrazami ", prekursorów kategorii 1 oraz środków zastępczych";
 - w art. 4, w pkt 2a "oraz prekursorów kategorii 1" zastępuje się wyrazami ", prekursorów kategorii 1 oraz środków zastępczych";
- 4) art. 1 pkt 4, art. 24b – w nowelizowanych przepisach m.in. w art. 24b ustawodawca posługuje się pojęciem "zakład opieki zdrowotnej" (w art. 72 ust. 1 - "zakład opieki zdrowotnej lub inny podmiot działający w ochronie zdrowia"). W dniu 18 marca 2011 r. Sejm uchwalił ustawę o działalności leczniczej², która zastąpi dotychczasową ustawę o zakładach opieki zdrowotnej. Ustawa ta odstępuje od dotychczasowej terminologii i w miejsce zbiorczego określenia "zakład opieki zdrowotnej" wprowadza pojęcie "podmiot leczniczy". Wprowadza ona do systemu prawnego również inne pojęcia dotyczące działalności leczniczej (np. "podmiot wykonujący działalność leczniczą"). Mając na względzie, iż analizowana ustawa wejdzie w życie później niż ustawa o działalności leczniczej jej terminologia powinna być dostosowana do nowych uregulowań.

² Ustawa została rozpatrzona przez Senat w dniu 31 marca 2011 r. Aktualnie trwają prace Sejmu nad stanowiskiem Senatu.

Ustawodawca nie może uchwalając ustawę nie zauważać zmian w systemie dokonanych przez niego wcześniejszymi aktami normatywnymi. Korelując terminologię opiniowanej ustawy z ustawą o działalności leczniczej należy przesądzić m.in. o jakiej kategorii podmiotu leczniczego nowelizowana ustawa stanowi (np. czy obejmować ona powinna wszystkie podmioty lecznicze bez względu na formę organizacyjną i rodzaj działalności leczniczej) oraz, czy obejmuje ona również inne niż podmioty lecznicze podmioty wykonujące działalność leczniczą. Sformułowanie ewentualnych poprawek będzie możliwe dopiero wówczas gdy w trakcie prac nad ustawą ustalony zostanie zakres koniecznych zmian. Zmiana terminologii powinna dotyczyć również przepisów nienowelizowanych (w przypadku objęcia nowelizacją przepisów niemieszczących się w zakresie opiniowanej ustawy może pojawić się problem wykroczenia poza zakres dopuszczalnej poprawki Senatu; rozważyć należałoby niezależną od rozpatrywanej nowelizację ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, której celem byłoby zharmonizowanie przepisów tej ustawy z przepisami ustawy o działalności leczniczej). Konsekwencją niedokonania harmonizacji będą w przyszłości problemy interpretacyjne. Należy bowiem pamiętać, iż zakres pojęcia "zakład opieki zdrowotnej" ustalany był w oparciu o uchyloną ustawę o zakładach opieki zdrowotnej. Wprawdzie w ustawie o działalności leczniczej znalazł się przepis dostosowujący (art. 214), który przewiduje, iż ilekroć przepisy odrębne nakładają obowiązek na zakład opieki zdrowotnej albo przyznają takiemu zakładowi prawo, te obowiązki albo prawa dotyczą podmiotu leczniczego oraz przesądza, iż przez użyte w przepisach odrębnych pojęcie "zakład opieki zdrowotnej" rozumieć się będzie przedsiębiorstwo podmiotu leczniczego, można mieć jednak wątpliwości, czy wystarczy to do jednoznacznej interpretacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii;

- 5) art. 1 pkt 4, art. 24b – zestawiając dodawany przepis art. 24b z definicją sformułowaną w art. 4 w pkt 31 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (definicja określenia "używanie środka odurzającego, substancji psychotropowej lub środka zastępczego") oraz mając na względzie uwagi poczynione we wcześniejszych punktach opinii, nasuwa się wątpliwość czy dodawany przepis nie powinien odnosić się również do "używania środków zastępczych". Jeśli tak powinno to znaleźć odzwierciedlenie treści dodawanego przepisu. Niżej sformułowano propozycję poprawki na okoliczność, jeżeli wolą ustawodawcy byłoby ujęcie w art. 24b również środków zastępczych.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4, w art. 24b:

a) w ust. 1 wyrazy "lub substancji psychotropowych" zastępuje się wyrazami
", substancji psychotropowych lub środków zastępczych",

b) w ust. 2:

- w pkt 3 wyrazy "lub substancji psychotropowej" zastępuje się wyrazami
", substancji psychotropowej lub środka zastępczego",

