

Refleksje na tle ustaleń kontroli NIK

Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy

RADOSŁAW KUJAWIŃSKI

W ostatniej dekadzie rośnie zainteresowanie związkami psychoaktywnymi. Do klasycznych narkotyków dołączyły nowe substancje, wśród których prym wiodą tzw. dopalacze¹. Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli – poczynionych w trakcie badania skuteczności walki z ich sprzedażą – wynika, że można wręcz mówić o ekspansji tego rynku, możliwej także dzięki nieprzystającym do realiów rozwiązaniom prawnym. Tylko zmiany w tej dziedzinie mogą doprowadzić do ograniczenia podaży dopalaczy.

Wprowadzenie

W potocznym znaczeniu dopalacze to różnorodne substancje lub ich mieszanki o działaniu psychoaktywnym. Ich przyjmowanie ma na celu wywołanie w organizmie efektu narkotycznego (zmiany w zachowaniu człowieka i/lub percepcji otaczającej rzeczywistości), a działanie jest zbliżone do działania substancji psychoaktywnych, jakimi są narkotyki² (dopalacze określane są niekiedy jako nowe lub zmodyfikowane narkotyki).

Intensywny rozwój rynku dopalaczy wynika z konkurencyjności tych produktów

w stosunku do klasycznych narkotyków, zarówno jeżeli chodzi o koszty produkcji, jak i ryzyko odpowiedzialności związanej z wprowadzaniem ich do obrotu. W tym miejscu podkreślić trzeba praktycznie nieograniczone możliwości wprowadzania zmian w strukturze chemicznej tych substancji, powodujące, że administracja nie nadąga za nimi, z opóźnieniem przystępując do zwalczania problemu, a dopalacze mogą być (czasowo) sprzedawane legalnie³. Z powodu częstych zmian składu, właściwości dopalaczy są przeważnie nieznanne, a co za tym idzie – sięganie po nie

¹ J. B. Zawilska, J. Wojcieszak, D. Andrzejczak: *Dopalacze i leki OTXC – nowi gracze na scenie związków psychoaktywnych*, Warszawa 2016 r., s. 11. Zob. też M. R. Mazurkiewicz, M. Głogowski, D. Mrówińska, M. Pakulski, M. Matyjaszczyk, P. Kardas: *Ocena rozpowszechniania, powodów i form użycia tak zwanych dopalaczy przez uczestników ankiety internetowej*, „Psychiatria Polska” nr 6/2013, s. 1143-1155.

² Definicję taką przedstawiła NIK w Informacji o wynikach kontroli P/16/098 – *Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy*, nr ewid. 5/2017/P/16/098/LWR. Podobną definicję przedstawia A. Muszyńska: *Prawne aspekty regulacji obrotu tzw. dopalaczami*, „Homines hominibus” z 2012 r., vol. 12, s. 185-194.

³ Zob. T. Wainwright: *Innowacje, za którymi nie nadąga prawo. Badania i rozwój przemysłu dopalaczy* [w:] „Narkonomia”, Warszawa 2016 r., s. 149 i nast.



niesie ryzyko dla ludzkiego życia i zdrowia⁴. W związku z tym, wprost proporcjonalnie do intensywnego rozprzestrzeniania się dopalaczy, zwiększa się skala negatywnych skutków zdrowotnych, jakie mogą wystąpić w związku z ich zażywaniem.

Na skutek rozwoju rynku dopalaczy i wynikających z tego negatywnych konsekwencji społecznych, podobnie jak w wielu innych krajach europejskich⁵, również w Polsce administracja podjęła walkę z ich sprzedażą. Celem przeprowadzonej przez NIK kontroli – „Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy”⁶ było sprawdzenie, w jaki sposób właściwe organy państwa wywiązują się z zadań w tym zakresie, a w szczególności – czy ich działania są skuteczne.

Kontrola objęła okres od 27 listopada 2010 r. do końca I półrocza 2016 r. W związku z niektórymi zidentyfikowanymi w jej wyniku zagadnieniami możemy mówić o ekspansji rynku dopalaczy. Przyczyniają się do tego intensywne zmiany uwarunkowań, w jakich funkcjonują zarówno oferujący środki zastępcze, jak

i właściwe organy państwa. W szczególności dotyczy to administracyjnych kar pieniężnych za wprowadzanie do obrotu dopalaczy oraz możliwości obejmowania *de lege lata* odpowiedzialnością karną czynów związanych z obrotem tymi substancjami. Zagadnienia te wymagają szerszego komentarza ze względu na ostatnie, wykraczające poza okres objęty kontrolą, zmiany legislacyjne w procedurze administracyjnej oraz aktualne orzecznictwo sądowe w sprawach karnych przeciwko handlarzom dopalaczami.

Obowiązujące regulacje prawne

W pierwszej kolejności warto jednak pokrótce scharakteryzować obecnie obowiązujące w polskim prawie zasady przeciwdziałania sprzedaży dopalaczy⁷. Należy wskazać, że w języku prawnym nazwa ta nie występuje. Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁸ (dalej: ustawa antynarkotykowa), do określenia substancji znanych powszechnie jako dopalacze posługuje się obecnie (od 1 lipca 2015 r.)⁹ definicjami nowej

⁴ W tym kontekście warto odwołać się do modelu, który został wprowadzony w Nowej Zelandii. Przyjęto tam rozwiązanie, że „dopalacze” mogą być legalnie przedmiotem obrotu, ale dopiero po uprzednim przeprowadzeniu przez producenta badań oddziaływania poszczególnych substancji i wykazaniu, że nie są one szkodliwe dla zdrowia (*low risk substances*).

⁵ Zob. *Legal approaches to controlling new psychoactive substances*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), maj 2016 r., Źródło: <<http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/controlling-new-psychoactive-substances>>.

