



LWR.430.001.2017
Nr ewid. 5/2017/P/16/098/LWR

Informacja o wynikach kontroli

PRZECIWDZIAŁANIE SPRZEDAŻY DOPALACZY

DELEGATURA we WROCŁAWIU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

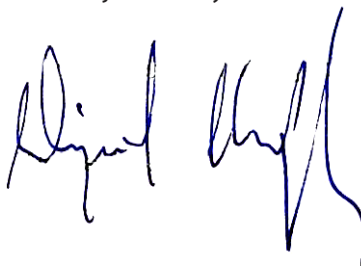
p.o. Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu:

Radosław Kujawiński



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 4.05.2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza ustaleń kontroli	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	16
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	18
3.1. Istotne ustalenia kontroli	18
3.1.1. Uregulowania prawne i przyjęte rozwiązania organizacyjne w obszarze dostępności środków zastępczych	18
3.1.2. Podejmowane działania w celu ograniczania dostępności środków zastępczych	29
3.1.3. Współpraca w przedmiocie ograniczania rynku środków zastępczych.....	44
3.1.4. Nadzór nad działalnością podległych jednostek w zakresie przeciwdziałania dostępności środków zastępczych	46
4. INFORMACJE DODATKOWE.....	49
5. ZAŁĄCZNIKI.....	51

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
GIS	Główny Inspektorat Sanitarny;
PPIS	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny;
PSSE, Stacja	Państwowa Powiatowa Stacja Sanitarно-Epidemiologiczna;
KBPN, Biuro	Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii;
KGP	Komenda Główna Policji;
KWP/KSP	Komenda Wojewódzka Policji / Komenda Stołeczna Policji;
KPP, KMP, Komenda Policji	Komenda Powiatowa (Miejska) Policji;
CLKP	Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji;
dopalacze	w potocznym znaczeniu 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) w działaniu przypominającym substancje psychoaktywne, jakimi są narkotyki;
Porozumienie	Porozumienie z dnia 26 października 2011 r. zawarte pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Szefem Służby Celnej, Komendantem Głównym Policji i Głównym Inspektorem Farmaceutycznym o współpracy w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych;
ustawa o PN	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2017 r. poz. 783);
ustawa o PIS	ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1412);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524);
kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.).

W dniu 8 października 2010 r. Sejm RP uchwalił zmiany prawa nadając państwowym inspektorom sanitarnym uprawnienia w zakresie zwalczania wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych. Ustawodawca uznał, że łamanie zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych jest deliktem administracyjnym, w przeciwieństwie do czynów związanych z substancjami zakazanymi, których posiadanie jest ścigane przy użyciu instrumentów prawa karnego. W sprawach związanych z dopalaczami nie stworzono opisu przestępstwa, którego znamiona obejmowałyby środki zastępcze, z uwagi na ich specyfikę i różnorodny, zmieniający się skład produktów oferowanych jako wyroby kolekcjonerskie, nawóz do kwiatów, sól do kąpieeli, ozdoby choinkowe z umieszczonymi na opakowaniach informacjami, że produkt nie jest przeznaczony dla ludzi lub może być szkodliwy w przypadku spożycia. Ustawodawca przyjął zatem, iż osiągnięcie oczekiwanych rezultatów w postaci szybkiej eliminacji niepożądanego zjawiska społecznego, jest możliwe na drodze administracyjnej, a nie karnej. Podjęte działania ograniczyły w pewnym zakresie rynek dopalaczy, ale nie wyeliminowały ich dostępności. Sklepy z dopalaczami zaczęły działać, jako „sklepy kolekcjonerskie”, a same dopalacze można było kupić w Internecie lub za granicą. Skład dopalaczy, nazywanych obecnie „nowymi narkotykami” czy *designer drugs* (narkotyki zmodyfikowane), może być także szybko zmieniony przez producentów, w związku z czym każda substancja może łatwo „wymknąć się” spod zakazu sprzedaży. Kolejna fala zatruc tymi substancjami, która miała miejsce w lipcu 2015 r., spowodowała intensyfikację działań powołanych organów w celu ograniczenia dostępności do tych środków. Między innymi w związku z potrzebą wprowadzenia zmian zmierzających do poprawy skuteczności działań w zakresie ograniczania i dystrybucji nowych substancji psychoaktywnych, dopalaczy, z dniem 1 lipca 2015 r. weszła w życie kolejna zmiana prawa¹, którą wprowadzono między innymi nową definicję środków zastępczych, a także niewystępujące wcześniej pojęcie „nowej substancji psychoaktywnej”.

Zrealizowana w okresie od 26 sierpnia 2016 r. do 10 stycznia 2017 r. kontrola miała dostarczyć niezbędnych danych do przeprowadzenia analizy i oceny, czy działania organów administracji publicznej, prowadzone w oparciu o przypisane im obowiązki i uprawnienia, ograniczyły w kontrolowanym okresie² dostępność środków zastępczych i ich dystrybucję. Istotnym było również wskazanie obszarów wymagających podjęcia działań legislacyjnych i/lub organizacyjnych w celu skutecznego ograniczenia rynku dopalaczy w Polsce.

¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 875).

² Okres od 27 listopada 2010 r. do końca I półrocza 2016 r., z uwzględnieniem okresu wcześniejszego oraz późniejszego, o ile miało to wpływ na realizację zadań w badanym zakresie.

Temat i numer kontroli

Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy – P/16/098.

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli była ocena, czy działania organów administracji publicznej ograniczyły dostępność środków zastępczych (dopalaczy) i ich dystrybucję.

Cele cząstkowe kontroli

1. Ocena, czy obowiązujące przepisy i rozwiązania organizacyjne dostatecznie zapewniają ograniczenie dostępności środków zastępczych.
2. Ocena, czy działania podejmowane przez organy administracji publicznej w celu zapobiegania sprowadzania, wytwarzania i wprowadzania do obrotu dopalaczy były skuteczne.
3. Ocena, czy współpraca organów administracji publicznej w przedmiocie ograniczania rynku dopalaczy zapewniała skuteczną walkę z tym zjawiskiem.
4. Ocena, czy sprawowano właściwy nadzór nad organami powołanymi do realizacji zadań związanych z nielegalnym obrotem dopalaczami.

Zakres podmiotowy i czasowy kontroli, jej organizacja oraz kryteria kontroli

Kontrola, koordynowana przez Delegaturę NIK we Wrocławiu, została przeprowadzona w okresie od 26 sierpnia 2016 r. do 10 stycznia 2017 r.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 27 listopada 2010 r. do końca I półrocza 2016 r., z uwzględnieniem okresu wcześniejszego oraz późniejszego, o ile miało to wpływ na realizację zadań w badanym zakresie.

W kontroli uczestniczyły departamenty NIK: Budżetu i Finansów oraz Zdrowia, a także delegatury NIK: w Katowicach, Łodzi, Olsztynie, Rzeszowie i we Wrocławiu. Kontrolą objęto łącznie 30 jednostek, w tym Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Zdrowia, Główny Inspektorat Sanitarny, Komendę Główną Policji, Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji, osiem powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych, dwie graniczne stacje sanitarno-epidemiologiczne, osiem powiatowych (miejskich) komend Policji oraz pięć izb celnych³. Kontrola przeprowadzona została na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, tj. stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

W niniejszej Informacji zostały uwzględnione także wyniki kontroli rozpoznawczych przeprowadzonych przez Delegaturę NIK we Wrocławiu w Izbie Celnej w Opolu oraz Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Opolu.

Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi Załącznik nr 5.3 do Informacji.

³ Od dnia 1 marca 2017 r., zgodnie z ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947 ze zm.) powołano Służbę Celno-Skarbową.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności⁴

Pomimo podejmowanych przez organy państwa działań, w okresie objętym kontrolą, skala zjawiska dostępności dopalaczy w Polsce oraz zatruc tymi środkami wykazywała generalnie tendencję wzrostową. Wskutek plagi zatruc dopalaczami w 2010 r. podjęto szeroko zakrojone działania, w wyniku których zamykano sklepy z dopalaczami i wycofywano z obrotu na terenie całego kraju tego rodzaju produkty, co doprowadziło do ograniczenia ich dostępności w Polsce. Walka organów państwa z tym niebezpiecznym zjawiskiem nie okazała się jednak trwale skuteczna, w szczególności w sytuacji zachodzących w kolejnych latach dynamicznych zmian na rynku sprzedaży dopalaczy, polegających w głównej mierze na przeniesieniu ich dystrybucji ze stacjonarnych sklepów do Internetu, a także sprzedaży bezpośredniej (dealerskiej), tak jak tradycyjnych narkotyków.

Corocznie odnotowywano liczne przypadki zatruc spowodowanych przyjęciem takich środków, przy czym na dynamikę tych zdarzeń (spadek/wzrost) wpływały zarówno wprowadzane uregulowania prawne, jak i kolejne działania uprawnionych organów. Wskazać przy tym należy, że dane statystyczne, którymi dysponowały skontrolowane jednostki, nie odzwierciedlały rzeczywistej skali zjawiska, z powodu braku wiarygodnego i kompleksowego systemu identyfikowania, monitorowania i rejestrowania takich przypadków. Natomiast przeprowadzone w grudniu 2016 r. badania ankietowe⁵ wykazały, że spośród uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, a także studentów, którzy kiedykolwiek posiadali dopalacze, aż 68% weszło w ich posiadanie w ciągu roku poprzedzającego badanie.

Rozwiązania prawne, nakładające głównie na Państwową Inspekcję Sanitarną⁶ obowiązek przeciwdziałania wytwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu dopalaczy, przy zastosowaniu norm prawa administracyjnego⁷, nie przełożyły się na trwałe zapobieganie temu zjawisku.

Procedura budowania katalogu substancji kontrolowanych⁸, polegająca na dopisywaniu do listy substancji zabronionych, którymi obrót jest sankcjonowany karnie, kolejnych szkodliwych związków wykrytych w dopalaczach⁹, okazała się długotrwała i nieskuteczna w obliczu możliwości szybkiej modyfikacji ich składu chemicznego. Ograniczeniu rynku dopalaczy w Polsce nie sprzyjała także opieszałość w opracowywaniu przez Ministra Zdrowia projektów niezbędnych nowelizacji aktów prawnych¹⁰. Pomimo informowania

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanych jednostek w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

⁵ Przeprowadzone w listopadzie i grudniu 2016 r. na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli przez Instytut Badawczy IPC Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu. W badaniu wzięło udział: 3787 respondentów, w tym jedną grupę objętą badaniem ankietowym stanowiło 2720 młodych Polaków – uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych oraz studentów szkół wyższych (z województw: dolnośląskiego, łódzkiego, podkarpackiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego), a drugą grupę objętą badaniem telefonicznym stanowiło 1067 dorosłych respondentów.

⁶ Od dnia 1 lipca 2015 r. Służba Celna została zobligowana do kontroli produktów mogących być środkami zastępczymi w aspekcie ich przywozu na teren Unii Europejskiej.

⁷ W tym nakładania administracyjnych kar pieniężnych na podstawie art. 52a ustawy o PN.

⁸ Tj. ujmowania ich w załącznikach do *ustawy o PN* jako środków odurzających lub substancje psychotropowe.

⁹ Skutkująca odpowiedzialnością karną m.in. za wprowadzanie do obrotu takich substancji.

¹⁰ Skutkująca brakiem nowych wpisów na listę substancji kontrolowanych na mocy ustawy o PN, a także niedopisywaniem nowych substancji psychoaktywnych do grupy zakazanych, wykazywanych w rozporządzeniu w sprawie wykazu nowych substancji psychoaktywnych.

