



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 4.03. 2015 r.

PG VII G 025/27/15

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 05.03.2015r.

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministro

W nawiązaniu do pisma z dnia 4 lutego 2015 r., GMS-WP-173-19/15, dotyczącego rządowego *projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 *ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze* (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Na akceptację zasługuje objęcie ramami projektowanej ustawy rozwiązań zawartych w art. 3, przewidującym wprowadzenie do *ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne* (Dz. U. z 2008 r., Nr 45, poz. 271, z późn. zm.) unormowań mających na celu ograniczenie dostępności wydawanych bez przepisu lekarza produktów leczniczych zawierających w składzie substancje psychoaktywne, które mogą być wykorzystywane w celach pozamedycznych oraz do produkcji środków odurzających (proj. art. 71a oraz art. 129c *Prawa farmaceutycznego*).

Konieczność wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych prowadzących do ograniczenia zjawiska wykorzystywania produktów leczniczych zawierających pseudoefedrynę do celów pozamedycznych sygnalizowana była w skierowanym do Ministra Zdrowia moim wystąpieniu z dnia 8 kwietnia 2014 r.,

PG III PZ 073/26/14. Objęte ramami projektu rozwiązania zmiierzają do realizacji tego celu.

Podkreślenia wymaga fakt naglącej potrzeby dokonania zmiany w *ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii* (Dz. U. z 2012 r. poz. 124, z późn. zm.), związanej z zasadniczymi rozbieżnościami dotyczącymi wykładni przepisów karnych tej ustawy. Zagadnienie to było sygnalizowane w skierowanym do Ministra Sprawiedliwości moim piśmie z dnia 26 maja 2014 r., PG VII G 0280/13/14.

Dostrzeżony problem pozostaje w związku z nowelizacją tej ustawy dokonaną *ustawą z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz innych ustaw* (Dz. U. Nr. 117, poz. 678).

Przed wejściem w życie tej nowelizacji *ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii* nie definiowała pojęcia *przewozu* środków odurzających i substancji psychotropowych. Równocześnie w wersji obowiązującej do dnia jej wejścia w życie, tj. do 9 grudnia 2011 r., w art. 55 ust. 1 stanowiono, że karze określonej w tym przepisie podlega m.in. ten, kto „*przewozi przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub terytorium innego państwa środki odurzające, substancje psychotropowe lub słomę makową*”.

Interpretacja tego zapisu nie sprawiała praktykom problemów, zwłaszcza po wydaniu przez Sąd Najwyższy postanowienia z dnia 20 grudnia 2006 r., I KZP 31/06, w którym Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że sformułowanie „*przewozi przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub terytorium innego państwa środki odurzające*” oznacza ich nielegalne przemieszczenie przez co najmniej jedną granicę państwa.

Aktualne brzmienie art. 55 ust. 1 *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, nadane powołaną nowelizacją, stanowi natomiast, iż określonej w tym przepisie karze podlega sprawca czynu polegającego na dokonywaniu wbrew przepisom ustawy przywozu, wywozu, przewozu, wewnątrzspółnotowego nabycia lub ewnątrzwspólnotowej dostawy środków odurzających, substancji psychotropowych lub słomy makowej. Zmianie opisu tego czynu zabronionego towarzyszyło

wprowadzenie do art. 4 ustawy definicji normatywnej pojęcia *przewóz*, zgodnie z którą oznacza ono „każde przemieszczenie środków odurzających, substancji psychotropowych lub słomy makowej między dwoma państwami przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które zaczyna się i kończy poza tym terytorium” (ust. 20a).

Cel dokonanej powołaną nowelizacją zmiany opisu typu czynu zabronionego określonego w art. 55 ust. 1 *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii* i wprowadzenia do tej ustawy definicji pojęcia *przewóz* – jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3420 Sejmu VI kadencji) – stanowiło usunięcie wątpliwości co do tego, czy art. 55 ust. 1 penalizuje tzw. tranzyt środków odurzających, substancji psychotropowych i słomy makowej, a więc ich przewóz przez terytorium Polski rozpoczęty na terytorium innego państwa i zakończony w innym państwie.

Zamiarem ustawodawcy nie było natomiast objęte zawężenie kryminalizacji wynikającej z art. 55 ust. 1 *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, do czego wbrew intencjom ustawodawcy doszło, i wyeliminowanie z zakresu normowania tego przepisu zachowania polegającego na przewozie środków odurzających, substancji psychotropowych lub słomy makowej przez terytorium innego państwa.

