



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 23 lipca 2018 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy
o Państwowej Inspekcji Sanitarnej**

(druk nr 930)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy jest ograniczanie zagrożeń stwarzanych przez środki zastępcze i nowe substancje psychoaktywne, potocznie nazywane „dopalaczami” oraz zabezpieczanie obywateli przed niebezpiecznymi dla ich zdrowia produktami lub substancjami.

Opiniowana ustawa służy stosowaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2101 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1920/2006 w zakresie wymiany informacji, systemu wczesnego ostrzegania oraz procedury oceny zagrożeń w odniesieniu do nowych substancji psychoaktywnych oraz wdraża postanowienia decyzji ramowej Rady 2004/757/WSiSW z dnia 25 października 2004 r. ustanawiającej minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami. Akty te przewidują w szczególności nowe rozwiązania prawne, umożliwiające objęcie nowych substancji psychoaktywnych procedurą oceny zagrożeń na poziomie Unii Europejskiej i procedurą poddania danej substancji środkom kontroli i sankcjom karnym takim samym, jak przewidziane w prawie krajowym wobec substancji psychotropowych (narkotyków).

W uzasadnieniu podkreśla się, że ze względu na dynamiczne zwiększanie się wolumenu dostępnych środków zastępczych oraz nowych substancji, konieczne jest podjęcie działań ukierunkowanych na przeciwdziałanie substancjom psychoaktywnym, które ze względu na szybką i łatwą modyfikację składu chemicznego nie są wymienione w załącznikach do ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.

Ustawa obejmuje nowe substancje psychoaktywne kontrolą analogiczną do środków odurzających i substancji psychotropowych oraz pozostawia odpowiedzialność administracyjną w zakresie środków zastępczych.

W związku z tym, że kwestia nadzoru nad środkami zastępczymi nie ulegnie zmianie, substancje te będą podlegały analogicznym procedurom jak dotychczas. Substancje identyfikowane w środkach zastępczych będą natomiast podlegały ocenie Zespołu do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi, który po przeprowadzonej ocenie będzie mógł zarekomendować odpowiednie zmiany w rozporządzeniu, określającym m. in. podział środków odurzających, substancji psychotropowych oraz wykaz nowych substancji psychoaktywnych, obejmujący te substancje lub ich grupy. Zdaniem projektodawców ujęcie środków i substancji w rozporządzeniu, umożliwi skuteczniejszą oraz szybszą ochronę społeczeństwa przez niebezpiecznymi substancjami. Aktualnie substancje objęte kontrolą umieszczone są w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii. Zmiana załączników wymaga każdorazowo nowelizacji ustawy. Proces dochodzenia ustawy do skutku jest dłuższy niż proces zmiany rozporządzenia.

Ponadto ustawodawca zakłada penalizację posiadania nowej substancji psychoaktywnej, pod groźbą grzywny, a w przypadku znacznej ilości nowych substancji psychoaktywnych, pod groźbą grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3. Celem tego rozwiązania jest objęcie przepisami karnymi czynów związanych z dystrybucją nowych substancji psychoaktywnych, a tym samym umożliwienie pociągania do odpowiedzialności osób, które dopuściły się takich czynów.

Ustawodawca dodaje do ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii przepisy, które przewidują obowiązek uzyskania przez przedsiębiorców zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przywozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowej dostawy lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz wprowadzenia do obrotu nowej substancji psychoaktywnej, w tym w postaci mieszaniny lub w wyrobie, oraz odpowiedniego dokumentowania tej działalności. Zezwolenia będzie wydawał Inspektor do spraw Substancji Chemicznych.

Ponadto ustawodawca uzupełnia przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii o rozwiązania, które mają – w założeniu – zwiększyć skuteczność profilaktyki narkomanii w środowisku szkolnym oraz służyć minimalizowaniu ryzyka sięgania po różne środki i substancje psychoaktywne przez dzieci i młodzież w wieku

szkolnym. Uzupełnia on również przepisy w zakresie leczenia i rehabilitacji o nowe substancje psychoaktywne, mając na uwadze, że powodują one uzależnienie.