Ministra Zdrowia przez podmioty prowadzące badania dopalaczy o substancjach mających udowodniony negatywny wpływ na organizm ludzki, przez ponad cztery lata¹¹ nie rozszerzono listy substancji kontrolowanych. NIK wskazuje ponadto, że podawanie do publicznej wiadomości rekomendacji¹² Zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi, związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych, istotnych z punktu widzenia profilaktyki, umożliwiała opracowywanie z wyprzedzeniem i wprowadzanie na rynek nowych produktów zawierających kolejne generacje zmodyfikowanych substancji aktywnych, nieobjętych sankcjami karnymi.

Problematyka uregulowań prawnych, mogących przyczynić się do skutecznego przeciwdziałania sprzedaży dopalaczy, była w kolejnych latach przedmiotem analiz prowadzonych w skontrolowanych ministerstwach. Jednymi z najczęściej proponowanych rozwiązań były zmiana sankcji administracyjnej na karną, a także wprowadzenie tzw. analogowego¹³ lub generycznego¹⁴ systemu definiowania substancji zabronionych. Wprowadzenie takich regulacji skutkowałoby odpowiedzialnością karną za dokonywanie obrotu substancjami definiowanymi jako środki zastępcze. Żadna z tych propozycji nie została jednak wprowadzona do porządku prawnego, gdyż wątpliwości budziło niezachowanie wystarczającej określoności przepisów, istotnych w przypadku regulacji wprowadzających sankcje karne.

Uprawnienia organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej były nieadekwatne w stosunku do podmiotów prowadzących nielegalną działalność m.in. nie dysponowano instrumentami prawnymi przysługującymi organom ścigania takimi jak możliwość prowadzenia postępowań na kształt dochodzenia, dokonywania rewizji, przeszukiwania pomieszczeń niedostępnych podczas kontroli sanitarnych, mającego na celu ujawnienia faktu prowadzenia takiej działalności. Zasoby kadrowe i środki finansowe dedykowane na realizację zadań związanych z dopalaczami były ograniczone, a obowiązujące przepisy nie nadążały za dynamicznymi zmianami na rynku tych produktów. Państwowa Inspekcja Sanitarna nie dysponowała też narzędziami pozwalającymi skutecznie przeciwdziałać niestacjonarnym kanałom dystrybucji, szczególnie w sytuacji, gdy rozwijała się sprzedaż tych środków za pośrednictwem polskojęzycznych domen internetowych zarejestrowanych poza granicami kraju.

Realizowane przez państwowych inspektorów sanitarnych, w asyście funkcjonariuszy Policji, kontrole sanitarne przynosiły efekty w postaci zabezpieczenia znacznych ilości środków zastępczych, niemniej znacząca część zabezpieczonych substancji, z powodu

¹¹ Od 16 kwietnia 2011 r. do 23 kwietnia 2015 r. W dniu 24 kwietnia 2015 r. została przyjęta ustawa o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 1 lipca 2015 r.

¹² Ministrowi właściwemu do spraw zdrowia zmian w załącznikach do ustawy o PN (wykazie środków odurzających i substancji psychotropowych) i przepisach wydanych na podstawie art. 44b ust. 2 tej ustawy (wykazie nowych substancji psychoaktywnych).

¹³ Prawo analogowe – kontrolą prawną obejmuje się substancje mające podobne (do pierwotnej substancji już objętej kontrolą) właściwości chemiczne. Bierze się pod uwagę także rodzaj efektów, jakie dane substancja wywołuje lub może wywołać. Jeżeli efekty są zbliżone lub mogą być zbliżone do skutków wywołanych przez wyjściową substancję psychoaktywną związek taki jest obejmowany kontrolą prawną.

¹⁴ Prawo generyczne – przewiduje obejmowanie kontrolą prawną nie tylko konkretną substancję i jej sole, estry lub izomery, ale szerszą grupę substancji. Do grupy takiej włączane są związki strukturalne podobne do interesującej nas substancji, ale w których pierścieniach podmieniony został jakiś podstawnik.

przewlekłości prowadzonych postępowań, braku środków na ich przebadanie, jak również wątpliwości prawnych związanych z możliwością zniszczenia tych produktów, zalegała latami w magazynach Policji bądź siedzibach stacji sanitarno-epidemiologicznych.

Wymierzane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej kary pieniężne¹⁵ nie spełniały swej roli, gdyż na ogół nie były uiszczane, także pomimo podejmowanych działań celem dochodzenia tych należności. Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w latach 2010–2016 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.

W ocenie NIK takie okoliczności skutkowały rzeczywistą bezkarnością podmiotów zajmujących się tym nielegalnym procederem.

Sprzedaży dopalaczy przeciwdziałały objęte kontrolą jednostki podległe ministrom właściwym do spraw: zdrowia, spraw wewnętrznych oraz finansów. NIK zauważyła jednakże, że jedynym dokumentem określającym zasady współpracy organów w walce z dopalaczami było *Porozumienie* z dnia 26 października 2011 r.¹⁶, którego postanowienia nie miały jednak charakteru prawa powszechnie obowiązującego. W ocenie Izby było to rozwiązanie niewystarczające dla zapewnienia skutecznej walki z dopalaczami. Ponadto uregulowania tego dokumentu nie były w pełni znane i realizowane w części jednostek podległych jego sygnatariuszom. Nie dokonywano przy tym systematycznej i formalnej oceny współpracy opartej na *Porozumieniu*, jak również nie aktualizowano jego postanowień, pomimo zmieniających się uwarunkowań wprowadzania do obrotu środków zastępczych.

W ramach posiadanych kompetencji, sprawowany był nadzór nad działalnością organów realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania dostępności dopalaczy. Zarówno Główny Inspektor Sanitarny, Komendant Główny Policji oraz Szef Służby Celnej uwzględniali, adekwatnie do zdefiniowanego ryzyka, działania nadzorcze nad podległymi jednostkami. Wskazać przy tym należy, iż nie zawsze w sposób pełny realizowane były zalecenia i wnioski kierowane przez Głównego Inspektora Sanitarnego do nadzorowanych jednostek, co powodowało ich niewystarczającą aktywność, niejednolitość postępowania, a także brak systemowej koordynacji działań na rzecz przeciwdziałania sprzedaży dopalaczy.

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. Rynek dopalaczy w Polsce rozwijał się dynamicznie już od 2007 r. Na terenie kraju funkcjonowało około 50 sklepów oferujących dopalacze, a w kolejnych latach 2009–2010 ich liczba wzrosła do blisko 1 400. Nagły wzrost liczby zatruć wynikających z używania dopalaczy, szczególnie w okresie wakacji 2010 r., spowodował zaniepokojenie władz państwowych i społeczeństwa. Na podstawie decyzji Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 r.¹⁷ państwowi inspektorzy sanitarni w całym kraju zamknęli 1378 sklepów z tego typu produktami. Ustawa z dnia

¹⁵ Zgodnie z art. 52a ustawy o PN organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej mogą nałożyć kary pieniężne w wysokości od 20 tys. zł do 1 mln zł, a decyzjom tym nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

¹⁶ Zawarte pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Szefem Służby Celnej, Komendantem Głównym Policji i Głównym Inspektorem Farmaceutycznym o współpracy w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych.

¹⁷ Znak: GIS-BI-073-239/RS/10.

8 października 2010 r. o zmianie ustawy o PN oraz ustawy o PIS¹⁸ wskazała Państwową Inspekcję Sanitarną, jako organ właściwy do przeciwdziałania wytwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych. W wyniku działań tej inspekcji w latach 2011–2016 przeprowadzono 4 756 kontroli, w wyniku których dokonano zabezpieczenia nieco ponad 200 tys. produktów¹⁹. Widoczne, lecz – jak się okazało – nietrwałe efekty w walce z dopalaczami, przyniosły doraźne akcyjne działania prowadzone z inicjatywy Głównego Inspektora Sanitarnego²⁰. Inspektorzy sanitarni objęci kontrolą²¹ nałożyli kary w wysokości 13,1 mln zł, a zapłacono bądź wyegzekwowano jedynie 4,6% tej kwoty (0,6 mln zł)²². Zgodnie z przepisami działania egzekucyjne w tym przedmiocie prowadzone były przez właściwych naczelników urzędów skarbowych, których czynności okazywały się przeważnie nieskuteczne, w szczególności z powodu braku możliwości ustalenia majątku czy miejsca pobytu zobowiązanych. Dodatkowo w tej sytuacji Państwowa Inspekcja Sanitarna obciążana była kosztami prowadzenia takich postępowań w kwocie ponad 140 tys. zł. Celem uniknięcia konieczności ponoszenia kolejnych wydatków Główny Inspektor Sanitarny zalecił państwowym inspektorom sanitarnym korzystanie z przysługującego im prawa do złożenia zażalenia do organu egzekucyjnego w przedmiocie umorzenia kosztów egzekucyjnych, a w razie konieczności także wystąpienia na drogę postępowania sądowego. [str. 19, 21–23, 30]

2. Liczba zarejestrowanych przypadków osób zatrutych bądź podejrzewanych o zatrucie środkami zastępczymi w latach 2010–2016 wynosiła łącznie 16 068. O ile w 2011 r. liczba ta w stosunku do 2010 r. spadła z 562 do 176, to w kolejnych latach²³, pomimo przeprowadzania kontroli sanitarnych mających na celu przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy, systematycznie rosła do 2015 r., w którym odnotowano rekordową liczbę 7 358 takich zgłoszeń. Natomiast w 2016 r. liczba ta spadła do 4 304 przypadków. Podkreślić przy tym należy, że wskazana liczba była szacunkowa i zaniżona, gdyż funkcjonujący system diagnozowania, a następnie informowania o takich przypadkach, nie został uregulowany prawnie, a w konsekwencji nie wszystkie takie przypadki były zgłaszane i rejestrowane. Również ze względu na brak powszechnego dostępu do analitycznych badań kliniczno-toksykologicznych w materiale biologicznym nie było możliwe jednoznaczne określenie związku przyczynowo- skutkowego zgonów spowodowanych użyciem dopalaczy²⁴. W rezultacie ujawnione przypadki pacjentów hospitalizowanych, bądź tych, którym udzielono doraźnej pomocy medycznej w związku z podejrzeniem zażycia dopalaczy, przekazywane były Państwowej Inspekcji Sanitarnej wyłącznie na zasadzie dobrowolnej współpracy. Część jednostek służby zdrowia nie przekazywała tych danych w ogóle, a te, które przekazywały, czyniły to na podstawie próśb kierowanych przez właściwych inspektorów sanitarnych.

¹⁸ Dz. U. Nr 213, poz. 1396.

¹⁹ Dane na podstawie informacji pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od wszystkich państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych oraz danych Głównego Inspektora Sanitarnego.

²⁰ W szczególności na podstawie decyzji Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 r. nakazującej wycofanie z obrotu wyrobu o nazwie „Tajfun” oraz wszelkich podobnych wyrobów, mogących mieć wpływ na zagrożenie życia lub zdrowia. Realizując tę decyzję przeprowadzono łącznie 7 225 kontroli, w wyniku których pobrano do badań 16 658 próbek, z około 68 tys. opakowań zakwestionowanych produktów.

²¹ PPIS w: Elblągu, Gliwicach, Jaworznie, Łodzi, Mielcu, Opolu, Pabianicach, Wałbrzychu i Wrocławiu.

²² W latach 2010–2016 w całym kraju organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej wymierzyły łącznie 64,8 mln zł kar, a do budżetu państwa wpłynęło zaledwie 2,8% tej kwoty, tj. 1,8 mln zł.

²³ 279 przypadków w 2012 r., 1 079 przypadków w 2013 r., 2 513 przypadków w 2014 r.

