



MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI

www.ms.gov.pl

Podsekretarz Stanu

BM-1-071-426/16/2
UMP: 160920-00509

DL-III-071-82/16/2

dot. BPS/043-24-506-MS/16

160815-00676

Warszawa, 16 września 2016 r.

KABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 20.09.2016 r.

nr. 4475 podpis. [signature]

SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 21.09.16
nr. 5509 podpis. [signature]

Pan

Stanisław Karczewski

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

[Handwritten signature: Stanisław Karczewski]

Odpowiadając na oświadczenie złożone przez Państwa senatorów Macieja Łuczaka, Andrzeja Wojtyłę, Przemysława Błaszczyka, Michała Seweryńskiego, Małgorzatę Kopiczko, Andrzeja Kamińskiego, Rafała Ambrozika, Rafała Ślusarza, Jerzego Czerwińskiego, Tadeusza Romańczuka, Jana Hamerskiego, Czesława Ryszkę i Zdzisława Pupę podczas 24. posiedzenia Senatu RP w dniu 4 sierpnia 2016 r. w sprawie skuteczności służb publicznych w walce z procederem zażywania substancji psychoaktywnych zwanych dopalaczami uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

W art. 44b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2016 r. poz. 224, z późn. zm.) zawarty został zakaz wytwarzania i wprowadzania do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych, zwanych potocznie dopalaczami. Zgodnie z art. 4 pkt 27 tej ustawy, środkami zastępczymi są substancje pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w każdym stanie fizycznym lub produkty, rośliny, grzyby lub ich części, zawierające taką substancję, używane zamiast środka odurzającego lub substancji psychotropowej lub w takich samych celach jak środek odurzający lub substancja psychotropowa, których wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu nie jest regulowane na podstawie przepisów odrębnych, przy czym do środków zastępczych nie stosuje się przepisów o ogólnym bezpieczeństwie produktów. Wprowadzaniem do obrotu,

stosownie do pkt 34 art. 4 wskazanej ustawy, jest natomiast udostępnienie osobom trzecim, odpłatnie lub nieodpłatnie, środków odurzających, substancji psychotropowych, prekursorów lub środków zastępczych.

Zgodnie z art. 44c ust. 1 ww. ustawy, w przypadku stwierdzenia wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środka zastępczego lub produktu, co do którego zachodzi podejrzenie, że jest on środkiem zastępczym, właściwy państwowy inspektor sanitarny stosuje odpowiednio przepisy art. 27c ustawy z dnia 14 marca 1985 r. *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1412, z późn. zm.). W art. 27c ust. 1 tej ustawy przewidziano przy tym, że w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że produkt stwarza zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, właściwy państwowy inspektor sanitarny wstrzymuje, w drodze decyzji, jego wytwarzanie lub wprowadzanie do obrotu lub nakazuje wycofanie produktu z obrotu na czas niezbędny do przeprowadzenia oceny i badań jego bezpieczeństwa, nie dłuższy jednak niż 18 miesięcy. W przypadku wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, właściwy państwowy inspektor sanitarny: zatrzymuje produkt i nakazuje zaprzestania prowadzenia działalności w pomieszczeniach lub obiektach służących wytwarzaniu lub wprowadzaniu produktu do obrotu na czas niezbędny do usunięcia zagrożenia, nie dłuższy niż 3 miesiące (ust. 2).

Wreszcie, zgodnie z art. 52a ust. 1 ustawy *o przeciwdziałaniu narkomanii*, osoba, która wytwarza lub wprowadza do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środek zastępczy, podlega karze pieniężnej w wysokości od 20.000 zł do 1.000.000 zł. Karę tę wymierza, w drodze decyzji, właściwy państwowy inspektor sanitarny, a decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 2).