- w pkt 4 wyrazy "lub substancji psychotropowych" zastępuje się wyrazami ",
substancji psychotropowych lub środków zastępczych",

c) w ust. 3 użyte dwukrotnie wyrazy "lub substancji psychotropowych" zastępuje się
wyrazami ", substancji psychotropowych lub środków zastępczych";

6) art. 1 pkt 5 lit. c, art. 27 ust. 9 – w związku z tym, iż w art. 27 ust. 7 mowa jest o jednym
wymogu należałoby rozważyć przyjęcie niżej zaproponowanej poprawki redakcyjnej.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 5 w lit. c, w ust. 9 wyrazy "wymogi, o których" zastępuje się wyrazami
"wymóg, o którym";

7) art. 1 pkt 6 lit. b, art. 28 ust. 6a – mając na względzie § 11 Zasad techniki prawodawczej,
w myśl którego w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu
norm prawnych, a w szczególności uzasadnień formułowanych norm, w dodawanym
przepisie należałoby skreślić niemające wartości normatywnej wyrazy "W celu
wykluczenia udziału pacjenta w tym samym czasie w więcej niż jednym programie
leczenia substytucyjnego". Przytoczona część zdania uzasadnia cel utworzenia i
prowadzenia Centralnego Wykazu Osób Objętych Leczeniem Substytucyjnym. Miejszem
uzasadniania formułowanych przepisów (zakodowanych w nim norm) są m.in.
uzasadnienie do projektu ustawy oraz trybuna sejmowa albo senacka. Jeżeli istotą
kwestionowanej części przepisu jest sformułowanie zasady, iż osoba uzależniona może
być leczona w tym samym czasie tylko w jednym programie leczenia substytucyjnego
należy sformułować odpowiedni przepis merytoryczny, który będzie pozostawał w
związku z instytucją Centralnego Wykazu.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 6 w lit. b, w ust. 6a skreśla się wyrazy "W celu wykluczenia udziału pacjenta w tym samym czasie w więcej niż jednym programie leczenia substytucyjnego";

albo

- w art. 1 w pkt 6 w lit. b:
 - a) w zdaniu wstępnym wyrazy "ust. 6a i 6b" zastępuje się wyrazami "ust. 6... - 6b",
 - b) przed ust. 6a dodaje się ust. 6... w brzmieniu"
"6.... Pacjent może brać udział w jednym programie leczenia substytucyjnego w tym samym czasie.",
 - c) w ust. 6a skreśla się wyrazy "W celu wykluczenia udziału pacjenta w tym samym czasie w więcej niż jednym programie leczenia substytucyjnego";

8) art. 1 pkt 8 lit. a, art. 35 ust. 3 – nowelizowany przepis nie uwzględnia § 156 Zasad techniki prawodawczej, który określa m.in. zasady formułowania odesłań zewnętrznych (odesłań do innego aktu normatywnego). Analizowany przepis odsyła adresata (w zakresie ustalenia o jakie zezwolenie chodzi) do bliżej nieokreślonego właściwego rozporządzenia prawa Unii Europejskiej. Odesłanie w tym kształcie przerzuca na adresata obowiązek wyinterpretowania (ustalenia, zbadania), o jakich przepisach unijnych ustawodawca stanowi. Poza tym można się w ogóle zastanawiać, czy to odesłanie ma jakąkolwiek wartość normatywną. Wydaje się, że nie ma. Rozporządzenia Unii Europejskiej są bowiem aktami powszechnie obowiązującymi i bezpośrednio stosowanymi, co oznacza iż zarówno Główny Inspektor Farmaceutyczny, jak i przedsiębiorca, powinni je znać i się do nich stosować. Oznacza to także, iż zezwolenie będzie mogło być wydane tylko na podstawie właściwego przepisu merytorycznego. Ponadto w przypadku zezwolenia, o którym mowa w art. 35 ust. 4 w zakresie dotyczącym prekursorów kategorii 1 ustawodawca analogicznego odesłania do przepisów wspólnotowych nie sformułował. Mając te uwagi na względzie należałoby skreślić odesłanie do rozporządzenia unijnego, a przynajmniej wskazać o jakim rozporządzeniu ustawodawca stanowi.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 8 w lit. a, w ust. 3 skreśla się wyrazy "na podstawie właściwego rozporządzenia prawa Unii Europejskiej";

- 9) art. 1 pkt 8 lit. b, art. 35 ust. 10 – mając na względzie jednoznaczność przepisu upoważniającego należałoby rozważyć niżej sformułowaną poprawkę uściślającą.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 8, w ust. 10 po wyrazach "z wyjątkiem" dodaje się wyrazy "zezwoleń dotyczących";