⁶ Informacja o wynikach kontroli *Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy*, nr ew. P/16/098, Warszawa, czerwiec 2017 r.

⁷ Szczegółowa charakterystyka tego obszaru w odniesieniu do lat 2010–2016 została przedstawiona w Informacji o wynikach kontroli P/16/098.

⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 783, ze zm.

⁹ W brzmieniu nadanym ustawą z 24.4.2015 o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 875).

¹⁰ Na przestrzeni okresu objętego kontrolą (od 27.11.2010 do końca I półrocza 2016 r.), stan prawny w zakresie przepisów regulujących przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy ulegał zmianom, które zostały dokładnie opisane w Informacji o wynikach kontroli. W niniejszym artykule autor odnosi się do aktualnego stanu prawnego.

substancji psychotropowej¹¹ oraz środka zastępczego¹².

Zgodnie z postanowieniami ustawy antynarkotykowej, wytwarzanie, przywóz i wprowadzanie do obrotu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych oraz nowych substancji psychoaktywnych jest zabronione¹³ i zostało usankcjonowane¹⁴ karą administracyjną, wymierzaną przez państwowych inspektorów sanitarnych¹⁵.

W wypadku stwierdzenia wytwarzania lub wprowadzania do obrotu produktu, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jest on środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (dalej: PIS) zatrzymują taki produkt, na czas niezbędny do przeprowadzenia badań mających na celu ustalenie, czy jest on środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną, nie dłuższy jednak niż 18 miesięcy. Produkty zabezpiecza się, a także nakazuje zaprzestanie prowadzenia działalności w pomieszczeniach

lub obiektach służących wytwarzaniu lub wprowadzeniu ich do obrotu, na czas niezbędny do usunięcia zagrożenia, nie dłuższy niż 3 miesiące. Jeżeli w wyniku przeprowadzenia badań powzięte podejrzenia się potwierdzą, organy PIS nakazują wycofanie produktów z obrotu, a także orzekają o ich przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu¹⁶. Jeżeli chodzi o przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podejrzanych produktów, to kompetencje w tym zakresie przysługują organom celnym¹⁷. Są one uprawnione do zajmowania takich przesyłek na czas niezbędny do ustalenia, czy znajdują się w nich środki zastępcze lub nowa substancją psychoaktywna, nie dłuższy jednak niż 18 miesięcy. Jeżeli w wyniku przeprowadzonych badań zostanie to stwierdzone, organ celny występuje do sądu o orzeczenie przepadku produktu na rzecz Skarbu Państwa. Wówczas podlega on zniszczeniu. Jeżeli podmiot dokonujący przywozu jest nieznan, produkt podlega zniszczeniu bez

¹¹ Zgodnie z art. 4 pkt 11a ustawy antynarkotykowej, jest to substancja pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w każdym stanie fizycznym, o działaniu na ośrodkowy układ nerwowy, określona w wykazie wydanym przez ministra właściwego do spraw zdrowia w drodze rozporządzenia (obecnie w materii tej obowiązuje Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 24.8.2016 w sprawie wykazu nowych substancji psychoaktywnych – Dz.U. z 2016 r. poz. 1393).

¹² Art. 4 pkt 27 ustawy antynarkotykowej stanowi, że jest to produkt zawierający co najmniej jedną nową substancję psychoaktywną lub inną substancję o podobnym działaniu na ośrodkowy układ nerwowy, który może być użyty 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; do środków zastępczych nie stosuje się przepisów o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

¹³ Art. 44 ust. 1 ustawy antynarkotykowej.

¹⁴ Z wyłączeniem przywozu, karze administracyjnej podlega jedynie wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu.

¹⁵ Art. 52a ustawy antynarkotykowej.

¹⁶ Art. 44b ust. 1 i ust. 4 ustawy antynarkotykowej.

¹⁷ Od 1.3.2017, zgodnie z ustawą z 16.11.2016 o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1947, ze zm.), zadania tym zakresie wykonują organy służby celno-skarbowej w ramach struktur Krajowej Administracji Skarbowej.



konieczności występowania do sądu o przepadek na rzecz Skarbu Państwa¹⁸.

Podkreślenia wymaga, że w trakcie prac legislacyjnych nad zmianą ustawy antynarkotykowej, która ostatecznie weszła w życie 1 lipca 2015 r., projektodawca przyjął, że niektóre ze składników zbadanych już dopalaczy wykazują cechy substancji psychoaktywnych, które należy objąć kontrolą ustawową ze względu na ich potencjał uzależniający, działanie na ośrodkowy układ nerwowy, powodowanie zaburzeń psychicznych, zaburzeń zachowania oraz stwarzanie zagrożenia dla życia lub zdrowia osoby przyjmującej te substancje¹⁹. W konsekwencji, pewne substancje zostały wymienione w załącznikach do ustawy antynarkotykowej, stanowiących wykaz środków odurzających i substancji psychotropowych. W praktyce oznacza to, że niektóre ze zidentyfikowanych dopalaczy otrzymały taki status jak tradycyjne narkotyki, co przekłada się także na ich zwalczanie. Jednakże, ze względu na zasygnalizowane już powyżej, nieograniczone możliwości wytwarzania nowych dopalaczy, rozwiązanie to nie ma większego praktycznego znaczenia, gdyż w miejsce znanych substancji, które udało się określić w aktach prawnych, z łatwością można wprowadzać do sprzedaży kolejne generacje produktów.