²⁴ Z ogólnej liczby 33 zgłoszonych do Krajowego Konsultanta w dziedzinie Toksykologii Klinicznej w latach 2013–2016 przypadków zgonów mogących mieć związek z użyciem dopalaczy osiem zostało potwierdzonych w badaniu toksykologiczno-sądowym.

Podobną dynamikę zjawiska zatruc środków zastępczymi potwierdzają dane Narodowego Funduszu Zdrowia w przedmiocie kwot wydatków poniesionych na leczenie szpitalne w zakresie toksykologii klinicznej pacjentów z rozpoznaniem zatrucia innymi, nieokreślonymi narkotykami²⁵. [str. 22–24]

3. Minister Zdrowia w 2011 r. uwzględnił w strukturze GIS komórkę organizacyjną właściwą do spraw związanych ze zjawiskiem dostępności na rynku nowych substancji o działaniu psychoaktywnym. Zadania powierzone przez Głównego Inspektora Sanitarnego Departamentowi Nadzoru nad Środkami Zastępczymi realizowało od sześciu (w 2011 r.) do 14 (w 2016 r.) pracowników. Corocznie zwiększano wydatki rzeczowe na działalność GIS w zakresie przeciwdziałania sprzedaży dopalaczy, na które przeznaczono w latach 2011–2016 blisko 1,0 mln zł. Zauważyć należy, że realizowanie przez państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych nowego zadania polegającego na sprawowaniu nadzoru nad środkami zastępczymi nie wiązało się ze znaczącym zwiększeniem zatrudnienia, a także limitu wydatków tych jednostek, w szczególności na sfinansowanie kosztownych badań zatrzymanych produktów. [str. 28–29]

4. Skontrolowane jednostki Policji i Służby Celnej w wyniku prowadzonych działań ukierunkowywanych w głównej mierze na zwalczanie przestępczości narkotykowej ujawniały produkty stanowiące środki zastępcze.

Jak wykazały wyniki badań ankietowych, w świadomości społecznej ugruntowało się przekonanie, że organem właściwym w zakresie przeciwdziałania sprzedaży dopalaczy jest Policja. Na taką okoliczność wskazało aż 72% młodzieży uczącej się lub studiującej i 85% dorosłych Polaków, podczas gdy na Państwową Inspekcję Sanitarną, jako właściwą w tym przedmiocie, wskazało odpowiednio 13% i 2% respondentów.

NIK zauważa, iż ustawowo przypisane obowiązki Policji i Służby Celnej nie predestynowały tych służb do bezpośrednich działań w tym zakresie. W konsekwencji, ujawniania tego typu środków dokonywały one najczęściej w wyniku prowadzenia innych czynności służbowych, w głównej mierze związanych ze zwalczaniem przestępczości narkotykowej²⁶. Wskazać przy tym należy, że ustawowe zadania realizowane przez Służbę Celną nie obejmowały i nie obejmują przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych, natomiast zgodnie z nowelizacją ustawy o PN od dnia 1 lipca 2015 r. Służba Celna została zobligowana do kontroli produktów mogących być środkami zastępczymi w aspekcie ich przywozu na teren Unii Europejskiej.

Na ogół do momentu otrzymania wyników badań wskazujących, że zatrzymana substancja stanowi środek zastępczy, organy te prowadziły postępowanie na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego*²⁷. Po otrzymaniu wyników badań wskazujących, że ujawniony związek chemiczny nie znajduje się na liście substancji kontrolowanych ustawą o PN, generalnie umarzano postępowanie karne, a zabezpieczone substancje wraz z dokumentacją sprawy (w tym opinią biegłego) przekazywano do organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej celem prowadzenia postępowania administracyjnego w kierunku nałożenia kary, zakazu wprowadzania oraz zniszczenia środków zastępczych. Kontrola ujawniła jednak przypadki dokonania zwrotu zabezpieczonych materiałów (stanowiących według badań biegłego środki zastępcze) podmiotom i osobom, którym je zatrzymano, po umorzeniu postępowania karnego.

²⁵ Kod rozpoznania głównego ICD10: T40.6 inne, nieokreślone narkotyki: w 2010 r. – 945,3 tys. zł; w 2011 r. – 454,0 tys. zł, w 2012 r. – 760,7 tys. zł, w 2013 r. – 1 346,6 tys. zł, w 2014 r. – 2 097,4 tys. zł; w 2015 r. – 4 634,5 tys. zł; w 2016 r. – 2 965,8 tys. zł.

²⁶ Tj. związanej z naruszeniem przepisów karnych określonych w ustawie o PN.

²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, ze zm.

NIK wskazuje, że w przypadku gdy organy ścigania nie udowodniły wytwarzania bądź wprowadzania do obrotu tego typu substancji, a jedynie ich posiadanie – brak było przepisów regulujących sposób postępowania z zabezpieczonymi materiałami w takiej sytuacji.

[str. 21, 29–32]

5. Obowiązujące od dnia 2 grudnia 2015 r. rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie wykazu podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań mających na celu ustalenie, czy dany produkt jest środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną wskazało enumeratywną listę podmiotów uprawnionych do przeprowadzania oceny i badań w kierunku identyfikacji w zatrzymanych substancjach środków zastępczych. Przed wejściem w życie przepisów przedmiotowego rozporządzenia nie było przepisów regulujących kwestie, które podmioty uprawnione były do prowadzenia tego typu badań. Wskazać przy tym należy, że wśród podmiotów wymienionych w przywołanym rozporządzeniu wskazano CLKP, a nie ujęto żadnego z laboratoriów Służby Celnej, których wyniki badań były uprzednio wykorzystywane w sprawach dotyczących dopalaczy.

[str. 36–38]

6. Obecnie na liście substancji kontrolowanych, ujętych w załącznikach do ustawy o PN, umieszczone zostały 422 środki odurzające i substancje psychotropowe, przy czym największa ich liczba, tj. 114, została dopisana w 2015 r. Natomiast według danych Europejskiego Systemu Wczesnego Ostrzegania, opublikowanych w raporcie Europolu²⁸ i Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii²⁹, tylko w latach 2014–2015 ujawniono w Europie ponad 200 substancji, tj. tygodniowo rejestrowano dwa nowe związki psychoaktywne. W tej sytuacji istotne wątpliwości budzi przyjęty w Polsce model budowania katalogu substancji kontrolowanych, oparty na dopisywaniu do listy substancji zabronionych kolejnych szkodliwych związków wykrytych w przebadanych dopalaczach. W aspekcie dynamiki wykrywania nowych substancji, a także możliwości ich szybkiej modyfikacji, procedura definiowania tych substancji poprzez ich konkretne wskazywanie okazuje się być nieprzystająca do realiów i powoduje, że organy państwa pozostawały nieustannie o krok za podmiotami wytwarzającymi i wprowadzającymi do obrotu środki zastępcze. W sytuacji, w której lista substancji kontrolowanych nie była rozszerzana przez cztery lata (od 16 kwietnia 2011 r. do 23 kwietnia 2015 r.), pomimo informowania Ministra Zdrowia przez podmioty prowadzące badania dopalaczy o substancjach mających udowodniony negatywny wpływ na organizm ludzki, stwierdzić należy, że przyjęte rozwiązania nie sprzyjały skutecznemu przeciwdziałaniu sprzedaży i ograniczaniu rynku dopalaczy w Polsce.

Ponadto przyjęty model uzupełniania listy substancji kontrolowanych o nowe związki nie uległ zmianie pomimo przeprowadzenia w skontrolowanych resortach analiz wskazujących na jego niedoskonałość. W wyniku tych działań wskazywano na zasadność zmiany sposobu definiowania substancji kontrolowanych poprzez wprowadzenie prawa generycznego (opierającego się przede wszystkim na strukturze podstawowej substancji), a w konsekwencji potrzebę objęcia przypadków naruszenia zakazu obrotu środkami obecnie traktowanymi jako dopalacze regułami prawa karnego, a nie jak dotychczas – prawa administracyjnego.

[str. 19, 27]

²⁸ European Police Office.

²⁹ EMCDDA.

7. Ujawniono liczne ograniczenia i bariery w sprawowaniu efektywnego nadzoru nad środkami zastępczymi przez Państwową Inspekcję Sanitarną. Do najbardziej istotnych należy zaliczyć długotrwałą i obwarowaną licznymi wymogami procedurę administracyjną³⁰, łatwość obejścia i lekceważenia wydawanych decyzji administracyjnych dotyczących zakazu prowadzenia takiej działalności (poprzez zakończenie działalności z chwilą podjęcia czynności przez Państwową Inspekcję Sanitarną, a następnie kontynuowanie jej pod zmienioną firmą)³¹, brak instrumentów prawnych przysługujących organom ścigania, a także podnoszoną przez skontrolowane podmioty kwestię braku bezpieczeństwa i łatwości identyfikowania tożsamości pracowników inspekcji sanitarnej realizujących czynności kontrolne, w sytuacji gdy współrealizujący te zadania funkcjonariusze Policji są wyposażeni w środki przymusu bezpośredniego i niejednokrotnie zamaskowani. Ponadto organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie posiadały adekwatnych uprawnień i środków mogących skutecznie zapobiegać wprowadzaniu do obrotu dopalaczy za pośrednictwem Internetu oraz w drodze sprzedaży bezpośredniej, pomimo tego, że takie formy sprzedaży stanowiły istotne kanały dystrybucji środków zastępczych. Tzw. sprzedaż „z ręki do ręki” ułatwiała dodatkowo legalność posiadania na własny użytek środków zastępczych, co w sytuacji braku jednoznacznego udokumentowania transakcji bądź przekazania tego typu środków powodowało bezkarność osób, u których stwierdzono posiadanie takich substancji.

[str. 19–22, 33–36]

8. Pomimo wpływu do organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej informacji wskazujących na potencjalne punkty sprzedaży dopalaczy, kontrole sanitarne w części przypadków nie zostały w ogóle przeprowadzone bądź przeprowadzone po ponad 10 miesiącach od daty otrzymania zgłoszenia.

W prowadzonych postępowaniach administracyjnych w zakresie wydawania decyzji związanych z ograniczeniem dostępności środków zastępczych nie ustrzeżono się nieprawidłowości, które stwierdzono w większości skontrolowanych powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych. Do najczęściej występujących uchybień zaliczyć należy przypadki nierzetelnego ich prowadzenia, przewlekłości, w tym przekraczania 18 miesięcznego terminu na przeprowadzenie oceny i badań zatrzymanych produktów (na co nie zawsze wpływ miały działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej), a także niewydawania decyzji m.in. w przedmiocie ostatecznego zakazu wprowadzania do obrotu środków zastępczych i ich zniszczenia, pomimo wystąpienia okoliczności uzasadniających takie działanie.

[str. 30, 38–40]

9. Nierozwiązaną ostatecznie do dnia zakończenia kontroli pozostawała kwestia zniszczenia produktów zabezpieczonych w wyniku działań organów administracji państwowej. Istotę problemu stanowiły tu wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP³² przepisów wskazujących na możliwości orzekania przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w drodze decyzji administracyjnych o przypadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu zatrzymanych produktów.

Pomimo bowiem wydawania decyzji w przedmiocie zniszczenia środków zastępczych w żadnej ze skontrolowanych powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych, w badanym okresie, nie doprowadzono do ich wykonania. Dodać należy, że od ponad sześciu lat nie dokonano także

³⁰ W skrajnym przypadku sprawy prowadzonej przez PPIS w Łodzi od daty przeprowadzenia kontroli do ostatniej czynności w sprawie upłynęło 1 342 dni, tj. blisko cztery lata.