Uwzględniając inne znamiona czynności wykonawczych zawartych w art. 55 ust. 1, związane z posłużeniem się pojęciami *przywóz* i *wywóz* zdefiniowanymi w art. 4 ust. 21 i ust. 36 *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, odpowiedzialności karnej na podstawie tego przepisu nie ponoszą obecnie sprawcy, którzy dokonali przemieszczenia środków odurzających lub substancji psychotropowych przez granicę dwóch lub więcej państw Unii Europejskiej, z wyłączeniem Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli nie wiązało się to z przekroczeniem granic zewnętrznych Unii albo przez granicę dwóch lub więcej państw nienależących do Unii Europejskiej.

Mając na uwadze powyższe wnioski, w postępowaniach karnych prowadzonych po wejściu w życie powołanej nowelizacji czyny takie kwalifikowano jako występki z art. 56 *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, penalizującego – w typie zasadniczym, kwalifikowanym i uprzywilejowanym – wprowadzenie do obrotu

środków odurzających, substancji psychotropowych lub słomy makowej albo uczestnictwo w takim obrocie.

Przypomnieć należy, iż w poprzednio obowiązującej *ustawie z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii* (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 198, z późn. zm.) odpowiednikiem obecnego art. 56 ust. 1 był art. 43 ust. 1, który penalizował zachowanie polegające na wprowadzaniu do obrotu wbrew przepisom ustawy środków odurzających, substancji psychotropowych, mleczka makowego lub słomy makowej albo uczestniczeniu w takim obrocie. Z kolei odpowiednikiem obecnego art. 55 ust. 1 był wówczas art. 42 ust. 1, penalizujący zachowanie polegające na przywożeniu z zagranicy, wywozie za granicę lub przewożeniu w tranzycie wbrew przepisom ustawy środków odurzających, substancji psychotropowych, mleczka makowego lub słomy makowej.

Zakres przedmiotowy art. 42 i art. 43 *ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii* nasuwał wątpliwości. Rozstrzygając je uchwałą z dnia 21 maja 2004 r., I KZP 42/03, Sąd Najwyższy stwierdził, iż „*miejszem popełnienia czynu określonego w art. 43 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii* (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 198 ze zm.) może być także terytorium państwa obcego. Znamię „wbrew przepisom ustawy” należy w takiej sytuacji rozumieć jako dotyczące przepisów ustawy obowiązującej w miejscu popełnienia czynu.”.

W uzasadnieniu tej uchwały wskazano – a stwierdzenia te nadal zachowują aktualność – że za kryminalizacją określonych zachowań przez przepisy karne *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii* przemawiają powody podobne do powodów kryminalizacji w Kodeksie karnym czynów przeciwko życiu i zdrowiu. Dlatego nie ma zasadniczych przeszkód, by traktować jako przestępstwo z art. 43 tej ustawy czyn polegający na wprowadzeniu do obrotu narkotyków w innym niż Polska państwie, wbrew przepisom obowiązującej tam ustawy.

Zdaniem Sądu Najwyższego za taką interpretacją przemawiają również argumenty wynikające z treści ratyfikowanych przez Polskę międzynarodowych konwencji, stanowiących – zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji – część polskiego

porządku prawnego. Zamieszczono w nich zobowiązanie państw-stron do ścigania przestępstw związanych z produkcją i obrotem narkotykami także wtedy, gdy państwa te nie mogą wydać zatrzymanego na swym terytorium sprawcy państwu miejsca popełnienia przestępstwa, ze względu na treść swoich uregulowań wewnętrznych, w szczególności z powodu tzw. przeszkody obywatelstwa. Przewiduje się w nich również, że wydany za granicą wyrok skazujący będzie brany pod uwagę dla ustalenia recydywy.