- 10) art. 1 pkt 10, art. 42 ust. 1 – mając na względzie § 156 i § 158 Zasad techniki prawodawczej należałoby w nowelizowanym art. 42 ust. 1 odesłać wprost do ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, a nie formułować tzw. odesłanie przedmiotowe.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 10, w art. 42 w ust. 1 wyrazy "prawa farmaceutycznego" zastępuje się wyrazami "ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne";

- 11) art. 1 pkt 11, art. 44 ust. 8 – zgodnie z § 4 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej w ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Nie wolno natomiast odsyłać do przepisów innych aktów normatywnych, w tym rozporządzeń. W związku z tym z nowelizowanego art. 44 ust. 8 należy wyeliminować odesłanie do rozporządzenia. Zabieg ten uzasadniony jest również tym, iż odesłanie takie nie ma żadnej wartości normatywnej. Nie budzi bowiem wątpliwości, iż podmioty, o których mowa w ust. 9, będą musiały niszczyć substancje w sposób określony w rozporządzeniu wydanym na podstawie ust. 9. Wynika to z tego, iż rozporządzenie jest aktem powszechnie obowiązującym i jego adresaci nie chcąc narażać się na negatywne skutki prawne swego postępowania będą obowiązani je stosować bez względu na to, czy ustawodawca im to nakaże czy nie (§ 4 ust. 4 zakazuje formułowania przepisów nakazujących stosowanie innych aktów normatywnych). Ponadto związek ust. 8 i 9

wynika ze sposobu umieszczenia tych przepisów w strukturze ustawy. Przepis upoważniający należy traktować jako uściślenie (uszczegółowienie) przepisu materialnego sformułowanego w ust. 8 (zob. § 23 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej).

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 11 w lit. b, w ust. 8 wyrazy "niszczą te substancje w sposób określony w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 9" zastępuje się wyrazami "są obowiązane zniszczyć te substancje";

12) art. 1 pkt 11, art. 44 ust. 9 – analizując wytyczne przepisu upoważniającego zawartego w nowelizowanym art. 44 ust. 9 można mieć wątpliwości czy są to rzeczywiście wytyczne w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji. W tym konkretnym przypadku mamy raczej do czynienia z uszczegółowieniem zakresu spraw przekazanych do uregulowania, a nie wskazówkami dla prawodawcy wskazującymi, jak ukształtować treść rozwiązań, które rozporządzeniem mają być regulowane. W efekcie przepis upoważniający zawiera "coś" na kształt wytycznych (quasi wytyczne), a nie wytyczne w rozumieniu Ustawy Zasadniczej. Mając to na względzie oraz kierując się nakazem zapewnienia zgodności delegacji ustawowej z art. 92 ust. 1 Konstytucji należałoby rozważyć dodanie do opiniowanego upoważnienia brakującej wytycznej. Fakt, iż analogiczne błędne rozwiązanie znajduje się w nowelizowanej ustawie nie uzasadnia pozostawienia tego elementu w niezmienionym kształcie również po nowelizacji. Sformułowanie prawidłowych wytycznych wymaga ustalenia w trakcie prac w Senacie woli ustawodawcy co do oczekiwanego kształtu przyszłego rozporządzenia;

13) art. 1 pkt 15, art. 62a – w dodawanym do ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii art. 62a ustawodawca przewiduje, iż w przypadku gdy przedmiotem czynu, o którym mowa w art. 62 ust. 1 lub 3 (posiadanie środków odurzających lub psychotropowych), są środki odurzające lub substancje psychotropowe w ilości nieznacznej, przeznaczone na własny użytek sprawcy, **postępowanie można umorzyć również przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia**, jeżeli orzeczenie wobec sprawcy kary byłoby niecelowe ze względu na okoliczności popełnienia czynu, a także stopień jego społecznej szkodliwości. Rozwiązanie takie nie było dotychczas przewidziane w polskim systemie prawnym. W myśl uzasadnienia jego intencją "jest przede wszystkim umożliwienie odstępowania w pewnych sytuacjach od ścigania pewnych kategorii