³¹ 1 731 decyzji administracyjnych wydanych przez PPIS na podstawie art. 27c ust. 1 ustawy o PIS oraz art. 44 ust. 1 ustawy o PN, w tym: dwie w 2010 r., dziewięć w 2011 r., 116 w 2012 r., 273 w 2013 r., 352 w 2014 r., 586 w 2015 r. oraz 393 w 2016 r.

³² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, ze zm.).

zniszczenia produktów zatrzymanych podczas akcji przeprowadzonej na podstawie decyzji Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 r., które zalegają w obiektach Policji oraz stacji sanitarno-epidemiologicznej.

Tryb postępowania związany ze zniszczeniem substancji wskazanych jako środki odurzające lub substancje psychotropowe realizowany był, w następstwie nowelizacji ustawy o *PN*, w oparciu o orzeczenie wydane przez sąd w tej sprawie, na wniosek właściwego wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego. Również w przypadku ujawnienia przez Służbę Celną przywozu na teren kraju środków zastępczych³³ orzeczenie o ich przepadku na rzecz Skarbu Państwa następuje na mocy orzeczenia sądowego. Produkt będący środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną, którego przepadek orzeczono, podlega zniszczeniu.

Takiej procedury ustawodawca nie przewidział dla organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, przyznając im kompetencje do orzeczenia o przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczenia produktów będących środkami zastępczymi, jednakże bez wymogu uzyskania orzeczenia sądowego w tym przedmiocie.

Należy zauważyć, że Prokurator Generalny skierował w sierpniu 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie konstytucyjności m.in. przepisu art. 44c ust. 4 ustawy o *PN*, zgodnie z którym organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej orzekają o przepadku i zniszczeniu środków zastępczych. W ocenie Prokuratora Generalnego, o takich działaniach powinien decydować sąd, a nie organ administracji. Sprawa ta miała być rozpatrzona przez Trybunał Konstytucyjny w rozprawie w dniu 12 października 2016 r., jednak Prokurator Generalny wycofał swój wniosek, co spowodowało umorzenie postępowania.

Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej od początku 2010 r. sukcesywnie niszczą zabezpieczone produkty (91,6 tys. sztuk zostało zniszczonych po wycofaniu wskazanego powyżej wniosku).

[str. 26–27, 40]

10. Istotnym problemem pozostawała kwestia przechowywania zabezpieczonych w wyniku przeprowadzonych kontroli lub przekazanych do Państwowej Inspekcji Sanitarnej produktów, co do których istniało podejrzenie, że stanowią środki zastępcze, lub wobec których w wyniku badań stwierdzono, że są dopalaczami. Dodatkowo część przechowywanych produktów, w wyniku nowelizacji ustawy o *PN*, stało się substancjami zakazanymi, wpisanymi na listę substancji kontrolowanych, w związku z czym w siedzibach inspekcji sanitarnej przechowywano *de iure* i *de facto* narkotyki. W ograniczonym stopniu skontrolowane powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne korzystały z udostępnianych na podstawie *Porozumienia* pomieszczeń w komisariatach Policji, gdyż wskazanie przez komendantów wojewódzkich Policji miejsc przechowywania środków zastępczych warunkowane było przez Komendanta Głównego Policji możliwościami lokalowymi jednostek Policji. Ponadto w sytuacji kilkuletniego procedowania administracyjnego dotyczącego zatrzymanych środków zastępczych, właściwi komendanci występowali do inspektorów sanitarnych o sukcesywne ich odbieranie, a w skrajnych przypadkach odmawiali wprost przyjmowania tych produktów do przechowywania. Problem przechowywania pozostawał aktualny nawet w stosunku do tych produktów, które zostały zatrzymane i zabezpieczone jeszcze w 2010 r. Wskazać przy tym należy, że żadne przepisy nie regulowały kwestii przechowywania środków zastępczych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Ujawniane produkty, będące środkami zastępczymi, lub co do których istniało podejrzenie, że są nimi,

³³ A podmiot dokonujący przywozu jest znany.

przechowywane były w różnorodny sposób w siedzibach stacji sanitarno-epidemiologicznych, tj. w szafkach biurowych, szafach metalowych, kasach pancernych, a w skrajnym, ujawnionym przypadku, zostały zabezpieczone w wyniku kontroli państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w zaplombowanych foliowych workach i pozostawione na przechowanie w punkcie ich sprzedaży. Dopiero w wyniku kolejnej kontroli, przeprowadzonej blisko półtora roku później w tym lokalu przez Służbę Celną, materiały te zostały zabrane i zabezpieczone w siedzibie organu celnego.

Wskazać należy, że nie obowiązywały w kontrolowanym okresie żadne formalne uregulowania dotyczące przesyłania zatrzymanych produktów celem przeprowadzenia badań, a najczęściej występującą formą ich transportu do laboratorium była przesyłka za pośrednictwem operatora pocztowego. Natomiast zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi operatorów pocztowych zawartości przesyłki nie mogły stanowić narkotyki i substancje psychotropowe oraz odurzające, a także inne przedmioty mogące stanowić niebezpieczeństwo dla pracowników i ludności.

[str. 24–26]

11. Dokumentem, który formalizował zasady współpracy organów państwa³⁴ uczestniczących w czynnościach kontrolnych w przypadku podejrzenia wprowadzania do obrotu środków zastępczych, było (zawarte z inicjatywy Głównego Inspektora Sanitarnego) *Porozumienie* z dnia 26 października 2011 r. O ile w początkowym okresie było ono stosowane, to w kolejnych latach, z powodu zmieniających się uwarunkowań, dokument ten tracił swoje znaczenie. Wpływ na ten stan miał brak jego aktualizacji oraz niedokonywanie sformalizowanej oceny określonych zasad współpracy. W konsekwencji, jak wykazały wyniki kontroli, w części skontrolowanych jednostek dokument ten nie był znany, lub zasady wzajemnej współpracy pomiędzy organami wynikały bardziej z wzajemnych lokalnych relacji, niż z postanowień omawianego dokumentu. Wskazać przy tym należy, że *Porozumienie* wyznaczyło Policji jedynie rolę wspomagającą w trakcie kontroli prowadzonych przez państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych w miejscach wprowadzania do obrotu środków zastępczych. Również w sytuacji zmiany ustawowych uprawnień Służby Celnej od 1 lipca 2015 r., ustanawiających tę formację jako właściwą w sprawach dotyczących ujawnienia przywozu na teren kraju środków zastępczych, nie dokonano do zakończenia niniejszej kontroli aktualizacji zapisów *Porozumienia*.

[str. 44–46]

12. Adekwatnie do stopnia nałożonych i realizowanych zadań, a także zdefiniowanych ryzyk, sprawowano nadzór nad działalnością organów realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania dostępności dopalaczy. W ramach nadzoru merytorycznego Główny Inspektor Sanitarny przeprowadził 54 kontrole działalności państwowych inspektorów sanitarnych w zakresie dotyczącym środków zastępczych³⁵. Zwrócenia uwagi wymaga jednakże średni czas opracowania wystąpienia pokontrolnego, który wynosił 87 dni, a w pojedynczych przypadkach nawet ponad 100 dni od dnia zakończenia kontroli. Wszystkie objęte kontrolą Głównego Inspektora Sanitarnego jednostki zostały ocenione pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości bądź uchybień, przy czym dotyczyły one prowadzonych postępowań administracyjnych, opieszałego wszczęcia tych postępowań oraz uprzedzania podmiotu kontrolowanego o zamiarze wszczęcia kontroli.

³⁴ Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Policji, Służby Celnej oraz Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej.

³⁵ W 2012 r. przeprowadzono 8 kontroli, w 2013 r. – 8 kontroli, w 2014 r. – 12 kontroli, w 2015 r. – 12 kontroli, w 2015 r. – 6 kontroli.

Funkcjonującemu od 2011 r. w GIS Departamentowi Nadzoru nad Środkami Zastępczymi powierzono w szczególności zadania polegające na ustalaniu ogólnych kierunków działania oraz koordynowanie i nadzorowanie działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a także współpracy z innymi podmiotami zajmującymi się problematyką środków zastępczych. Znacząco przy tym wzrosła liczba zatrudnionych do realizacji tych zadań pracowników, z sześciu osób w 2011 r. do 14 osób w 2016 r. [str. 46–48]

- 13.** Istotną rolę w przeciwdziałaniu sprzedaży dopalaczy odgrywały liczne akcje profilaktyczne, uświadamiające szczególnie młodzieży konsekwencje ich używania. Działania profilaktyczne mają szczególne znaczenie w aspekcie ograniczania popytu na tego typu substancje. Wszystkie skontrolowane jednostki uczestniczyły w takich akcjach jako ich realizatorzy (organizacja konferencji, szkoleń, pogadanek, publikacja informatorów, kolportaż ulotek) lub uczestnicy (uczestnictwo w szkoleniach, sympozjach, konferencjach).

Podejmowano również niekonwencjonalne próby dotarcia do osób zagrożonych przyjmowaniem dopalaczy, np. opublikowanie przez Głównego Inspektora Sanitarnego raperskiego klipu pt. *Oddal to pytanie* lub stawianie przez jednostki samorządu terytorialnego atrap karawanów pogrzebowych albo prowadzenie remontów chodników przed potencjalnymi punktami sprzedaży dopalaczy, fotografowanie uczniów wchodzących do sklepu z dopalaczami, wnoszenie pozwów odszkodowawczych w związku z utratą wartości nieruchomości, w których działają lokale prowadzące sprzedaż dopalaczy.

Według badań ankietowych przeprowadzonych na zlecenie NIK blisko 90% respondentów wyraziło pogląd, że argumenty przedstawione w trakcie spotkań profilaktycznych przekonały ich, by nie używać dopalaczy. Niemniej NIK zauważa, że głównym miernikiem efektywności tego typu działań, którym posługiwali się organizatorzy, był wskaźnik liczby uczestników.

[str. 41–43]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Ustalenia kontroli wskazują, 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.

Uwzględniając przedstawione w niniejszej informacji wyniki kontroli, wskazujące na niewystarczającą skuteczność rozwiązań prawnych opartych na prawie administracyjnym, NIK wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o:

- zainicjowanie międzyresortowych działań zmierzających do wypracowania i wdrożenia optymalnych narzędzi oraz systemowych rozwiązań prawnych zapewniających realne ograniczenie podaży środków zastępczych, m.in. poprzez rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie:
 - zdefiniowania w ustawie o *przeciwdziałaniu narkomanii* pojęcia „środek zastępczy” w taki sposób, aby wytwarzanie, wprowadzanie do obrotu i przywóz substancji, określanych aktualnie jako środki zastępcze oraz nowe substancje psychoaktywne, podlegało odpowiedzialności karnej.