Wskazując, iż wszystkie te instytucje prawne opierają się na założeniu tzw. podwójnej przestępności czynu, Sąd Najwyższy akcentował, że *„Na przykład wywiązanie się z zobowiązania do wydania sprawcy czynu popełnionego za granicą możliwe jest tylko pod warunkiem, że czyn ten również według polskiego prawa jest przestępstwem. To samo dotyczy wykonania zagranicznego wyroku w Polsce i przejścia do Polski wszczętego za granicą postępowania karnego dotyczy tylko sprzecznego z przepisami polskiej ustawy, a więc popełnionego w Polsce wprowadzania narkotyków do obrotu. To samo dotyczy wykonania, zagranicznego wyroku w Polsce i przejścia do Polski wszczętego za granicą postępowania, karnego. Inaczej mówiąc, przyjęcie, że art 43 p.n. dotyczy tylko sprzecznego z przepisami polskiej ustawy, a więc popełnionego w Polsce wprowadzania narkotyków do obrotu, pociąga za sobą stwierdzenie o niewywiązywaniu się państwa polskiego z szeregu zobowiązań konwencyjnych, których wspólnym mianownikiem jest stworzenie możliwości prawnych współdziałania z innymi państwami w zwalczaniu produkcji i obrotu narkotykami.”*

Dostrzec należy, iż w art. 56 ust. 1 obowiązującej ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii czynność wykonawczą opisano odmiennie niż w art. 43 ustawy uprzednio obowiązującej, gdyż sformułowanie opisujące działanie przestępne jako podejmowane *„wbrew przepisom ustawy”* zastąpiono sformułowaniem *„wbrew przepisom art. 33-35 i art. 37”*. Obecne brzmienie przepisu odwołuje się więc jednoznacznie do unormowań ustawy polskiej.

Podkreślenia wymaga fakt, iż odnotowano przypadki wydawania przez sądy wyroków uniewinniających opartych na poglądzie prawnym, zgodnie z którym

art. 56 *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii* penalizuje określone w nim zachowania, jedynie jeżeli są podejmowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast czyn polegający na przemieszczeniu środków odurzających, substancji psychotropowych lub słomy makowej przez granicę dwóch lub więcej państw Unii Europejskiej, z wyłączeniem Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli nie wiązało się to z przekroczeniem granic zewnętrznych Unii – lub też przez granicę dwóch lub więcej państw nienależących do Unii Europejskiej, po nowelizacji *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii* nie stanowi czynu zabronionego.

Dostrzegając zaistniały problem i wagę jego praktycznych konsekwencji, w skierowanym do Ministra Sprawiedliwości wyżej powołanym wystąpieniu z dnia 26 maja 2014 r. zasygnalizowałem konieczność dokonania stosownych zmian *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*. Moje argumenty zasadniczo zostały podzielone przez Ministra Sprawiedliwości w stanowiącym odpowiedź na moje wystąpienie piśmie z dnia z dnia 12 czerwca 2014 r. DPK-IV-073-2-/14/2.

Przedstawiony projekt, przy dostrzeżeniu faktu, iż resortem odpowiedzialnym za jego przygotowanie było Ministerstwo Zdrowia, nie przewiduje jednak stosownej modyfikacji art. 56 ust. 1 *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, chociaż w punkcie 28 artykułu 1 przewiduje się zmianę tego przepisu, polegającą na dodaniu do wymienionych w jego treści przepisów również art. 40.

Jak wynika z uzasadnienia projektu w zakresie odnoszącym się do tej zmiany, powyżej przedstawiony problem zasadniczej wagi, dotyczący stosowania art. 56 *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii* do czynów popełnionych poza granicami kraju, pozostaje poza polem widzenia projektodawców.

Podkreślić przy tym należy, iż zastosowana w art. 56 ust. 1 *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii* konstrukcja znamienia bezprawności polegająca na odwoływaniu się, przy charakteryzowaniu zachowania sprawcy, do konkretnych naruszonych przez niego przepisów ustawy, którą projektodawcy zamierzają kontynuować, uzupełniając treść tego unormowania o wskazanie kolejnego przepisu, jest rozwiązaniem nietrafnym. Równocześnie świadczy o niekonsekwencji ustawodawcy, który w żadnym innym przepisie karnym tej ustawy nie zastosował

rozwiązania polegającego na wskazaniu konkretnych przepisów, których naruszenie ma warunkować odpowiedzialność karną sprawcy czynu zabronionego.

We wszystkich przypadkach, w których znamię sprzeczności zachowania sprawcy z przepisami prawa zostało wyrażone w zespole znamion typu czynu zabronionego, ustawodawca posłużył się sformułowaniem „*wbrew przepisom ustawy*” (art. 53, art. 55, art. 58, art. 59, art. 62, art. 63). Posłużenie się takim sformułowaniem, stosowanym w wielu aktach prawnych, jest zgodne z zasadami techniki legislacyjnej.