drobnych przestępstw związanych z konsumpcją narkotyków, w stosunku do których realizacji represji karnej zdaje się nie przynosić jakichkolwiek pozytywnych efektów". Rozumiejąc cel przyświecający ustawodawcy można mieć wątpliwości do sposobu jego realizacji. Nowatorstwo przyjętego rozwiązania sprowadza się m.in. do tego iż ustawodawca przewiduje możliwość umorzenia niewszczętego postępowania, co już samo w sobie może budzić wątpliwości. Nasuwa się pytanie, jak pogodzić dodawaną regulację np. z art. 303 Kodeksu postępowania karnego, który przewiduje wydanie postanowienia o wszczęciu śledztwa w przypadku, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, czy też art. 305 § 1, który nakazuje organowi powołanemu do prowadzenia postępowania przygotowawczego niezwłoczne wydanie postanowienia o wszczęciu śledztwa albo odmowie wszczęcia śledztwa (z wyjątkiem okoliczności przewidzianej w art. 307). Dodawana regulacja stanowi *de facto* wyłom w odniesieniu do dotychczasowego sposobu pojmowania przez ustawodawcę instytucji umorzenia postępowania. Uwzględniając fakt, iż instytucja ta jest jedną z podstawowych instytucji procesowych, należałoby się zastanowić, czy osiągnięcie celu założonego przez ustawodawcę nie jest możliwe w oparciu o znane systemowi rozwiązania. Dlaczego np. ustawodawca nie przewidział, iż w przypadku określonym w art. 62a nie wszczyzna się postępowania, uznając iż dodawany przepis będzie stanowił *lex specialis* w stosunku do art. 17 Kodeksu postępowania karnego albo dlaczego nie skorzystano z wzorca, który ustawodawca zastosował już w art. 11 Kodeksu (w odniesieniu do tzw. umorzenia absorpcyjnego). W opinii Sądu Najwyższego można by rozważyć model przyjęty w ustawie z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (obowiązujący do 12 grudnia 2000 r.). W myśl art. 48 ust. 4 tej ustawy nie podlegał karze sprawca występkę polegającego na posiadaniu substancji odurzających lub środków psychotropowych, który posiadał na własny użytek środki odurzające lub substancje psychotropowe w ilości nieznaczej. Klauzula wyłączenia karalności przepisem ustawy wpisywała się w art. 17 § 1 Kodeksu postępowania karnego.

Zastanawia również fakt, iż skorzystanie z możliwości, którą daje dodawany art. 62a będzie fakultatywne. Pozostawienie w gestii organu swobodnej decyzji w przedmiocie umorzenia postępowania może prowadzić do sytuacji, w której w analogicznych sprawach ten sam organ zachowa się inaczej. W jednym przypadku umorzy on postępowanie niewydając postanowienia o wszczęciu postępowania, w drugim zaś stosowne postanowienie wyda, nadając tym samym sprawie dalszy bieg. Wszczęcie postępowania i "nieskorzystanie" z dobrodziejstwa art. 62a nie będzie podlegało bowiem

nadzorowi. Kodeks postępowania karnego nie przewiduje bowiem ani zatwierdzenia postanowienia o wszczęciu dochodzenia ani możliwości zaskarżenia postanowienia o wszczęciu śledztwa albo dochodzenia. Powyższe może prowadzić do sytuacji nierównego traktowania osób, które dopuszczają się czynów wymienionych w art. 62 ust. 1 lub 3. Ustawodawca powinien formułować przepisy w sposób zapewniający, na tyle na ile to możliwe, jednolitą praktykę stosowania przepisów. Adresaci muszą mieć pewność co do tego w jakich okolicznościach poniosą oni odpowiedzialność karną lub prowadzone będzie w wobec nich postępowanie karne. Skoro ustawodawca uznał, iż posiadanie przez osobę nieznacznych ilości środków zakazanych, przeznaczonych na własny użytek, jest z punktu widzenia państwa irrelewantne (prawnie – formalnie nadal będzie to czyn zabroniony, ale państwo będzie stosowało oportunizm ścigania), powinien on określić jasne (jednoznaczne) granice tej irrelewantności. Jest to niezbędne dla wyeliminowania niepewności prawnej po stronie adresata. Możliwym rozwiązaniem jest przyjęcie, iż art. 62a będzie stosowany obligatoryjnie;