Uwzględniając konieczność ujednolicenia przepisów w obszarze dotyczącym szkoleń certyfikujących, przyjęto, że certyfikat specjalisty psychoterapii uzależnień będzie mogła otrzymać wyłącznie osoba, która posiada tytuł zawodowy lekarza lub tytuł zawodowy magistra pielęgniarstwa, lub osoba, która uzyskała tytuł magistra po studiach na kierunkach: praca socjalna, psychologia, pedagogika, pedagogika specjalna, socjologia, resocjalizacja, zdrowie publiczne, nauki o rodzinie, teologia lub filozofia.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 20 w zakresie dotyczącym art. 40a ust. 2 i 8, który wchodzi w życie z dniem 1 października 2018 r. Przepisy zmieniające, które wejdą w życie później, odnoszą się do regulacji, które umożliwią niektórym przedsiębiorcom rozpoczęcie działalności w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przywozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowej dostawy lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz wprowadzenia do obrotu nowej substancji psychoaktywnej, w dniu następującym po dniu złożenia wniosku o wydanie zezwolenia. Dotyczy to przedsiębiorcy posiadającego status centrum badawczo-rozwojowego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej oraz przedsiębiorcy prowadzącego badania naukowe lub prace rozwojowe i korzystającego z nieruchomości lub ruchomości: jednostki naukowej lub ośrodka innowacji akredytowanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki, służących prowadzeniu tych badań lub prac.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 67. posiedzeniu w dniu 20 lipca 2018 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 2746). Marszałek Sejmu skierował w dniu 17 lipca 2018 r. projekt ustawy do Komisji Zdrowia do pierwszego czytania. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 19 lipca 2018 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2780). W drugim czytaniu zgłoszono 9 poprawek. Sejm nie poparł żadnej z nich.

Sejm nie dokonał w odniesieniu do projektu zmian, które zasadniczo zmieniałyby kształt rozwiązań merytorycznych. Na uwagę zasługuje:

- 1) modyfikacja przepisów, określających zasady prowadzenia działalności w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przywozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowej dostawy lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz wprowadzenia do obrotu nowej substancji psychoaktywnej (m.in.: przyjęto, że przedsiębiorca posiadający status centrum badawczo-rozwojowego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej będzie musiał uzyskać zezwolenie Inspektora do spraw Substancji Chemicznych, z tym że będzie mógł on rozpocząć prowadzenie działalności w dniu następującym po dniu złożenia wniosku o wydanie zezwolenia; umożliwiono przedsiębiorcy prowadzącemu badania naukowe lub prace rozwojowe i korzystającemu z nieruchomości lub ruchomości: jednostki naukowej lub ośrodka innowacji akredytowanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki, służących prowadzeniu tych badań lub prac, rozpoczęcie prowadzenia działalności w dniu następującym po dniu złożenia wniosku o wydanie zezwolenia; dodano przepis określający skutki niewydania zezwolenia w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących działalność od dnia następującego po dniu złożenia wniosku o wydanie zezwolenia);
- 2) wyłączenie sankcjonowania czynu, polegającego na posiadaniu nowych substancji psychoaktywnych w przypadku osoby uzależnionej;
- 3) zmiana terminu wejścia w życie ustawy (projekt zakładał, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 listopada 2018 r.; Sejm przyjął, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 20 w zakresie dotyczącym art. 40a ust. 2 i 8, który wchodzi w życie z dniem 1 października 2018 r.; Przepisy zmieniające, które wejdą w życie później, odnoszą się do regulacji, które umożliwią niektórym przedsiębiorcom rozpoczęcie działalności w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przywozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowej dostawy lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz wprowadzenia do obrotu nowej substancji psychoaktywnej, w dniu następującym po dniu złożenia wniosku o wydanie zezwolenia.