Jak wynika z przytoczenia powyższych przepisów, i co słusznie podniesiono w senatorskim oświadczeniu, odpowiedzialność za wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych podlega obecnie reżimowi karno-administracyjnemu. Reżim ten, usankcjonowany ustawą z dnia 8 października 2010 r. *o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (Dz. U. Nr 81, poz. 529) został wprowadzony w sposób zamierzony. Głównym celem takiego osadzenia odpowiedzialności za wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu tzw. dopalaczy była szybka realizacja nadrzędnego celu ustawy *o przeciwdziałaniu narkomanii*, tj. ochrona życia i zdrowia obywateli. Ten pryncypialny cel, w połączeniu z faktem, że składy chemiczne wytwarzanych i wprowadzanych do obrotu środków zastępczych podlegają celowym i nieustannym modyfikacjom, skutkowało, dla wypełnienia pierwszorzędnego celu jakim było i jest eliminacja środków zastępczych z polskiego rynku, wyborem reżimu

administracyjnoprawnego. Za takim rozwiązaniem przemawiało kilka argumentów. Po pierwsze, największa i najpoważniejsza przeszkodą dla penalizacji wskazanych czynów na drodze postępowania karnego jest ustawowa definicja środków zastępczych, a przede wszystkim to, że katalog tych substancji jest katalogiem otwartym. Istotą uznania czynu za czyn zabroniony jako przestępstwo jest zaś jego jednoznaczność i określoność. Jako przykład mogą w tym miejscu posłużyć przepisy dotyczące ścigania produkcji i sprzedaży środków odurzających i substancji psychotropowych, tj. produktów, które ustawa o *przeciwdziałaniu narkomanii* uznała za narkotyki, zawierając ich wykaz w załącznikach do ustawy (zob. załączniki środków odurzających i substancji psychotropowych). Lista tych produktów jest jednak listą enumeratywną i stanowi, w przeciwieństwie do środków zastępczych, katalog zamknięty. Podkreślić przy tym należy, że zarówno środki odurzające jak i substancje psychotropowe są sukcesywnie dopisywane do załączników z tymi produktami. Jest to jednak proces czasochłonny i merytorycznie i legislacyjnie, gdyż każdorazowo wymaga nowelizacji ustawy o *przeciwdziałaniu narkomanii*. Tym samym, już choćby z tego powodu poddanie penalizacji czynów związanych ze środkami zastępczymi reżimowi karanemu bez głębokich zmian obejmujących przede wszystkim definicję środka zastępczego nie mogło znaleźć efektywnego zastosowania gdyż środki te nie stanowią katalogu zamkniętego. W każdym czasie mogą się bowiem pojawiać na rynku nowe syntetyczne modyfikacje substancji wcześniej wprowadzonych do załączników ustawy, co w rezultacie uniemożliwiłoby karne ściganie wytwarzania i wprowadzania do obrotu takich zmodyfikowanych substancji. W rezultacie, z racji zasad obowiązujących w prawie karnym (m.in. zasady oznaczoności przepisu karnego) nie można by było ścigać sprawców wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych, gdyby nie były one zamieszczone w wykazie takich środków.

Reasumując stwierdzić należy, że obecnie wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu środków zastępczych, bez zasadniczej zmiany ustawy o *przeciwdziałaniu narkomanii*, mogłoby być penalizowane w ramach prawa karnego ale tylko pod warunkiem, że wykaz tych substancji wprowadzony w drodze ustawowej byłby zmieniany równocześnie z pojawianiem się na rynku nowych produktów. To jednak, z oczywistych względów, nie jest realne. Praktyka pokazuje bowiem, że na rynek wprowadzane są coraz to nowe modyfikacje chemiczne środków zastępczych, stanowiące m.in. analogi strukturalne środków odurzających i substancji psychotropowych kontrolowanych ustawą o *przeciwdziałaniu narkomanii*. Innymi słowy, w przypadku przyjęcia odpowiedzialności karnej wobec sprawców wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych, organy ścigania nie mogłyby ścigać tych

sprawców dopóki dany środek zastępczy nie zostałby wpisany na listę środków odurzających i substancji psychotropowych, która stanowi załącznik do ustawy o *przeciwdziałaniu narkomanii*.