Warto również dodać, że jeżeli w wyniku badań przeprowadzonych w związku

z zatrzymaniem podejrzanych substancji stwierdzono obecność takiej, która nie jest nową substancją psychoaktywną, ale wykazuje działanie na ośrodkowy układ nerwowy, podmiot, który przeprowadził to badanie, zawiadamia o jego wyniku Zespół do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych²⁰. Jest to gremium, którego zadaniem jest ocena potencjalnych zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi lub możliwości powodowania szkód społecznych, wynikających z używania substancji, co do których istnieje podejrzenie, że działają na ośrodkowy układ nerwowy. Zespół ocenia również, czy zasadne jest, aby substancja niebędąca nową substancją psychoaktywną, ale wykazująca działanie na ośrodkowy układ nerwowy, stwarzająca bezpośrednie zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi lub powodująca szkody społeczne, została umieszczona w wykazie nowych substancji psychoaktywnych albo w wykazie środków odurzających lub substancji psychotropowych stanowiących załączniki do ustawy antynarkotykowej. Rekomendacje są przedstawiane Ministrowi Zdrowia, w którego gestii leży podjęcie decyzji w sprawie działań legislacyjnych służących umieszczeniu danej substancji w załączniku do ustawy lub rozporządzeniu zawierającym wykaz nowych substancji psychoaktywnych²¹.

¹⁸ Art. 44d ust. 1-6 ustawy antynarkotykowej.

¹⁹ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw – Druk Sejmowy nr 3107 z 23.1.2015, <<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3107>>.

²⁰ Art. 44c ust. 11 ustawy antynarkotykowej.

²¹ Art. 18b ustawy antynarkotykowej.

Kary administracyjne – nowe wyzwania dla organów PIS

Zgodnie z postanowieniami ustawy antynarkotykowej²², kto wytwarza lub wprowadza do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środek zastępczy lub nową substancję psychoaktywną, podlega karze pieniężnej w wysokości od 20 tys. zł do 1 mln zł. Wymierza ją, w drodze decyzji, państwowy inspektor sanitarny właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środka zastępczego lub nowej substancji psychoaktywnej. Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności²³. Ustalając wysokość kary, państwowy inspektor sanitarny uwzględni w szczególności ilość wytworzonego lub wprowadzonego do obrotu środka zastępczego bądź substancji psychoaktywnej²⁴. Wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli wskazują, że na ogół państwowi inspektorzy sanitarni nie napotykali większych trudności proceduralnych w wymierzeniu administracyjnych kar pieniężnych. Również dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych z reguły było korzystne dla administracji sanitarnej²⁵, a nawet jeżeli występowały wątpliwości interpretacyjne, były one rozstrzygane pomyślnie dla tych organów (dotyczyły one w znacznej mierze okoliczności związanych z faktem wprowadzania

substancji do obrotu)²⁶. Warto zaznaczyć, że w podejmowanych dotychczas judykatach, sądy administracyjne wskazują, iż przy ustalaniu wysokości kary państwowi inspektorzy sanitarni powinni brać pod uwagę ilość wytworzonego lub wprowadzonego do obrotu środka na terytorium RP, natomiast nie oceniają w tym postępowaniu rodzaju sprawstwa, stopnia winy sprawcy, skutków przewinienia, jak również rozmiaru wyrządzonej szkody, czy postawy sprawcy. Na gruncie prawa administracyjnego przyjmowano dotąd koncepcję odpowiedzialności obiektywnej, co oznacza, że mieliśmy do czynienia z pewnym automatyzmem przy nakładaniu kary administracyjnej – skoro występował określony stan faktyczny, to występowała przesłanka do wymierzenia takiej kary. Do ukarania dochodziło zatem w oderwaniu od ustalenia winy po stronie podmiotu odpowiedzialnego za powstanie takiego stanu²⁷.

Można zatem przyjąć, że dotychczasowe uwarunkowania prawne dotyczące wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, związanych z wprowadzaniem do obrotu dopalaczy, sprzyjały w miarę sprawnemu działaniu organów PIS. Zasygnalizowania wymaga przy tym, że zupełnie inaczej prezentuje się kwestia skuteczności nakładanych kar. W ocenie NIK nie spełniały one

²² Art. 52a ust. 1 ustawy antynarkotykowej.

²³ Art. 52a ust. 2 ustawy antynarkotykowej.

²⁴ Art. 52 ust. 3 ustawy antynarkotykowej.

²⁵ Zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z 26.10.2016, sygn. akt II SA/Sz 821/16, wyrok WSA w Warszawie z 13.7.2016, sygn. akt VIII SA/Wa 1131/15, opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>>.

²⁶ Zob. np. wyroki NSA z 2.6.2015, sygn. akt II OSK 2684/13 oraz z 9.9.2015, sygn. akt II OSK 77/14, opubl. CBOSA.

²⁷ Wyrok NSA z 26.1.2017, sygn. akt II OSK 2794/15, opubl. CBOSA.



swej roli, gdyż na ogół nie były uiszczane, także pomimo podejmowanych działań służących dochodzeniu tych należności. W latach 2010–2016 organy PIS wymierzyły w całym kraju łącznie 64,8 mln zł kar, a do budżetu państwa wpłynęło zaledwie 2,8% tej kwoty, tj. 1,8 mln zł.

Obecnie mogą się natomiast pojawić istotne trudności w samym wymierzaniu sankcji, ze względu na wejście w życie fundamentalnej regulacji prawnej dotyczącej administracyjnych kar pieniężnych. Chodzi o ustawę z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw²⁸, na mocy której do polskiego porządku prawnego, od 1 czerwca 2017 r., wprowadzono zasady ogólne związane z nakładaniem i wymierzaniem takich kar.