Niezależnie od powyższego, mając na względzie niecierpiącą zwłoki konieczność zwiększenia poziomu ochrony zdrowia publicznego, Najwyższa Izba Kontroli, na gruncie obowiązujących przepisów i uregulowań dotyczących ograniczania dostępności środków zastępczych, zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań przez:

Ministra Zdrowia w zakresie:

- opracowania i wdrożenia jednolitego systemu wczesnego ostrzegania i adekwatnego reagowania w sytuacji pojawiania się na rynku nowych, nieznanych substancji, m.in. poprzez zapewnienie sprawnego monitorowania zatruc, gromadzenia informacji i formułowania ostrzeżeń o takich przypadkach, w oparciu o prawnie usankcjonowane obowiązki podmiotów zaangażowanych w ten system;
- korzystania z trybu odrębnego³⁶ przy rozpatrywaniu projektów zmian ustawy o *przeciwdziałaniu narkomanii* oraz rozporządzenia w sprawie wykazu nowych substancji psychoaktywnych w zakresie uzupełniania wykazów środków odurzających i substancji psychotropowych oraz wykazu nowych substancji psychoaktywnych;
- prowadzenia bieżącego monitoringu skuteczności stosowania środków i działań wprowadzonych ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o *zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw* w celu przeciwdziałania zagrożeniom dla zdrowia publicznego, których źródłem są środki zastępcze oraz nowe substancje psychoaktywne;
- zweryfikowania w aspekcie ustaleń niniejszej kontroli ustawowych uprawnień organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a także obsady kadrowej i sposobów finansowania zadań realizowanych na rzecz ograniczania podaży dopalaczy;
- ujednolicenia przepisów dotyczących uprawnień właściwych państwowych inspektorów sanitarnych w zakresie orzekania o przepadku i zniszczeniu zabezpieczonych produktów, stanowiących środki zastępcze, o którym mowa w art. 44c ust. 4 ustawy o *przeciwdziałaniu narkomanii*³⁷, gdy w analogicznej sytuacji o przepadku na rzecz Skarbu Państwa środków odurzających, substancji psychotropowych lub ich preparatów oraz prekursorów kategorii 1 orzeka sąd na wniosek wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego lub Naczelnego Inspektora Farmaceutycznego Wojska Polskiego;
- określenia aktem prawnym sposobu i trybu transportowania, przechowywania i przekazywania do badań przez Państwową Inspekcję Sanitarną ujawnionych produktów stanowiących środki zastępcze lub nowe substancje psychoaktywne, lub co do których istnieje takie podejrzenie;

a ponadto przez sygnatariuszy *Porozumienia*:

- zaktualizowanie postanowień *Porozumienia* zgodnie z aktualnym stanem prawnym.

³⁶ Na podstawie § 99 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.).

³⁷ Państwowy inspektor sanitarny właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub wprowadzania do obrotu produktu, o którym mowa w ust. 1, zakazuje, w drodze decyzji, jego wytwarzania lub wprowadzania do obrotu, nakazuje jego wycofanie z obrotu, a także orzeka o jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu, jeżeli ten produkt jest środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną.

3.1 Istotne ustalenia kontroli

3.1.1. Uregulowania prawne i przyjęte rozwiązania organizacyjne w obszarze dostępności środków zastępczych

W ciągu ostatnich lat w Europie pojawiło się wiele nowych substancji psychoaktywnych, co potwierdza rosnąca liczba zgłoszeń dotyczących nowych substancji zarejestrowanych w Systemie Wczesnego Ostrzegania Unii Europejskiej – w roku 2005 zgłoszono 14 takich specyfików, a w roku 2015 już 98. Rozwiązania przyjęte w krajach Unii Europejskiej były zróżnicowane i nie wskazywały uniwersalnego modelu skutecznej walki ze zjawiskiem dopalaczy. W konsekwencji w niektórych krajach tego typu środki są promowane na rynku jako produkty *legalne* lub *naturalne* i można je kupić w sklepie specjalistycznym lub internetowym, w innych natomiast krajach obrót nimi jest zabroniony.

Niektóre kraje zdecydowały się poszerzyć zakres obowiązujących ustaw antynarkotykowych, umieszczając w ich treści listy grup substancji, a nie jak wcześniej poszczególne środki. Definicje zawierające wąskie grupy *generyczne* są wykorzystywane od lat w Irlandii i Wielkiej Brytanii, natomiast w Bułgarii, na Łotwie i Malcie kontroluje się szersze grupy *analogowe* lub *pochodne*. Obecnie w wielu krajach (Luksemburg, Włochy, Cypr, Litwa, Dania, Francja, Norwegia, Chorwacja, Turcja) wprowadza się do prawa antynarkotykowego definicje grup substancji. Łotwa uzupełniła słowo *pochodne* definicjami generycznymi, a definicja *substancji psychoaktywnej* w Finlandii zawiera obecnie pojęcie *izomerów pozycyjnych tej substancji*. Niemcy rozpoczęły proces wdrażania metodologii zawierającej definicje grupowe, a w Belgii w 2014 r. zatwierdzono podstawę prawną do jej wdrożenia. Holandia odrzuciła tego typu rozwiązanie w 2012 r. ponieważ trudno jest w tym przypadku wykluczyć z list substancje, które mają korzystne zastosowanie, przy jednoczesnym zachowaniu innych. W pozostałych krajach również stosuje się definicje grup, jednak tylko w odniesieniu do nowych list substancji psychoaktywnych.

Najbardziej kompleksowym podejściem stosowanym przez państwa członkowskie jest wprowadzanie nowych regulacji prawnych służących przeciwdziałaniu nielegalnej dystrybucji substancji psychoaktywnych, co ma miejsce w Irlandii, Austrii, Rumuni, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Przykładowo w Austrii dany środek może zostać wpisany na listę substancji kontrolowanych, jeżeli prawdopodobne jest jego *nadużywanie* przez pewne grupy społeczne, lub gdy stanowi potencjalne zagrożenie dla zdrowia konsumentów. Rumunia i Wielka Brytania nie określiły konkretnego stopnia szkodliwości.

Najwyższe kary za dystrybucję substancji psychoaktywnych w Austrii, Irlandii, Rumunii i Wielkiej Brytanii to odpowiednio dwa, pięć, trzy i siedem lat pozbawienia wolności. W Wielkiej Brytanii karany jest sprzedawca, który wie (lub sprzedaje bez uprzedniego upewnienia się), że substancja zostanie użyta w celu wywołania skutków psychoaktywnych, natomiast w Irlandii wystarczy, aby wiedział, że zostanie zużytkowana przez człowieka, z kolei w Rumunii nie musi być spełniony żaden z tych warunków. W Austrii wyrok zostanie znacznie zaostrzony, jeżeli sprzedaż środka spowodowała poważne obrażenia lub śmierć. Portugalskie prawo różni się pod tym względem, ponieważ definiuje sankcje administracyjne (a nie karne) oraz upoważnia władze zajmujące się ochroną zdrowia do usunięcia substancji ze sprzedaży i zamknięcia punktów dystrybucji³⁸.

³⁸ Źródło: „Legal approaches to controlling new psychoactive substances”, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), maj 2016 r.

1. Uregulowania prawne dotyczące środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych

Reakcją polskiego ustawodawcy na wzrastającą liczbę przypadków zatrucia środkami zastępczymi oraz powszechną ich dostępność była zmiana ustawy o PN wprowadzona ustawą z dnia 8 października 2010 r. o *zmianie ustawy o PN oraz ustawy o PIS*. Do najistotniejszych zmian należało zmodyfikowanie definicji środka zastępczego³⁹ oraz wskazanie Państwowej Inspekcji Sanitarnej jako właściwej do przeciwdziałania wytwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych. Tym samym zadecydowano, że łamanie zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych procedowane jest w ramach postępowania administracyjnego.

Przeprowadzona kontrola pozwoliła na wskazanie obszarów, które utrudniały skuteczne przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy. Kwestie te dotyczyły w szczególności:

- a) **budowania katalogu substancji kontrolowanych, poprzez dodawanie do listy substancji zabronionych kolejnych szkodliwych związków wykrytych** w dopalaczach. Przewlekła w czasie i rozbudowana procedura oceny nowych substancji psychoaktywnych, mająca na celu zaliczenie określonych niebezpiecznych substancji do wykazów środków odurzających oraz substancji psychotropowych lub do wykazu nowych substancji psychoaktywnych, sprawia, że producenci mogą łatwo omijać nowe ograniczenia prawne poprzez wprowadzanie modyfikacji w składzie produktów dopalaczy lub minimalne zmiany w strukturze danej substancji psychoaktywnej. W ocenie NIK sprzyjać temu może również podawanie do publicznej wiadomości, za pośrednictwem strony internetowej Ministerstwa Zdrowia, rekomendacji Zespołu do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych.
 - w **Ministerstwie Zdrowia** kontrola wykazała m.in., że połączenie w jednym procesie legislacyjnym licznych zmian w ustawie o PN, z dodaniem niebezpiecznych substancji do wykazów substancji kontrolowanych przez tę ustawę, wydłużyło procedurę i spowodowało, że substancje te przez ponad cztery lata⁴⁰ zagrażały życiu i zdrowiu ludzi. W okresie od 16 kwietnia 2011 r.⁴¹ do 23 kwietnia 2015 r.⁴² nie wpisano ani jednej substancji na listę substancji kontrolowanych, mimo iż Minister Zdrowia był informowany przez podmioty prowadzące badania dopalaczy o nowych substancjach mających udowodniony, negatywny wpływ na organizm ludzki, które były składnikami dopalaczy, między innymi: w 2011 r. o 23 substancjach, w 2012 r. o 26 substancjach, w 2013 r. o 32 substancjach, w 2014 r. o 24 substancjach. Ponadto Rada do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii już w grudniu 2011 r. pozytywnie zaopiniowała wpisanie 24 nowych substancji na listę substancji zakazanych ustawą o PN oraz we wrześniu 2013 r. – 59 substancji. Procedura dopisywania nowej substancji psychoaktywnej do grupy zakazanych, wykazywanych w rozporządzeniu w sprawie wykazu nowych substancji psychoaktywnych, trwała od 4 do 10,5 miesiąca od podjęcia przez Zespół do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych uchwały o ich wpisaniu do tego wykazu.
- b) **braku adekwatnych uprawnień organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz występowanie barier prawnych** wobec podmiotów prowadzących nielegalną działalność polegającą na wytwarzaniu lub wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych. Do najistotniejszych barier i ograniczeń w realizacji powierzonych zadań należy: **[1]** długotrwałość i specyfika postępowania administracyjnego; **[2]** brak uprawnień analogicznych do posiadanych przez organy ścigania,

³⁹ Poprzez wskazanie, że jest to substancja pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w każdym stanie fizycznym lub produkt, roślina, grzyb lub ich część, 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; do środków zastępczych nie stosuje się przepisów o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

⁴⁰ Tj. od dnia 8 czerwca 2011 r. – daty wejścia w życie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o *zmianie ustawy o PN* (Dz. U. z 2011 r. Nr 105, poz. 614) do dnia 1 lipca 2015 r. – daty wejścia w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o *zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw*.

⁴¹ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o *zmianie ustawy o PN*.

⁴² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o *zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw*.

które prowadzą postępowania przygotowawcze w sprawach karnych; [3] łatwość „obejścia” wydanych zakazów i obowiązujących przepisów prawnych; [4] niska skuteczność egzekucji m.in. nałożonych kar pieniężnych; [5] wprowadzanie do obrotu środków zastępczych w drodze sprzedaży bezpośredniej, podczas gdy samo ich posiadanie nie jest karane.