- 14) art. 2 – uwzględniając fakt, iż zmiana Kodeksu karnego dokonywana art. 2 opiniowanej ustawy wejdzie w życie 2 stycznia 2012 r. oraz fakt, iż 1 lipca 2011 r. wejdzie w życie ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska, która również nowelizuje art. 67 § 3 Kodeksu karnego, należy stwierdzić, iż ustawodawca eliminuje z systemu prawnego przepis zdania drugiego art. 67 § 3 na pół roku. Zdanie drugie art. 67 § 3 stanowi, iż nakładając na sprawcę przestępstwa popełnionego z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej obowiązek wymieniony w art. 72 § 1 pkt 7b Kodeksu karnego, **sąd określa sposób kontaktu sprawcy z pokrzywdzonym**. Czy wolą ustawodawcy jest, aby przez pół roku sąd takiego obowiązku nie miał? Jeśli tak, jakie są za tym argumenty? Ten sam problem będzie dotyczył możliwości nakładania przez sąd obowiązku opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (nałożenie tego obowiązku nie będzie możliwe przez pół roku). Ustawodawca powinien być konsekwentny w swoich poglądach. Trudno pogodzić się z tym, iż nowelizując określony przepis dwukrotnie w ciągu roku ustawodawca tak diametralnie różni się w swoich poglądach. Kodeks karny, jako ustawa podstawowa dla gałęzi prawa, powinien charakteryzować się stabilnością przepisów, a w konsekwencji zakodowanych w nich norm albo fragmentów norm. Jeżeli ustawodawca chciałby uniknąć sytuacji omówionej wyżej należałoby skrócić do 1 lipca 2011 r. *vacatio legis* art. 2 (zmiany dokonywane z

dniem 1 lipca 2011 r. nałożą się, w systemie pozostanie wersja późniejsza) albo uchylić art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska (w konsekwencji do 2 stycznia 2012 r. moc obowiązującą miałby przepis obowiązujący dzisiaj; warunkiem skutecznego uchylenia przepisu ustawy nowelizującej jest wejście w życie przepisu uchylającego najpóźniej z dniem wejścia w życie przepisu uchylanego).

Propozycja poprawki:

w art. 8 wyrazy "2 stycznia 2012 r." zastępuje się wyrazami "1 lipca 2011 r.";

albo

- po art. 4 dodaje się art. 4a w brzmieniu:

"Art. 4a. W ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 40, poz. 227 oraz z 2011 r. Nr 39, poz. 202) w art. 1 uchyla się pkt 7.";

- w art. 8 wyrazy wyraz "oraz" zastępuje się przecinkiem oraz po wyrazach "2012 r." dodaje się wyrazy "oraz art. 4a, który wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia";

15) art. 5 i art. 8 – w związku z tym, iż przepis, który określa ostateczny termin przystąpienia do egzaminu końcowego zdawanego w celu otrzymania certyfikatu instruktora terapii uzależnień albo specjalisty terapii uzależnień wejdzie w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia oraz mając na względzie, iż przepis przejściowy art. 5 dotyczy wyłącznie osób, które przed dniem wejścia w życie ustawy ukończyły szkolenie albo które w dniu wejścia w życie ustawy były w trakcie szkolenia nasuwa się pytanie, w jakim ostatecznym terminie będą obowiązane przystąpić do egzaminu osoby, które rozpoczną szkolenie po upływie 6, a przed upływem 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Na to pytanie intertemporalne ustawodawca nie udzielił odpowiedzi. Możliwym sposobem rozwiązania tej sytuacji są: uzupełnienie przepisu przejściowego o brakujący stan faktyczny albo skrócenie *vacatio legis* w odniesieniu do art. 1 pkt 5 lit. b albo modyfikacja art. 5 i wydłużenie jego *vacatio legis*.

Propozycja poprawki:

w art. 5 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

"3. Osoby, które rozpoczną szkolenie, o którym mowa w art. 27 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 1, w okresie od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy do dnia wejścia w życie art. 1 pkt 5 lit. b tej ustawy, są obowiązane przystąpić do egzaminu końcowego do dnia 1 stycznia 2015 r. pod rygorem konieczności ponownego odbycia szkolenia.";

albo

w art. 8 skreśla się wyrazy "art. 1 pkt 5 lit. b, który wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia oraz";

albo

- w art. 5 w ust. 1 i 2 po wyrazach "w życie" dodaje się wyrazy "art. 1 pkt 5 lit. b";
- w art. 8 wyrazy "art. 1 pkt 5 lit. b, który wchodzi" zastępuje się wyrazami "art. 1 pkt 5 lit. b i art. 5, które wchodzi";

16) art. 5 ust. 2 – kierując się § 10 Zasad techniki prawodawczej należałoby skorelować terminologię, którą posłużono się w art. 5 w ust. 1 i 2. W ust. 1 mówi się o egzaminie końcowym, natomiast w ust. 2 o egzaminie.

Propozycja poprawki:

w art. 5 w ust. 2 po wyrazie "egzaminu" dodaje się wyraz "końcowego".

Jakub Zabielski

Główny legislator