Odpowiadając zaś wprost na treść oświadczenia pragnę wskazać, że dostrzegając konieczność zmian w zakresie regulacji traktujących o środkach zastępczych, w szczególności celem ochrony życia i zdrowia obywateli, w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają wewnętrzne prace analityczne mające na celu rozstrzygnięcie, czy odpowiedzialność za posiadanie, produkcję i szeroko rozumiany obrót środkami zastępczymi poddać reżimowi prawa karnego, a tym samym zrównać odpowiedzialność w zakresie dopalaczy z odpowiedzialnością w zakresie środków odurzających i substancji psychotropowych. Obecnie są rozważane i analizowane różne warianty możliwych rozwiązań tak, by ewentualna zmiana była zgodna z naczelnymi i gwarancyjnymi zasadami prawa karnego, jednocześnie w sposób pełny penalizując wszystkie potencjalne znamiona zachowań związanych ze środkami zastępczymi uznanymi za szkodliwe społecznie w stopniu wymagającym kryminalizacji. Pragnę przy tym wskazać, że problem jest nadzwyczaj skomplikowany, zarówno na poziomie prawnym jak i medycznym, oraz rodzi wiele interdyscyplinarnych kontrowersji. Nadmieniam przy tym, że również analiza rozwiązań legislacyjnych innych krajów europejskich nie pozwala na konstatację *a priori*, że przyjęcie reżimu prawa karnego stanowi skuteczne remedium dla walki z dopalaczami. Jako przykład można tu przywołać najnowszy akt prawny wprowadzony niedawno w Wielkiej Brytanii (*Psychoactive Substances Act 2016*, obowiązujący od 26 maja 2016 r.) w którym, w opozycji do dotychczasowych regulacji, przyjęto zasadę, zgodnie z którą, zamiast listy substancji niedozwolonych, która, z podanych wyżej przyczyn, nie nadała za rzeczywistością, stworzono listę substancji dozwolonych, w skład której weszły: substancje kontrolowane, produkty medyczne, alkohol, nikotyna, kofeina i żywność. Wskazać przy tym należy, że choć rozwiązania brytyjskie są wzorowane na irlandzkiej ustawie z 2010 r. (*Criminal Justice Psychoactive Substances Act*) to z dotychczas uzyskanych informacji na temat oceny skutków tej regulacji wynika, że choć wskazana ustawa doprowadziła do częściowej likwidacji sklepów prowadzących handel dopalaczami to handel ten przeniósł się do sklepów internetowych lub do sieci dystrybucji narkotyków. Dodatkowo, jako argument przeciw rozwiązaniu irlandzkiemu i brytyjskiemu wskazuje się raport Europolu¹ z 2016 r. Zgodnie

¹ EU Drug Markets Report, In-depth Analysis, 2016, strona 142, za stroną internetową: <https://www.europol.europa.eu/content/eu-drug-markets-report-2016>.

z raportem, poziom używania „nowych substancji psychoaktywnych” (do których w Polsce zalicza się dopalacze) jest w Irlandii w dalszym ciągu wysoki (do ich użycia przyznało się 9% ankietowanych w wieku 15-24 lat, w porównaniu z 8% w Hiszpanii i Francji).

Wskazuję nadto, że według informacji dostępnej na stronie internetowej BBC, na której zacytowano wypowiedź policjanta irlandzkiego², pozytywny efekt irlandzkiej regulacji został zniweczony przez wymóg prawny, który nakazuje wykazać, że dana substancja jest substancją psychoaktywną. Z uwagi na to — według BBC — w ciągu 5 lat skierowano do sądu tylko 4 akty oskarżenia zakończone sukcesem (*successful prosecutions*) o handel dopalaczami.

Na zakończenie pragnę dodać, że według Wikipedii, podczas prac nad ustawą brytyjską ciało doradcze rządu – Advisory Council on the Misuse of Drugs (ACMD) – stwierdziło, że projektowane przepisy nie będą nadawały się do zastosowania, gdyż nie można w sposób nie budzący wątpliwości dowieść „psychoaktywności” danej substancji³.

Z przedstawionych względów, wyrażając uznanie dla kierunku aktywności parlamentarnej Państwa senatorów oraz doceniając Ich zaangażowanie w działania zmierzające do ochrony zdrowia i życia uprzejmie informuję, że obecnie nie jest możliwym wskazanie daty rozpoczęcia ewentualnych prac legislacyjnych obejmujących zmianę w zakresie sposobu penalizacji produkcji, obrotu i handlu środkami zastępczymi.


PODSEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Marcin Warchol

² <http://www.bbc.com/news/uk-33226526>.

³ https://en.wikipedia.org/wiki/Psychoactive_Substances_Act_2016