III. Uwagi ogólne

Ustawa modyfikuje definicje: nowej substancji psychoaktywnej (art. 4 pkt 11a), substancji psychotropowej (art. 4 pkt 25) i środka odurzającego (art. 4 pkt 26), wskazując w sposób ogólny czym są owe substancje i środki, jednocześnie formułując upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia w drodze rozporządzenia:

- 1) wykazu substancji psychotropowych z podziałem na grupy,
- 2) wykazu środków odurzających z podziałem na grupy oraz ze wskazaniem środków odurzających grupy IV-N dopuszczonych do stosowania w lecznictwie zwierząt,
- 3) wykazu nowych substancji psychoaktywnych

– uwzględniając postanowienia Konwencji Narodów Zjednoczonych oraz decyzji, o których mowa w art. 4 pkt 25 i 26, albo ocenę lub rekomendację Zespołu do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi, mając na uwadze wpływ tych substancji na zdrowie lub życie ludzi lub możliwość spowodowania szkód społecznych oraz konieczność działań ochronnych podejmowanych wobec zwierząt dzikich.

Ustawa obejmuje nowe substancje psychoaktywne kontrolą analogiczną do środków odurzających i substancji psychotropowych, zaostrza odpowiedzialność karną oraz penalizuje samo posiadanie nowej substancji psychoaktywnej (art. 62a).

Aktualnie substancje psychotropowe i środki odurzające objęte kontrolą umieszczone są w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii. Opiniowana ustawa uchyla wymienione załączniki i przewiduje, że stosowne wykazy, określające katalog substancji psychotropowych, środków odurzających i nowych substancji psychoaktywnych, będą zamieszczone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw zdrowia.

Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy, ujęcie środków i substancji w rozporządzeniu, umożliwi skuteczniejszą oraz szybszą ochronę społeczeństwa przez niebezpiecznymi substancjami. Zmiana załączników do ustawy wymaga bowiem każdorazowo nowelizacji ustawy, zaś proces dochodzenia ustawy do skutku jest dłuższy aniżeli proces zmiany rozporządzenia.

Należy zwrócić uwagę, że w związku z zabiegiem przeniesienia wykazów substancji odurzających i środków psychotropowych z aktu rangi ustawowej do rozporządzenia, w kontekście odpowiedzialności karnej obywateli, może powstać wątpliwość co do zgodności takiego rozwiązania z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary **przez ustawę** obowiązującą w czasie jego popełnienia. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny ustawowe sformułowanie przepisów karnych (represyjnych) musi w sposób zupełny odpowiadać zasadzie określoności. Oznacza to, że sama ustawa musi w sposób

kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie znamiona czynów zagrożonych karą (por. orzeczenie TK K 11/94, S 6/91).

W doktrynie podkreśla się, że „wymóg ustawy jako aktu, poprzez który może dopiero nastąpić kwalifikacja pewnych zachowań jako zabronionych oraz poprzez które ustalona zostanie za nie kara (*sensu stricto*), rozumieć należy w zasadzie materialnie, a nie formalnie (czyli niekoniecznie jako wymóg ustawy *sensu stricto*, tj. aktu normatywnego parlamentu o znaczeniu i mocy powszechnie obowiązującej). W konsekwencji zarówno określanie pewnych zachowań jako zakazanych, jak i ustalanie za nie kar może mieć miejsce również w drodze innych aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, tj. rozporządzeń (art. 92) lub aktów prawa miejscowego (art. 94) jako aktów wykonawczych do (odpowiednich) ustaw. Teza ta wymaga jednak bardzo istotnego ograniczenia. W zastanym przez konstytucję rozumieniu zasady *nullum crimen sine lege/nulla poena sine lege* mieści się jednak wymóg, aby kwalifikacja pewnych czynów jako **przestępstw** oraz określanie kar za przestępstwa następowały wyłącznie w ustawie, rozumianej w sposób formalny, a więc bez możliwości jakiegokolwiek innego stanowienia prawa w tym zakresie. Ten wymóg zupełności ustawy i zakazu upoważnień do wydawania dalszych przepisów nie ma natomiast zastosowania wobec określania innych czynów jako zabronionych oraz ustanawiania dla nich kar. Dotyczy to głównie tzw. wykroczeń, a więc czynów o mniejszym już wymiarze gatunkowym, gdzie również i kary charakteryzują się znacznie mniejszym stopniem dolegliwości.”¹