Dotychczasowy brak takich regulacji uznawany był za poważny mankament. Należy podzielić twierdzenia zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy, wskazujące, iż taki stan rzeczy skutkował znaczącym zróżnicowaniem sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu, szczególnie jeśli chodzi o instytucje łagodzące obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej (np. w wyniku braku określenia lub zróżnicowania przesłanek branych pod uwagę przy szacowaniu wysokości kary pieniężnej), często nieuzasadnionym ze względu na przedmiot i specyfikę danej regulacji. Na aprobatę zasługuje również wyrażony w uzasadnieniu projektu ustawy

argument o automatyzmie w nakładaniu kar oraz nieuwzględnianiu przyczyn i okoliczności dopuszczenia się naruszenia, co może skutkować niesprawiedliwym – w odczuciu społecznym – działaniem administracji. Projektodawca słusznie podnosił także, że sankcje administracyjne przybierają w wielu wypadkach bardziej rygorystyczną postać niż sankcje karne, np. gdy nie przewidziano przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej²⁹. Stąd też wprowadzenie do przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³⁰ (dalej: k.p.a.), odrębnego działu, w którym zamieszczono zasady nakładania kar administracyjnych, tj. dyrektywy wymiaru kary, przypadki uzasadniające odstąpienie od jej nałożenia i udzielenie przez organ administracji publicznej pouczenia, przedawnienie nałożenia i egzekucji kary, a także zasady odroczenia, rozłożenia na raty oraz umorzenia, należy uznać za w pełni uzasadnione.

Zamiarem projektodawcy było, aby nowe rozwiązania, zamieszczone w Dziale IVa k.p.a.: „Administracyjne kary pieniężne”, stanowiły uzupełnienie regulacji przewidzianych w przepisach szczególnych, przy poszanowaniu zasady, że przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisem ogólnym (*lex specialis derogat legi generali*). W art. 189a § 2 k.p.a. określono zakres kodeksowej regulacji administracyjnych kar pieniężnych. Jeżeli któryś z wskazanych w tym przepisie aspektów regulacji dotyczącej kar (np. odstąpienie od nałożenia

²⁸ Dz.U. poz. 935.

²⁹ *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 1183, <<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183>>.

³⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 23, ze zm., dalej: k.p.a.

kary) nie został określony w przepisach odrębnych, „w to miejsce” stosowane będą przepisy k.p.a. Jednocześnie, jeśli przepisy szczególne regulują określoną kwestię, np. wskazują przesłanki wymiaru kary, to wyłączone zostaje zastosowanie wszystkich przepisów k.p.a. określających przesłanki jej wymiaru (tego aspektu objętego jednym z punktów art. 189a § 2 k.p.a.). Skoro bowiem ustawodawca w przepisach odrębnych ustaw uregulował kwestię kar administracyjnych kompleksowo albo objął regulacją daną część tematyki stosowania kar administracyjnych, w tym konkretnie zakresie zastosowanie przepisów k.p.a. powinno być wyłączone. Nie wyklucza to stosowania przepisów k.p.a. w odniesieniu do spraw wskazanych w art. 189a § 2 pkt 2-6³¹.

Przenosząc to na grunt ustawy antynarkotykowej, należy stwierdzić, że art. 52a tego aktu w sposób bardzo ogólny reguluje wrażliwą materię sankcyjną. Na uwagę zasługuje zwłaszcza zawarte w art. 52a ust. 3 ustawy antynarkotykowej sformułowanie „w szczególności”, odnoszące się do ustalania wysokości administracyjnych kar pieniężnych dotyczących dopalaczy. Jego użycie jednoznacznie przemawia za przyjęciem, że określone w art. 52a ust. 3 ustawy antynarkotykowej zasady ustalania wysokości administracyjnej kary pieniężnej nie są wyczerpujące. Jak wskazuje się w zachowującym aktualność orzecznictwie sądowym, ustawodawca wymienił w tym przepisie jedynie przykładowe okoliczności, które należy brać pod uwagę

przy ustalaniu wysokości kary i organ wymierzający ją może uwzględnić także inne okoliczności³². Co za tym idzie, należy opowiedzieć się za poglądem, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie antynarkotykowej, zastosowanie znajdą dyrektywy wymiaru administracyjnych kar pieniężnych zawarte w nowych przepisach k.p.a. Zgodnie z art. 189d k.p.a., wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę:

- wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia;
- częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;
- uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;
- stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa;
- działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;
- wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;
- w wypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

³¹ *Uzasadnienie...*, op. cit., druk sejmowy nr 1183.

³² Wyrok NSA z 26.1.2017, sygn. akt II OSK 1400/15, opubl. CBOSA.



Można przyjąć, że wskazane *expressis verbis* w art. 52a ust. 3 ustawy antynarkotykowej okoliczności mieszczą się w zakresie określonym w art. 189d pkt 1 k.p.a. Ilość wytworzonego lub wprowadzonego do obrotu środka zastępczego lub nowej substancji psychoaktywnej niewątpliwie bowiem znajduje przełożenie na wagę naruszenia prawa. Natomiast pozostałe określone w art. 189d k.p.a. okoliczności pozostają poza zakresem regulacji ustawy antynarkotykowej. Prowadzi to do wniosku, że poza przesłanką wagi naruszenia prawa, pozostałe ujęte w art. 189d k.p.a. okoliczności powinny być w pełni brane pod uwagę w postępowaniach prowadzonych w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 52a ustawy antynarkotykowej. Istotnie poszerza to dotychczasowe obowiązki organów PIS. Zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że rozbudowane dyrektywy wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, co najmniej w początkowym okresie stosowania nowych regulacji, będą stanowiły dla tych organów spore wyzwanie, jeżeli chodzi o prawidłowość rozstrzygnięcia. W szczególności nieodzowne jest odniesienie się do dyrektywy wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła (art. 189d pkt 6 k.p.a.). W uzasadnieniu projektu ustawy wyrażono pogląd, że przesłanka ta będzie mogła być brana pod