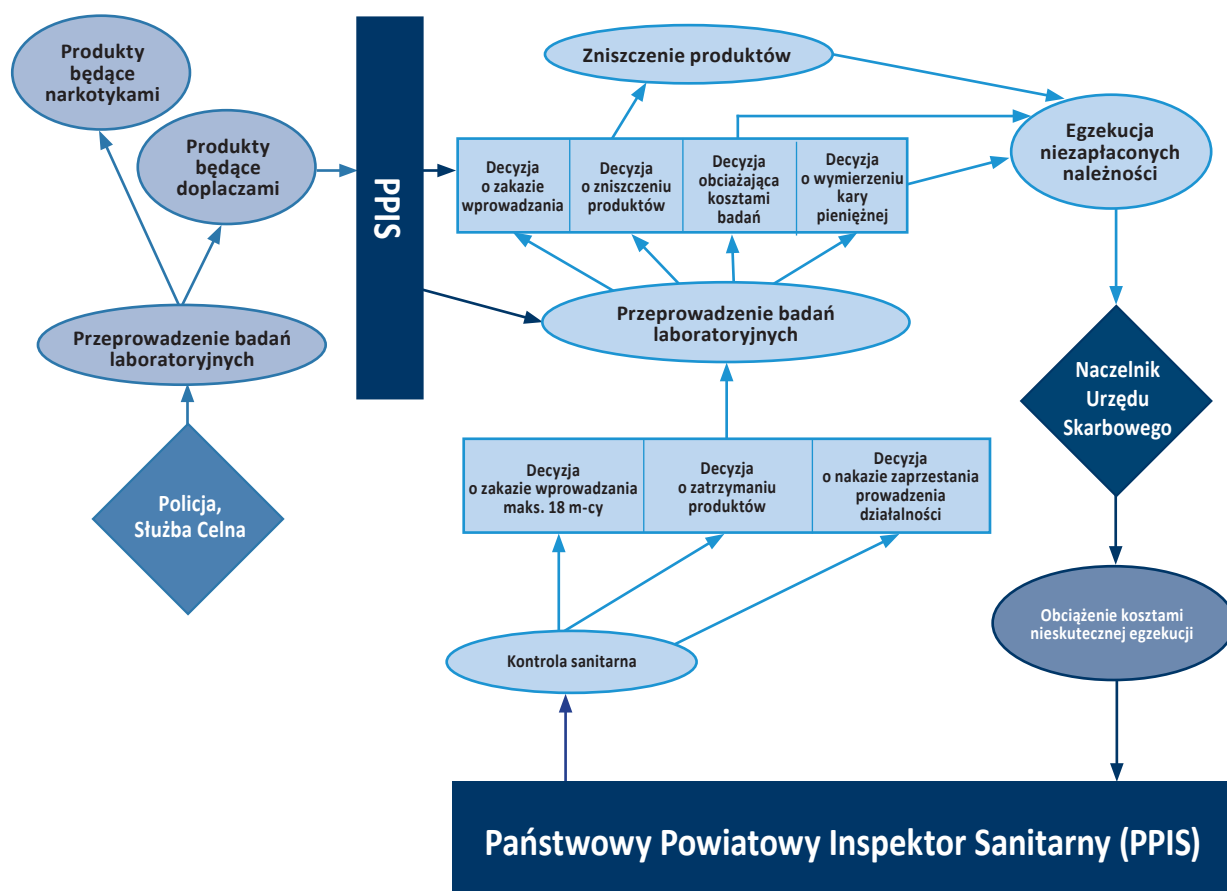
PPIS wskazywali w trakcie kontroli na bariery i ograniczenia wynikające z obowiązujących przepisów prawnych w zakresie realizacji powierzonych zadań. Przykładowo:

- **PPIS w Gliwicach** stwierdził: „Zamykamy sklepy, wydajemy decyzje administracyjne, nakładamy kary pieniężne. Wszystko to odbywa się w trybie administracyjnym. Druga strona ma możliwość składania odwołań od decyzji pierwszo-instancyjnych i składania skarg do sądu administracyjnego na decyzje organu odwoławczego. Jest to wielomiesięczna procedura”. Zdaniem **PPIS w Opolu** ograniczenie postępowania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej do zakazania wprowadzania do obrotu lub wytwarzania środków zastępczych oraz wymierzenia kary pieniężnej wyłącznie do trybu administracyjnego jest istotnym utrudnieniem ze względu na to, że postępowania takie są proceduralnie zawile i długotrwałe, co pozwala na podejmowanie działań unikających odpowiedzialności (np. poprzez zmianę składu wprowadzanego środka zastępczego, opakowania lub zmianę podmiotu prowadzącego działalność w obiekcie);
- **PPIS w Wałbrzychu** stwierdził m.in., że Państwowa Inspekcja Sanitarna nie jest przystosowana do wykonywania działań rozpoznawczo-operacyjnych. Podobnie **PPIS w Łodzi** wskazał, że uznanie wprowadzania do obrotu środków zastępczych za wyłącznie delikt administracyjny uniemożliwiało podejmowanie czynności dotyczących np. przeszukania miejsca lub osoby, mającego na celu ujawnienie faktu prowadzenia tej działalności;
- według **PPIS w Gliwicach** podmioty zajmujące się sprzedażą dopalaczy likwidują się, zmieniają nazwę i rozpoczynają dotychczasową działalność pod inną firmą; również **PPIS w Mielcu** wskazywał na częste zmiany nazw sklepów i podmiotów gospodarczych;
- kolejnym przykładem w tym zakresie jest sytuacja, która wystąpiła na terenie właściwości miejscowej **PPIS w Łodzi**, a polegała na tym, że pracownicy Stacji przeprowadzali w wytypowanym przez Policję sklepie kontrole kilka razy w ciągu doby, ponieważ właściciele sklepów z dopalaczami lekceważyli prawo administracyjne i wydane decyzje zakazujące wprowadzania do obrotu środków zastępczych, zrywali plomby i otwierali sklepy, mimo zakazu prowadzenia w nich działalności. Pod tym samym adresem otwierano kilka spółek lub wprowadzano do obrotu ten sam towar, ale o zmienionej nazwie. Ponadto w obowiązującym stanie prawnym brak było przeszkód, aby siedziba spółki z o.o. i miejsce prowadzenia działalności znajdowały się np. w lokalu mieszkalnym, i aby pod tym samym adresem działało kilku przedsiębiorców.

Wyżej wskazane okoliczności powodowały nierespektowanie decyzji wydawanych przez właściwych państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych nakazujących m.in. wstrzymanie wprowadzania do obrotu produktów, co do których istniało podejrzenie, że stanowią środki zastępcze, zaprzestania prowadzenia działalności w pomieszczeniach lub obiektach służących wytwarzaniu lub wprowadzeniu tego produktu do obrotu. Wskazać przy tym należy, że inspektorzy sanitarni w prowadzonych postępowaniach obligowani byli do wydawania kilku decyzji, zależnych od okoliczności i etapu prowadzonych postępowań. Poniżej zaprezentowano schemat procesu procedowania administracyjnego przez inspektorów sanitarnych w sytuacji działań podejmowanych w związku z przeciwdziałaniem sprzedaży dopalaczy:

Schemat nr 1

Uproszczony schemat postępowania w przedmiocie dopalaczy



Źródło: Opracowanie NIK.

Kolejnym przykładem barier w skuteczności walki ze zjawiskiem dopalaczy była niska skuteczność egzekucji wymierzanych kar. I tak:

- **PPIS w Elblągu i PPIS we Wrocławiu** wskazali na niską skuteczność egzekucji kar pieniężnych oraz poniesionych wydatków na badanie środków zastępczych. Ponadto **PPIS w Łodzi** zwrócił uwagę, że kapitał zakładowy spółki z o.o. to zaledwie 5.000 zł (art. 154 §1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych), podczas gdy minimalna wysokość kary pieniężnej przewidzianej przepisami art. 52a ustawy o PN to 20.000 zł.

Ponadto w sytuacji prowadzonych postępowań egzekucyjnych przez właściwych naczelników urzędów skarbowych, które okazywały się nieskuteczne z powodu niemożności ustalenia majątku czy miejsca pobytu zobowiązanego państwowi inspektorzy sanitarni obciążani byli kosztami prowadzonych postępowań egzekucyjnych, i tak:

- **PPIS we Wrocławiu** został zwrócony przez naczelnika urzędu skarbowego administracyjny tytuł wykonawczy wraz z relacją poborcy skarbowego, z której wynika, że zobowiązany nie mieszka i nie jest zameldowany pod wskazanym adresem. W kolejnej sprawie naczelnik urzędu skarbowego umorzył postępowanie egzekucyjne z uwagi na fakt, że zobowiązany był bezrobotnym, utrzymywał się z prac dorywczych, zbierania makulatury i puszek, zamieszkiwał w mieszkaniu kwaterunkowym. Ruchomości w mieszkaniu były zniszczone i nie podlegały zajęciu egzekucyjnemu. Zobowiązany nie figurował jako właściciel nieruchomości, pojazdów, nie był zgłoszony do ubezpieczeń społecznych, nie pobierał świadczenia emerytalno-rentowego oraz nie występował w kartotece zasiłkobiorców.

W związku z bezskutecznym prowadzeniem egzekucji Naczelnik Urzędu Skarbowego Wrocław – Stare Miasto obciążył PPIS, na podstawie m.in. art. 64c § 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴³ kosztami prowadzonych postępowań egzekucyjnych w łącznej wysokości 1 729,40 zł. W jednym przypadku na wniosek PPIS umorzono koszty egzekucyjne (w wysokości 1 500,00 zł), a w dwóch pozostałych przypadkach (dotyczących obciążania na łączną kwotę 229,40 zł) PPIS oczekiwał na rozpatrzenie złożonych zażaleń na postanowienia Naczelnika Urzędu Skarbowego Wrocław – Stare Miasto⁴⁴.

- **PPIS w Elblągu** został obciążony kosztami nieskutecznej egzekucji w kwocie 1 522,82 zł przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Pabianicach. PPIS wystąpił w dniu 19 września 2016 do Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z zażaleniem na powyższe postanowienie.

Skontrolowane podmioty Państwowej Inspekcji Sanitarnej wskazywały ponadto na fakt, że posiadanie środków zastępczych nie jest karane, co ułatwia pośrednio wprowadzanie do obrotu środków zastępczych w drodze sprzedaży bezpośredniej:

- jak wskazał **PPIS w Opolu** wydanie administracyjnego zakazu wprowadzania do obrotu środków zastępczych przez organy inspekcji sanitarnej nie oznacza, że w danym obiekcie wyeliminuje się handel nimi, gdyż, dla przykładu, środki te nadal wprowadzane mogą być nieoficjalnie („z kieszeni” sprzedawcy), a oficjalnie prowadzona jest inna działalność (np. salon gier). Ponadto nawet znalezienie kilku sztuk środków zastępczych przy takiej osobie lub w obiekcie nie stanowi dowodu na wprowadzanie ich do obrotu, a samo ich posiadanie nie jest karane. Fakt taki jest często wykorzystywany przez osoby zajmujące się dystrybucją środków zastępczych, które w przypadku znalezienia przy nich produktu utrzymują, że stanowi on ich własność i nie jest udostępniany innym osobom. Brakuje wówczas podstaw do zatrzymania podejrzanego produktu jako środka zastępczego, ponieważ nie zostają spełnione przesłanki pozwalające na wszczęcie postępowania. Na problem wprowadzania do obrotu środków zastępczych „z kieszeni”, podczas gdy samo ich posiadanie nie jest zabronione prawem, wskazywał także **PPIS we Wrocławiu**.

c) **braku usankcjonowanego prawnie obowiązku odnotowywania przypadków zatruc lub podejrzeń zatruc środkami zastępczymi**, a następnie przekazywania tych danych Państwowej Inspekcji Sanitarnej przez podmioty lecznicze. W konsekwencji ujawnione przypadki pacjentów hospitalizowanych bądź tych, którym udzielono doraźnej pomocy medycznej w związku z podejrzeniem zażycia dopalaczy, przekazywane były Państwowej Inspekcji Sanitarnej wyłącznie na zasadzie dobrowolnej współpracy. Część jednostek służby zdrowia nie przekazywała tych danych w ogóle, a te, które przekazywały, czyniły to na podstawie prośb kierowanych przez właściwych inspektorów sanitarnych. Wskazać przy tym należy, że dane statystyczne, którymi dysponowały skontrolowane jednostki, nie odzwierciedlały rzeczywistej skali zjawiska. I tak:

- w **PSSE we Wrocławiu** dane sprawozdawcze dotyczące liczby zatruc i podejrzeń zatruc środkami zastępczymi, wpływające do Stacji i przekazywane następnie do organów wyższego stopnia, nie odzwierciedlały rzeczywistej skali zjawiska. Wskazuje na to m.in. informacja uzyskana od podmiotu leczniczego z Wrocławia, który nie raportował do PSSE takich przypadków, a w jednostce tej w latach 2014–2016 (I półrocze) udzielano pomocy osobom będącym pod wpływem środków psychoaktywnych, z podejrzeniem zatruc dopalaczami;
- **PPIS w Łodzi** wystąpił do pięciu placówek medycznych z prośbą o przekazywanie danych dotyczących liczby stwierdzonych przypadków zatruc lub podejrzeń zatruc środkami zastępczymi. Jednakże z informacji przekazanej w trakcie niniejszej kontroli NIK przez zastępcę dyrektora jednej z placówek medycznych w Łodzi, do której PPIS w Łodzi nie wystąpił o przekazywanie takich danych, wynikało, że również ta placówka medyczna udzielała w latach 2010–2016 (I półrocze) interwencji medycznych pacjentom z podejrzeniem zatrucia dopalaczami lub konkretnymi przypadkami zatruc. W 2014 r. takich interwencji było 29, w 2015 r. – 31, a w I połowie 2016 r. – 11. PPIS w Łodzi wyjaśniła, że Stacja w 2013 i 2014 r. rozesłała zawiadomienia o potrzebie przesyłania danych o zatruciach substancjami psychoaktywnymi do jednostek leczniczych, które w owym czasie mogły być właściwymi dla przyjęć pacjentów z takimi zatruciami. Nie wysłano takich zawiadomień do szpitalnych oddziałów ratunkowych (SOR), ponieważ jednostki te udzielają pierwszej pomocy medycznej,

⁴³ Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm. Zgodnie z przywołanym przepisem wierzyciel pokrywa koszty egzekucyjne, jeżeli nie mogą być one ściągnięte od zobowiązanego.

⁴⁴ W przypadkach tych powoływano się m.in. na art. 64e § 2 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie z którym koszty egzekucyjne mogą być umorzone jeżeli za umorzeniem przemawia ważny interes publiczny.

a po jej udzieleniu przewożą chorych do jednostek specjalistycznych. W trakcie kontroli NIK PPIS w Łodzi wystosował, w tym do przywołanej wyżej jednostki służby zdrowia, dodatkowe zawiadomienia o potrzebie przesyłania danych o zatruciach substancjami psychoaktywnymi.

Zauważyć również należy, iż pozyskiwane dane nie mogły być wykorzystane w prowadzonej działalności w przedmiocie nadzoru nad środkami zastępczymi, gdyż obowiązujący system sprawozdawczości o zatruciach lub podejrzeniach zatruc środkami zastępczymi nie zapewniał całkowitej kompletności danych:

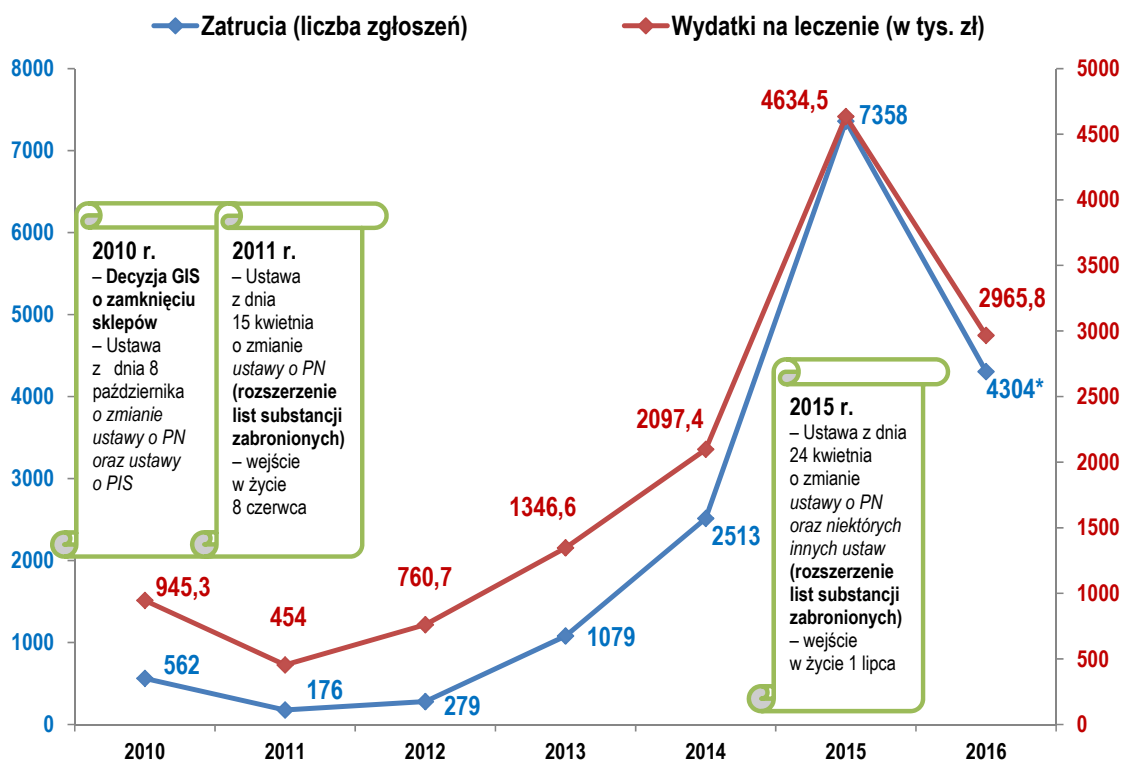
- **PPIS we Wrocławiu** stwierdził, że sprawozdawczość realizowana w tym zakresie dostarczała jedynie danych liczbowych o przedmiotowych przypadkach. Placówka medyczna posługiwała się jedynie inicjałami osób, które mogły zatrucić się dopalaczami, w związku z tym brak było możliwości wykorzystania tych danych w ewentualnych postępowaniach administracyjnych, a osoby te najczęściej nie wskazywały nazwy podejrzanego produktu ani miejsca, w którym weszły w jego posiadanie.

Pomimo braku prawnego wymogu monitorowania liczby przypadków podejrzeń zatruc i zatruc środkami zastępczymi szacunkowe dane w tym zakresie gromadzone były m.in. przez Głównego Inspektora Sanitarnego i Krajowego Konsultanta w Dziedzinie Toksykologii Klinicznej.

Dynamika liczby rejestrowanych zatruc lub podejrzeń zatruc środkami zastępczymi oraz wartość świadczeń rozliczona przez Narodowy Fundusz Zdrowia z tytułu udzielanych świadczeń (kod rozpoznania głównego ICD10: T40.6 inne, nieokreślone narkotyki) przez oddziały szpitalne w zakresie toksykologii klinicznej wskazują, że wiązały się one z istotnymi działaniami organów państwa jak i wprowadzanymi zmianami prawa w tym zakresie, co obrazuje poniższy wykres:

Wykres nr 1

Przypadki zatruc i podejrzeń zatruc dopalaczami oraz wydatki na leczenie tych osób (w ośrodkach toksykologicznych) w latach 2010–2016 w odniesieniu do istotnych zdarzeń i zmian prawa



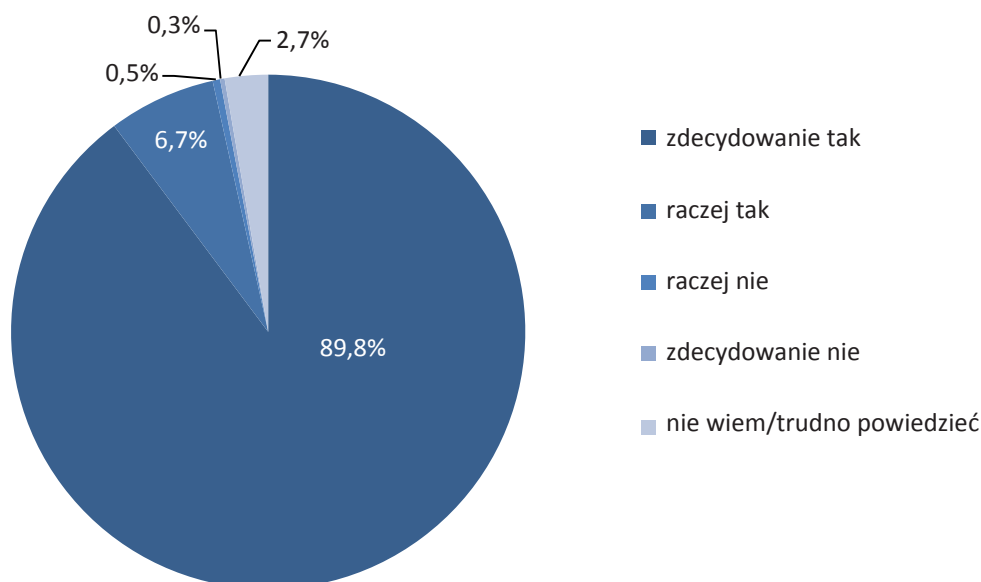
* dane wstępne

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Głównego Inspektora Sanitarnego, Krajowego Konsultanta w Dziedzinie Toksykologii Klinicznej oraz Narodowego Funduszu Zdrowia.

NIK zauważa, że pożądanym i istotnym jest dysponowanie przez organy państwa wiedzą na temat rzeczywistej skali zjawiska, co potwierdza przeprowadzone badanie ankietowe, wskazujące na przekonanie niemal 97% respondentów o zagrożeniu dla bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli związanego z zażywaniem dopalaczy.

Wykres nr 2

Jak Pan(i) sądzi, czy dopalacze są szkodliwe dla zdrowia?



Źródło: Opracowano na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych na zlecenie NIK.

d) **braku unormowania prawnego sposobu przechowywania środków zastępczych**, co skutkowało niejednostajnym podejściem organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej do tego zagadnienia. W wyniku kontroli stwierdzono, że przyjęte w poszczególnych stacjach rozwiązania w przedmiocie przechowywania zabezpieczonych produktów w różnym stopniu zapewniały bezpieczeństwo ich zdeponowania i dostępu do nich osób nieuprawnionych, przykładowo:

- w **PSSE w Opolu** zabezpieczone produkty, z których część zawierała środki odurzające i substancje psychotropowe wymienione w załącznikach do ustawy o PN, przechowywane były w jednym z pomieszczeń biurowych, w szafkach zamykanych na prosty zamek meblowy.

Zdjęcie nr 1

Sposób przechowywania środków zastępczych w PSSE w Opolu



Źródło: Fotografia NIK.

- w **PSSE w Gliwicach i PSSE w Wałbrzychu** zabezpieczone produkty przechowywano w szafie pancernej, znajdującej się w zamkniętym pomieszczeniu.

Zdjęcie nr 2

Sposób przechowywania środków zastępczych w PSSE w Wałbrzychu



Źródło: Fotografia NIK.

- w **PSSE w Jaworznie** zabezpieczone produkty przechowywane były w sejfie w jednym z pomieszczeń, zamkniętym dwoma zamkami, w tym jednym zamkiem antywłamaniowym, a okno pomieszczenia było okratowane.