W kontekście rozszerzenia zakresu odpowiedzialności karnej na mocy opiniowanej ustawy, należy ponadto zwrócić uwagę na określony w niej termin *vacatio legis*. Zgodnie z art. 11 ustawa wejdzie w życie zasadniczo po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, z wyjątkiem dwóch przepisów, które wejdą w życie z dniem 1 października 2018 r. (umożliwiających przedsiębiorcom posiadającym status centrum badawczo-rozwojowego oraz prowadzącym badania naukowe lub prace rozwojowe rozpoczęcie działalności w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przywozu, wywozu, wewnątrzspółnotowej dostawy lub wewnątrzspółnotowego nabycia oraz wprowadzenia do obrotu nowej substancji psychoaktywnej, w dniu następującym po dniu złożenia wniosku o wydanie zezwolenia). Ze względu na zakres regulacji, w szczególności mając na uwadze, że

¹ Garlicki Leszek (red.), Zubik Marek (red.), Derlatka Marta, Działocha Kazimierz, Jarosz-Żukowska Sylwia, Łukaszczuk Agnieszka, Sarnecki Paweł, Sokolewicz Wojciech, Trzeciński Janusz, Wiącek Marcin, Wojtyczek Krzysztof *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II.

ustawa istotnie modyfikuje zasady odpowiedzialności karnej obywateli można mieć wątpliwości, czy uchwalony przez Sejm okres *vacatio legis* jest wystarczający.

Wprawdzie w myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych minimalna, standardowa *vacatio legis* wynosi 14 dni, niemniej okres ten – jeżeli jest to uzasadnione przedmiotowo lub podmiotowo – powinien być dłuższy. Z art. 2 Konstytucji wynika bowiem nakaz zagwarantowania adresatom odpowiedniego okresu dostosowawczego. Odpowiednio długa *vacatio legis* jest warunkiem uznania ustawy za zgodną z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Elementem państwa prawnego jest bowiem konieczność przeznaczenia **po uchwaleniu aktu normatywnego, a przed jego wejściem w życie, odpowiedniego czasu na zapoznanie się przez adresatów z jego treścią**. Zapewnienie stosownego okresu na dostosowanie się do treści przepisów służy pewności prawa i zaufaniu do państwa i tworzonych przez nie prawa. Zadaniem ustawodawcy jest zapewnienie adresatom czasu na przystosowanie się do zmienionej sytuacji, szczególnie gdy nowe przepisy dotyczą sfery praw i obowiązków obywateli.

Twórca aktu normatywnego powinien wybrać taki moment wejścia w życie przepisów, by nie naruszyć jednej z podstawowych wartości państwa prawa, jaką jest **zaufanie obywateli do prawa**, a więc by **nie zaskakiwać** adresatów norm wyrażonych w danym akcie nieoczekiwanym rozstrzygnięciem i stworzyć im **możliwość zapoznania** się z treścią stanowionych norm oraz – na podstawie tej wiedzy – **dostosowania swoich zachowań** do ich treści. Zgodnie z orzecznictwem TK *vacatio legis* musi mieć **długość odpowiednią do treści i charakteru aktu** (np. orzeczenie TK P 1/95). „Odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z koniecznością odpowiedniej reakcji na określone nowe przepisy. Wymóg *vacatio legis* należy odnosić do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwością adekwatnego działania. Co więcej, odpowiednią *vacatio legis* należy odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz do jego możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych, a te bywają zróżnicowane.

Okres dostosowawczy powinien być dostosowany do możliwości poznawczych po stronie adresatów oraz do zakresu ingerencji w porządek prawny.