uwagę tylko wtedy gdy samo stwierdzenie naruszenia prawa jest uzależnione od osiągnięcia korzyści lub uniknięcia straty przez podmiot podlegający ukaraniu. Rodzi to jednak pytania, czy brać ją pod uwagę przy wymierzaniu kar administracyjnych związanych z wprowadzaniem do obrotu dopalaczy, gdyż stosownie do postanowień ustawy antynarkotykowej, sankcja administracyjna, o której mowa w art. 52a, nie jest uzależniona od osiągania korzyści lub unikania straty przez podmiot będący stroną postępowania. Biorąc zatem pod uwagę jeden z kierunków wykładni celowościowej, opierający się na zamierzeniu ustawodawcy wyrażonym w projekcie nowelizacji k.p.a., można by przyjąć, że art. 189d pkt 6 k.p.a. nie znajduje zastosowania do postępowań prowadzonych w sprawach wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za wprowadzanie do obrotu dopalaczy. Ten sposób wykładni nie jest jednak oczywisty, gdyż samo brzmienie nowych przepisów k.p.a., a więc ich wykładnia literalna, sugeruje, że w każdej sprawie, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, należy brać pod uwagę korzyści, które strona osiągnęła, lub straty, których uniknęła w związku z działalnością objętą sankcją administracyjną. Wprowadzanie dopalaczy do obrotu bez wątplenia ma wymiar ekonomiczny i należy go uznać za kluczowy element tego proceduru³³.

³³ Wymiar ekonomiczny handlu „dopalaczami” nie został dotychczas wnikliwie rozpoznany. W *Raporcie o rynku narkotykowym w UE* za 2016 r., Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii podaje dane ekonomiczne dotyczące wartości rynku narkotyków, ale brakuje danych w tym zakresie odnoszących się do dopalaczy. Źródło: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2374/EU%20Drug%20Markets_Strategic%20Overview%20PL_web.pdf>. Dane ujawnione w maju 2017 r. po działaniach Policji oraz organów celno-skarbowych, w wyniku których zatrzymano ponad 13 kg dopalaczy wskazują, że czarnorynkowa wartość tych substancji opiewa na ponad 1,3 mln zł. Źródło: <<http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/143138,Zabezpieczyli-ponad-13-kg-dopalaczy.pdf>>.

Z aksjologicznego punktu widzenia, który przyjął ustawodawca w związku z wprowadzonymi do k.p.a. zmianami, branie pod uwagę ekonomicznych skutków sprzedaży takich substancji ma znaczenie dla wymiaru kary, która, co oczywiste, powinna być wprost proporcjonalna do osiąganych korzyści. W przeciwnym razie sankcja może nie być karą sprawiedliwą, czego zdecydowanie ustawodawca chciał uniknąć. Jak się wydaje, jednoznaczne rozstrzygnięcie tych wątpliwości interpretacyjnych będzie wymagało zajęcia stanowiska przez sądy administracyjne. Przyjmując natomiast, że po stronie państwowych inspektorów sanitarnych będzie zachodziła potrzeba oceny przesłanki, o której mowa w art. 189d pkt 6 k.p.a., należy nadmienić, że handel dopalaczami odbywa się w taki sposób, że dokonanie oceny jego skutków ekonomicznych jest znacząco skomplikowane. Trudno bowiem oczekiwać, że handlarze skrupulatnie wykonują obowiązki związane z ewidencjonowaniem obrotu i przychodów.

Wydaje się, że w ramach procedury administracyjnej, do podjęcia której właściwe są organy PIS, zwymiarowanie korzyści płynących z nielegalnego procederu nie jest możliwe. Dotychczas, prowadząc działania związane z przeciwdziałaniem sprzedaży dopalaczy, państwowi inspektorzy sanitarni w ogóle nie zajmowali się ekonomiczną stroną tego zjawiska, gdyż pozostawała ona całkowicie poza ich kompetencjami. Mając na względzie ustalenia

kontroli wskazujące na problemy organów PIS w zapewnieniu sprawnego przebiegu postępowań administracyjnych³⁴, uprawnione jest stwierdzenie, że nie są one odpowiednio przygotowane do przeprowadzania dowodów na okoliczność wykazania korzyści, jakie strona postępowania osiągnęła na skutek wytwarzania lub wprowadzania do obrotu nielegalnych substancji.

Ponadto, warto zauważyć, że w podejmowanych przez organy PIS rozstrzygnięciach będą musiały brać pod uwagę warunki osobiste strony będącej osobą fizyczną, tj. takie czynniki jak: warunki rodzinne, środowiskowe, materialne, mieszkaniowe itp.³⁵. Konieczność przeprowadzenia dowodów w tym zakresie z pewnością będzie wiązać się ze sporymi trudnościami. W poddanych kontroli NIK postępowaniach administracyjnych występowały liczne wypadki niepodjęcia korespondencji przez strony. Zarówno to, jak i ogólna specyfika spraw administracyjnych dotyczących dopalaczy, świadczy o unikaniu przez strony udziału w postępowaniu. Dla prawidłowego i pełnego ustalenia warunków osobistych stron niezbędne będzie zaś jej współdziałanie z organem, np. w zakresie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego (który nie jest *nota bene* zdefiniowany w przepisach k.p.a., ale należy uznać go za dowód dopuszczalny i pożądany w postępowaniu w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej

³⁴ Informacja o wynikach kontroli, s. 12, 17-21, 34-37.