Pogląd o nieprawidłowości konstrukcji polegającej na wskazywaniu w opisie czynu określonego w art. 56 ust. 1 *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii* konkretnych przepisów tej ustawy utwierdza fakt, iż niektóre z tych przepisów nie mogą zostać naruszone, nawet teoretycznie, przez sprawcę tego przestępstwa (np. przepisy art. 34 ust. 2-4, kreujące normy adresowane do organów państwa).

Z tych przyczyn celowe jest dokonanie modyfikacji art. 56 ust. 1 *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii* polegające na zastąpieniu zawartych w tym unormowaniu wskazań konkretnych przepisów wyrazem „*ustawy*”. Zmiana taka może zostać wprowadzona poprzez nadanie punktowi 28 artykułu 1 projektowanej ustawy brzmienia:

„28) w art. 56 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Kto, *wbrew przepisom ustawy*, wprowadza do obrotu środki odurzające, substancje psychotropowe lub słomę makową albo uczestniczy w takim obrocie,

podlega grzywnie i karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.”.

Proponowana modyfikacja, niewykraczająca poza zakres projektu oraz usuwająca przejaw niekonsekwencji ustawodawcy przy kreowaniu ustawowych opisów typów czynów zabronionych przewidzianych w *ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii*, pozwoli równocześnie na stosowanie w procesie wykładni art. 56 ust. 1 wypracowanego dorobku orzeczniczego, w tym poglądów wyrażonych w powołanej uchwale Sądu Najwyższego.

W ten sposób zminimalizowane zostanie ryzyko rozbieżnych interpretacji tego unormowania, w tym interpretacji sprzecznych z potrzebami polityki kryminalnej i prowadzących do wniosku o sprzeczności krajowego porządku prawnego ze zobowiązaniami konwencyjnymi.

Z piśmieniem
A. Seremet

Andrzej Seremet



KRAJOWA RADA IZB ROLNICZYCH

00-930 Warszawa, ul. Wspólna 30, tel. (22) 623-21-65; fax. (22) 623-11-55
e-mail: sekretariat@krir.pl www.krir.pl

KRIR/KP/W/297 /15

Warszawa, 2015-03-04

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 05.03.2015r.

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo znak GMS-WP-173-19/15 z 4 lutego br. dotyczące rządowego projektu ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw przedstawiam poniżej uwagi Zarządu KRIR w tej sprawie.

Obecne przepisy ustawy ograniczają rolników wykorzystujących surowce na cele energetyczne. Jako przedstawiciele polskich rolników zwracamy się o wprowadzenie zmiany w ust. 3 art. 45 dotyczącej możliwości uprawy konopi włóknistych na cele energetyczne.

Podstawowym odnawialnym źródłem energii w Polsce jest biomasa pochodząca z jednorocznych i wieloletnich plantacji roślin energetycznych. Dobór roślin dla celów energetycznych przy zachowaniu zrównoważonego modelu gospodarowania nie jest sprawą łatwą i z pewnością nie jest możliwy w oparciu tylko o odmiany jednego gatunku.

Zakładając plantację wieloletnią rolnik musi wziąć pod uwagę konieczność wyłączenia części pola z płodozmiaru, wysoki koszt założenia i likwidacji plantacji, gradację szkodników i chorób, a także często niestabilne warunki pogodowe, które mogą spowodować załamanie się produkcji.

W znacznie mniejszym stopniu wymienione zagrożenia występują w przypadku roślin jednorocznych, a takimi są konopie uprawiane na cele przemysłowe. W przypadku konopi źródłem energii jest nie tylko cała roślina, ale również produkty uboczne powstające z jej przerobu, takie jak paździerze stanowiące ok. 75% plonu biomasy.

Z uwagi na właściwości konopi włóknistych można by także wykorzystywać je jako roślinę jednoroczną do rekultywacji terenów zdegradowanych i ugorowanych a także wykorzystywać na obowiązkowe obecnie zazielenianie gruntów rolnych.

Z uwagi na to, że przepisy UE dopuszczają uprawę konopi dla celów energetycznych, liczymy, iż w dalszych pracach zostaną w projekcie ustawy dokonane wnioskowane przez nas zmiany.

Pozostaję z poważaniem

PREZES
Krajowej Rady Izb Rolniczych
Wiktor Szmulewicz