³⁵ Zob. *Komentarz do art. 53 Kodeksu karnego* [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Lex/el.



z art. 52a ustawy antynarkotykowej). Do rozstrzygnięcia w orzecznictwie pozostaje, czy w wypadku braku współdziałania strony w kwestiach związanych z jej warunkami osobistymi, organ będzie mógł przeprowadzić wyczerpujące postępowanie dowodowe. Na gruncie orzecznictwa NSA można wysnuć wniosek, że w zakresie postępowania dowodowego obowiązki organów administracji publicznej nie są nieograniczone. Mimo że postępowanie dowodowe w systemie prawa administracyjnego oparte jest na zasadzie oficjalności, strona ma także obowiązek współdziałania w gromadzeniu dowodów, zwłaszcza w sytuacji, gdy z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne³⁶. Jeżeli strona postępowania nie współdziała z organem, a ustaleń dokonuje on w ramach obiektywnie dostępnych możliwości dowodzenia, w znacznym zakresie z urzędu, to działanie takie uznawane jest za prawidłowe³⁷. Warto dodać, że po odmowie współdziałania przez stronę w przeprowadzeniu dowodu o zasadniczym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy, a także gdy kwestionuje ona ustalenia organu, nie przedstawiając kontrargumentów, nie można uznawać, że to na organie w dalszym ciągu spoczywa obowiązek przeprowadzania innych dowodów na tę samą okoliczność³⁸.

Wydanie prawidłowego rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym zawsze uzależnione jest od należytego respektowania przez organ zasad

ogólnych postępowania administracyjnego, a w szczególności zasady praworządności i zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.). W sprawach administracyjnych kar pieniężnych istotną nowością jest wprowadzenie do przepisów k.p.a. zasady *in dubio pro libertate*. Zgodnie z nowym art. 7a k.p.a., jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. W uzasadnieniu do projektu ustawy w odniesieniu do tego przepisu wskazano, że niejednoznaczność przepisów prawa nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji, w szczególności dla stron postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku (np. administracyjnej kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie jej uprawnienia. Tym samym, stronie zostanie zapewniona ochrona przed negatywnymi skutkami tworzenia niejasnych przepisów prawa i związanej z tym niepewności. Niezwykle ważne jest, że art. 7a § 2 przewiduje, iż zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony nie stosuje się, jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności

³⁶ Wyrok NSA z 3.9.2009, sygn. akt II OSK 1433/08, opubl. CBOSA.

³⁷ Wyrok NSA z 30.10.2013, sygn. akt II FSK 1675/13, opubl. CBOSA.

³⁸ Zob. wyrok NSA z 26.11.2015, sygn. akt I OSK 1397/15, opubl. CBOSA.

jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego, a także w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. Nie sposób wątpić, że skuteczne przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy znajduje oparcie w niezwykle ważnym interesie publicznym, przede wszystkim w potrzebie zapewnienia bezpieczeństwa życia i zdrowia obywateli. Jednakże nie sposób nie powtórzyć, że ocena, czy zachodzą przesłanki do nie stosowania art. 7a § 1 k.p.a. w sprawach z zakresu administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych na podstawie art. 52a ustawy antynarkotykowej, będą wymagały ukształtowania się linii orzeczniczej, do tego czasu stanowiąc wyzwanie proceduralne dla organów PIS prowadzących takie postępowania.

Odpowiedzialność karna: stan prawny i orzecznictwo sądowe

Choć polityka prohibicyjna dotycząca „dopalaczy” w systemie prawa polskiego nie została wsparta za pomocą rozbudowy

norm o charakterze karnym³⁹, waga, skala i charakter tego zjawiska zmobilizowały organy ścigania do poszukiwania rozwiązań, które umożliwiłyby dochodzenie odpowiedzialności związanej z handlem tymi substancjami na drodze karnej.

Organy ścigania przyjęły koncepcję kwalifikowania wprowadzania do obrotu dopalaczy jako czynów z art. 165 § 1 pkt 2 Kodeksu karnego⁴⁰ (dalej: k.k.). Zgodnie z tym przepisem, kto sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach, wyrabiając lub wprowadzając do obrotu szkodliwe dla zdrowia substancje, środki spożywcze lub inne artykuły powszechnego użytku lub też środki farmaceutyczne nieodpowiadające obowiązującym warunkom jakości, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8⁴¹.

Pomimo obaw i obiekcji⁴² związanych z tak zakreśloną sankcją na obrót dopalaczami, precedensowe wyroki sądów okręgowych (dalej: SO) w Elblągu i Wrocławiu⁴³, które zapadły w ostatnim czasie, jak na

³⁹ A. Wolska, Ł. Bagiński: *Problematyka prawna obrotu tzw. dopalaczami*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury”, Zeszyt 2(22)/2016.

⁴⁰ Ustawa z 6.9.1997, Dz.U. z 2016 poz. 1137, ze zm., dalej: k.k.

⁴¹ Jest to typ podstawowy przestępstwa. Jeżeli zaś sprawca działa nieumyślnie, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (art. 165 § 2 k.k.). W typach kwalifikowanych – jeżeli następstwem czynu umyślnego jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12 (art. 165 § 3 k.k.). Skutki te w wypadku czynu niemyślnego zagrożone są karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (art. 165 § 4 k.k.)

⁴² Zob. np. F. Cieply: *Handel tzw. dopalaczami – aspekt prawny*, Referat wygłoszony podczas konferencji naukowej pt. „Niebezpieczne substancje. Dopalmce”, zorganizowanej 19.10.2009 na Wydziale Zamiejscowym Nauk o Społeczeństwie w Stalowej Woli Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Źródło: <<https://www.kul.pl/files/19/Dorobek/FCieplyDopalacze.pdf>> (dostęp 18.05.2017); D. Zajac: *Karalność obrotu dopalaczami w świetle art. 165 k.k. (analiza dogmatyczna)*, „Czasopismo prawa karnego i nauk penalnych”, poz. 1/2017.

⁴³ Wyrok Sądu Okręgowego w Elblągu z 21.10.2016, sygn. akt II K 111/15, opublikowany w bazie orzeczeń Sądu Okręgowego w Elblągu pod adresem <<http://orzeczenia.elblag.so.gov.pl>>; wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 3.2.2016, sygn. akt III K 126/15, opublikowany w bazie orzeczeń Sądu Okręgowego we Wrocławiu pod adresem <<http://orzeczenia.wroclaw.so.gov.pl>>.



razie potwierdzają skuteczność tej metody. Uwidaczniają jednocześnie spore wyzwania dowodowe stojące przed organami ścigania. Trzeba bowiem zauważyć, że orzeczenie odpowiedzialności za czyn z art. 165 § 1 pkt 2 k.k. wymaga przede wszystkim udowodnienia wielu doniosłych okoliczności faktycznych.

W świetle orzecznictwa na pierwszy plan wysuwa się kwestia negatywnych skutków zdrowotnych użycia dopalaczy. Należy podkreślić, że w orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko, w myśl którego zachowanie sprawcy – wprowadzenie do obrotu szkodliwych dla zdrowia substancji – tylko wtedy wypełni dyspozycje z art. 165 § 1 pkt 2 k.k., gdy zostanie wykazane, że „szkodliwość substancji” ma taki charakter i wagę, że czyni konkretnym i realnym zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego w poważnym stopniu i ma charakter niebezpieczeństwa powszechnego⁴⁴. Oceniając spełnienie tych warunków w wyroku związanym z handlem dopalaczami, SO w Elblągu stwierdził, że istotne w sprawie było, iż osoby poszkodowane wskutek zażycia dopalaczy korzystały z pomocy lekarskiej, a dodatkowo, prawidłowo sporządzono dokumentację medyczną tych osób. Ocena tego stanu rzeczy wymagała udziału odpowiednich biegłych sądowych, na opiniach których oparł się Sąd wydając wyrok skazujący. Podobny przebieg miała sprawa rozpatrywana przez SO we Wrocławiu. Tu również Sąd wyrokował na podstawie opinii

biegłego, który stwierdził szkodliwość dla życia i zdrowia wprowadzanych do obrotu substancji. Opinia w sposób precyzyjny opisywała mechanizmy działania tych środków.

Należy natomiast podkreślić, że nie wszystkie przypadki zażywania dopalaczy objęte aktem oskarżenia kwalifikowały się do objęcia odpowiedzialnością karną. SO w Elblągu zwrócił bowiem uwagę na sytuacje, w których brakowało wystarczających danych z wywiadu oraz dokumentacji lekarskiej odnośnie do skutków zażycia dopalaczy, co w ocenie Sądu nie pozwoliło na stwierdzenie, czy u części pokrzywdzonych doszło do rozstroju zdrowia lub naruszenia czynności narządu ciała wskutek zażycia tych substancji. W sprawach związanych z handlem dopalaczami, opartych na zastosowaniu art. 165 § 1 pkt 2 k.k., udowodnienia wymaga więc możliwość narażenia na konkretne niebezpieczeństwo. Same właściwości psychoaktywne substancji nie implikują automatycznie takiej cechy⁴⁵.

Nawiązując do wyników kontroli NIK, nieodzowne jest podkreślenie, że dane dotyczące interwencji medycznych związanych z zatruciem dopalaczami są szacunkowe i niepewne, gdyż – jak stwierdziła Izba – funkcjonujący system diagnozowania, a następnie informowania o takich przypadkach, nie został uregulowany prawnie, a w konsekwencji nie wszystkie były zgłaszane i rejestrowane. Również ze względu na brak powszechnego dostępu

⁴⁴ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 11.12.2013, sygn. akt II AK z 483/13, LEX nr 1402863. Stanowisko to podzieliły SO w Elblągu i Wrocławiu w orzeczeniach przywołanych w przypisie 43.

⁴⁵ Por. D. Zając: *Karalność...*, op. cit.

do analitycznych badań kliniczno-toksykologicznych, na podstawie materiału biologicznego nie było możliwe jednoznaczne określenie związku przyczynowo-skutkowego zgonów spowodowanych użyciem dopalaczy⁴⁶. Warto dodać, że osoby hospitalizowane często nie przyznają się, że powodem ich problemów zdrowotnych jest zażycie takich substancji. Może rodzić to trudności w udowodnieniu w postępowaniu karnym, że została wypełniona omawiana przesłanka, warunkująca pociągnięcie do odpowiedzialności.

Kolejną kluczową kwestią jest konieczność udowodnienia, że na niebezpieczeństwo zostało narażone życie lub zdrowie wielu osób. Jak wskazał SO w Elblągu, znamię to powinno być oceniane przy uwzględnieniu okoliczności konkretnego przypadku. W praktyce orzeczniczej przyjmuje się orientacyjne wartości liczbowe pozwalające na ustalenie, czy doszło do zagrożenia życia lub zdrowia wielu osób. Jako dolna granica przyjmowana jest liczba od 6 do 10 pokrzywdzonych. Jeżeli zatem w wyniku jednorazowego działania nie powstanie skutek w postaci konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo życia lub zdrowia co najmniej tej liczby osób, wydaje się, że pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności nie będzie możliwe⁴⁷.

W końcu zaś, w świetle omawianych orzeczeń, przypisanie odpowiedzialności karnej z art. 165 § 1 pkt 2 k.k. w związku z handlem „dopalaczami”, wymaga

również odpowiedniego wykazania zamiaru sprawcy. W typie podstawowym czyn ten jest przestępstwem umyślnym, co oznacza, że sprawca miał zamiar popełnienia go, to jest chciał popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godził (art. 9 § 1 k.k.). W sprawie rozpatrywanej przez SO we Wrocławiu oskarżeni między innymi nie przyznali się do świadomego uczestniczenia w obrocie dopalaczami i zaprzeczyli, aby znali skutki ich oddziaływania na organizm ludzki. Nie przekonało to jednak Sądu, który jednoznacznie stwierdził, że wiedza o skutkach zażywania dopalaczy w chwili popełnienia czynu była powszechna (podobny tok myślenia zaprezentował SO w Elblągu, odwołując się do licznych relacji medialnych związanych ze skutkami zażywania tych substancji). Dodatkowo warto zasygnalizować, że w omawianej sprawie wrocławskiej dopalacze wprowadzono do obrotu w lombardzie, co dla Sądu było argumentem na świadome i celowe działanie sprawców. Należy zatem wskazać, że proceder handlu nimi został surowo oceniony przez sądy, a to należy przyjąć z aprobatą, jako istotny element prewencyjny.

W sprawie rozstrzygniętej przez SO w Elblągu, sąd rozpatrujący apelację od wyroku skazującego handlarzy dopalaczami za popełnienie przestępstwa z art. 165 § 1 pkt 2 k.k. uznał, że zastosowanie tej kwalifikacji stanowi problem interpretacyjny wymagający rozstrzygnięcia przez

⁴⁶ Informacja o wynikach kontroli *Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy*, s. 10, 21-23.

⁴⁷ Por. D. Zajac: *Karalność...*, op. cit.



Sąd Najwyższy (SN)⁴⁸. Uchwała w tej sprawie nie została podjęta⁴⁹, jednakże SN stwierdził, że jeżeli w wyniku wadliwej produkcji artykułu (środka, substancji itp.), odstąpienia od deklarowanej normy jakości, wadliwego przechowywania lub transportowania, czy też wprowadzania do obrotu towaru, który faktycznie jest innym produktem, niż wynikałoby to z jego opisu na opakowaniu, nazwy itp., przy jednoczesnym spełnieniu warunku, że produkt ten jest szkodliwy w stopniu stanowiącym niebezpieczeństwo dla zdrowia lub życia wielu osób – to jego wyprodukowanie lub wprowadzenie do obrotu wyczerpuje dyspozycję art. 165 § 1 pkt 2 k.k. Jednocześnie SN wskazał, że nie będzie wyczerpywał znamion przestępstwa obrót produktami mającymi cechy środków zastępczych w rozumieniu ustawy antynarkotykowej, gdy ich użycie zgodnie z przeznaczeniem deklarowanym przez sprzedawcę lub producenta nie będzie wywoływało negatywnych skutków. Tak jest w wypadku obrotu klejami czy rozpuszczalnikami zawierającymi substancje psychoaktywne⁵⁰.

Wyrażony przez SN pogląd może umocnić przyjętą przez organy ścigania i aprobowaną już przez sądy powszechne praktykę. Nie rozwiązuje to jednak licznych problemów dotyczących dochodzenia odpowiedzialności karnej związanej

z wprowadzaniem do obrotu dopalaczy na podstawie art. 165 § 1 pkt 2 k.k., w tym tych, które opisano powyżej. Jak trafnie wskazał podczas posiedzenia SN przedstawiciel prokuratury, nie każde wprowadzenie do obrotu dopalaczy jest przestępstwem. To kwestia dokonania ustaleń faktycznych⁵¹.

Podsumowanie

W „Informacji o wynikach kontroli „Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy” Izba wskazała⁵², że dla administracji publicznej przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy stanowi problem wielowymiarowy, znacznie wykraczający poza dział administracji (zdrowie), w którym obecnie skoncentrowano kompetencje związane z tym zagadnieniem. W ocenie NIK, w celu skutecznej walki z tym negatywnym zjawiskiem konieczne jest opracowanie nowych, kompleksowych rozwiązań. Kluczową rekomendacją było przedstawienie Prezesowi Rady Ministrów wniosku o zainicjowanie międzyresortowych działań zmierzających do wypracowania i wdrożenia optymalnych narzędzi oraz systemowych rozwiązań prawnych, zapewniających realne ograniczenie podaży środków zastępczych. Chodzi między innymi o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej służącej poddaniu odpowiedzialności karnej czynów

⁴⁸ Zagadnienie prawne w brzmieniu: *Czy wprowadzenie do obrotu środków zastępczych o jakich mowa w art. 4 ust. 27 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii wypełnia dyspozycję wprowadzenia do obrotu szkodliwych dla zdrowia substancji z art. 165 § 1 pkt 2 k.k.?*. Zob. też: *Dopalacze na wokandzie*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 11.4.2017, s. B6.

⁴⁹ Postanowienie z 31.5.2017, sygn. akt I KZP 5/17.

⁵⁰ *Więzienie za sprzedaż dopalaczy jako odżywek dla sportowców*, „Rzeczpospolita” z 2.6.2017, s. C3.

⁵¹ *Więzienie za sprzedaż dopalaczy wchodzi w grę*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 1.6.2017, s. B6.

⁵² Informacja o wynikach kontroli nr ewid. P/16/098, s. 15.

związanych z wytwarzaniem, wprowadzaniem do obrotu i przywozem substancji, określanych obecnie jako środki zastępcze oraz nowe substancje psychoaktywne⁵³. Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej problemy interpretacyjne należy stwierdzić, że wzmacniają one słusność tej rekomendacji. Trzeba bowiem zauważyć, że przyjęcie proponowanego przez NIK rozwiązania przyczyniłoby się znacząco do

zlikwidowania tych wątpliwości, a co za tym idzie – do usprawnienia działalności organów państwa w walce ze sprzedażą dopalaczy.

RADOSŁAW KUJAWIŃSKI

p.o. dyrektora

Delegatury NIK we Wrocławiu

⁵³ Przez wprowadzenie odpowiedniej definicji ustawowej tych substancji.

Słowa kluczowe: dopalacze, przeciwdziałanie sprzedaży, substancje psychoaktywne, wprowadzanie do obrotu, narkomania

Key words: designer drugs, counter sales, psychoactive substances, placing designer drugs on the market, drug addiction