Skrajny przypadek postępowania z ujawnionymi produktami stwierdzono w **PSSE w Pabianicach**:

- w przypadku przeprowadzonych ośmiu kontroli, w toku których ujawniono dopalacze, pracownicy PSSE pobrali do badania próbki tych produktów, a pozostały materiał zapakowano w worki foliowe (w sumie 12 worków), oklejono taśmami z pieczęcią PSSE i pozostawiono w skontrolowanym obiekcie. Z 12 tak zabezpieczonych worków:
 - jeden, po pisemnym wezwaniu, został dostarczony do PSSE po 36 dniach;
 - sześć pozostawało w skontrolowanym obiekcie od 25 do 502 dni, tj. do momentu zabrania ich podczas innej kontroli przez funkcjonariuszy Izby Celnej w Łodzi;
 - pięć pozostawało w skontrolowanym obiekcie przez okres od 40 do 88 dni, tj. do momentu ich kradzieży podczas włamania do sklepu, w nocy z 2 na 3 marca 2015 r. Skradzionych dopalaczy nie udało się odzyskać.

NIK wskazuje, że wprawdzie nie zostały określone wprost zasady (wymogi) przechowywania środków zastępczych w jednostkach Państwowej Inspekcji Sanitarnej, to warunki przechowywania tych środków, wykorzystywanych w celach szkoleniowych i naukowych, regulował w szczególności § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie trybu oraz warunków nabywania i wchodzenia w posiadanie, przechowywania oraz używania do celów szkoleniowych środków odurzających, substancji psychotropowych, ich preparatów, prekursorów kategorii 1 oraz środków zastępczych⁴⁵. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu środki zastępcze powinny być przechowywane w sposób zabezpieczający je przed kradzieżą lub zniszczeniem, w odpowiednio zabezpieczonym pomieszczeniu, w zamkniętych metalowych szafach, lodówkach lub kasetach przymocowanych w sposób trwały do ścian lub podłogi pomieszczenia. Zgodnie zaś z § 4 obowiązującego od dnia 29 czerwca 2016 r. rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie postępowania ze środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi, ich preparatami, prekursorami kategorii 1, środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi

⁴⁵ Dz. U. Nr 294, poz. 1738 – uchylenie z dniem: 29 czerwca 2016 r.

w przypadku prowadzenia badań lub szkoleń⁴⁶ środki te przechowuje się w odrębnych pomieszczeniach wyposażonych w drzwi o odpowiedniej konstrukcji oraz okna zabezpieczone przed włamaniem albo w metalowych szafach, kasetach lub lodówkach zabezpieczonych przed dostępem osób nieuprawnionych.

e) **braku procedury przekazywania, w tym celem przeprowadzenia badań, zabezpieczonych produktów.** W konsekwencji:

- **Izba Celna w Opolu** oraz **Izba Celna w Olsztynie** przekazały do laboratoriów celnych próbki zatrzymanych produktów, co do których istniało podejrzenie, że zawierają środki zastępcze, za pośrednictwem operatora pocztowego, mimo że operatorzy pocztowi nie prowadzą przewozu przesyłek stanowiących narkotyki i substancje psychotropowe oraz środki odurzające, a także substancji stanowiących niebezpieczeństwo dla pracowników i ludności.
- **PSSE we Wrocławiu** przekazała próbki zatrzymanych produktów w jednej ze spraw do CLKP za pośrednictwem operatora pocztowego, zwykłą przesyłką za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Dyrektor wyjaśnił, że ten operator jest jedynym obsługującym PSSE w zakresie dostarczania i odbierania korespondencji. Wskazał ponadto, że brak było regulacji dotyczących sposobów przekazywania do jednostek badawczych próbek pobranych z produktów, co do których zachodzi podejrzenie, że mogą stanowić środki zastępcze lub nowe substancje psychoaktywne.

f) **istotną, nierozwiązaną ostatecznie do dnia zakończenia kontroli, pozostawała kwestia zniszczenia produktów zabezpieczonych w wyniku działań organów administracji państwowej.** Pomimo wydawania decyzji w przedmiocie zniszczenia środków zastępczych w żadnej z tych jednostek nie doprowadzono do wymaganego prawem zniszczenia niebezpiecznych substancji. Wskazać należy, że od ponad sześciu lat nie dokonano także całkowitego zniszczenia produktów zatrzymanych podczas akcji przeprowadzonej na podstawie decyzji Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 r., które zalegają w obiektach Policji oraz stacji sanitarno-epidemiologicznych. Istotą problemu pozostawały wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP przepisów wskazujących na możliwości orzekania przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w drodze decyzji administracyjnych, o przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu zatrzymanych produktów. Tryb postępowania związany ze zniszczeniem substancji, wskazanych jako środki odurzające lub substancje psychotropowe, realizowany jest w następstwie nowelizacji ustawy o PN, w oparciu o orzeczenie wydane przez sąd w tej sprawie na wniosek właściwego wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego. Również w przypadku ujawnienia przez Służbę Celną przywozu na teren kraju środków zastępczych, orzeczenie jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa następuje na mocy orzeczenia sądowego. Produkt będący środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną, którego przepadek orzeczono, podlega zniszczeniu. Takiej procedury nie przewidział zaś ustawodawca dla organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, przyznając im kompetencje do orzeczenia o przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczenia produktów będących środkami zastępczymi, bez wymogu uzyskania orzeczenia sądowego w tym przedmiocie.

- W dwóch przypadkach, pomimo posiadania wyników badań potwierdzających, że przebadane produkty są środkami zastępczymi, **PPIS w Gliwicach** nie wydał decyzji o zakazie wytwarzania produktu lub wprowadzenia produktu do obrotu, nakazie wycofania produktu z obrotu oraz jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa i jego zniszczenia, o której mowa art. 27c ust. 6 ustawy o PIS oraz art. 44c ust. 4 ustawy o PN. Inspektor wyjaśnił, że decyzje nie zostały wydawane w powyższych sprawach, ponieważ w 2016 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 845.

zniszczono dopiero produkty z 2010 r. i w kolejności będą niszczone produkty z następnych lat, po uprzednim sprawdzeniu, czy nie toczą się w powyższych sprawach postępowania prowadzone przez organy ścigania. Utylizacja produktów wiąże się również z kosztami ponoszonymi z budżetu PSSE.

- Do końca I półrocza 2016 r. żadna z decyzji wydanych przez **PPIS we Wrocławiu** w oparciu o art. 27c ust. 6 ustawy o PIS nie została wykonana w zakresie zniszczenia produktów będących środkami zastępczymi. Według PPIS osoby, wobec których wydane zostały takie decyzje, nie wyraziły zamiaru zniszczenia przedmiotowych produktów. W konsekwencji zostaną podjęte wobec tych osób postępowania egzekucyjne dążące do wykonania zastępczego, tj. zniszczenia przez organ produktów oraz obciążenia kosztami takiego zniszczenia osób, które zobowiązane były do wykonania obowiązku wynikającego z treści art. 27c ust. 6 ustawy o PIS.
- **PPIS w Łodzi** wyjaśniła, że dopalacze zabezpieczone w trakcie kontroli dotychczas nie zostały zniszczone, ponieważ: **[1]** stacja nie posiadała środków finansowych na tak duże przedsięwzięcie, niektóre postępowania są nadal w toku; **[2]** występuje niepewność legislacyjna polegająca na tym, że w tym zakresie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie organu właściwego do orzekania o przypadku dopalaczy na rzecz Skarbu Państwa; **[3]** WSSE dopiero 27 sierpnia 2015 r. wydała wzory protokołów zniszczenia środków zastępczych; **[4]** trwały poszukiwania kontrahentów (spalarni) dla wykonania tego przedsięwzięcia. Wiele firm odmówiło współpracy, słysząc, że dotyczy to zniszczenia dopalaczy.

2. Prowadzenie analiz dotyczących obowiązujących przepisów prawa i procesu legislacyjnego projektów aktów prawnych dotyczących środków zastępczych.

W skontrolowanych podmiotach prowadzono analizy mające na celu zaproponowanie ewentualnych zmian w obowiązujących przepisach prawnych. Na przykład:

- w **MSWiA** w sierpniu 2016 r. jako propozycje rozwiązania problemu związanego z dopalaczami wskazano: **[1]** wprowadzenie tzw. systemu generycznego. Takie rozwiązanie rekomendowała KGP, Centralne Biuro Śledcze Policji oraz Departament Zdrowia MSWiA. System ten miałby polegać na wprowadzeniu kontroli nie pojedynczych związków, lecz całych struktur, które odpowiedzialne są za działanie psychoaktywne. Zwrócono przy tym uwagę, że takie rozwiązanie zastosowano m.in. w Austrii, Danii, Francji i na Węgrzech; **[2]** zmianę sankcji administracyjnej na karną za wprowadzanie do obrotu nowych substancji psychoaktywnych; **[3]** uproszczenie procedur związanych ze zmianami załącznika do ustawy, w celu skrócenia czasu dopisywania do listy nowych środków niedozwolonych; **[4]** odwrócenie zasady obecnie stosowanego systemu reglamentacji substancji psychoaktywnych poprzez wprowadzenie wykazu substancji dozwolonych zamiast wykazu substancji zakazanych;
- w **Ministerstwie Zdrowia** w odniesieniu do dokonywania oceny skuteczności przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw, w zakresie środków zastępczych – Sekretarz Stanu wyjaśnił, że „kwestia skuteczności aktualnie obowiązujących przepisów oraz ewentualnych zmian prawnych była przedmiotem wielu spotkań” oraz że podsumowaniem podejmowanych rozważań było pismo z dnia 12 września 2016 r. przekazane przez KBPN. W piśmie tym, skierowanym do Departamentu Zdrowia Publicznego, przedstawiono analizę rozwiązań prawnych w zakresie możliwych regulacji nowych substancji psychoaktywnych oraz zaprezentowano modele prawne kontroli nowych substancji psychoaktywnych stosowanych w Europie i świecie, które mają za zadanie redukcję podaży tych substancji. Analizie poddano obecnie stosowane w Polsce przepisy w zakresie nowych substancji psychoaktywnych. Przedstawiono m.in. propozycje kierunków zmian z zastosowaniem prawa analogowego i sankcji karnych, co w praktyce oznaczałoby utrzymanie już funkcjonujących rozwiązań prawnych, ale zastąpienie sankcji administracyjnych sankcjami karnymi i przeniesienie kompetencji w zakresie zwalczania nowych substancji psychoaktywnych na organy ścigania (policję, prokuraturę). Zaproponowano również kierunek zmiany w oparciu o prawo generyczne z zastosowaniem sankcji karnych.

Ponadto skontrolowane podmioty zaangażowane były z różnym skutkiem w procesy legislacyjne:

- **Główny Inspektor Sanitarny** w latach 2013–2015 uczestniczył w pracach nad projektem ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw. W swojej opinii zaproponował nowe brzmienie definicji środka zastępczego, która znalazła się w ostatecznej wersji ustawy o PN. Nie znalazł się natomiast w ustawie proponowany termin „analog strukturalny środka odurzającego lub substancji psychotropowej” i jego definicja. Wprowadzenie takich regulacji skutkowałoby odpowiedzialnością karną za dokonywanie obrotu substancjami definiowanymi jako środki zastępcze. Jednakże w związku wątpliwościami, w stosunku do przedmiotowych rozwiązań, dotyczącymi możliwości niezachowania wystarczającej określoności przepisów, które są szczególnie istotne w przypadku regulacji wprowadzających sankcje karne, a także ryzykiem objęcia kontrolą substancji, które mogą być wykorzystywane w przemyśle takie rozwiązania nie zostały przyjęte.

3. Przyjęte rozwiązania organizacyjne w obszarze środków zastępczych

W skontrolowanych podmiotach w różnicowany sposób uwzględniano tematykę dopalaczy w założeniach organizacyjnych. I tak:

- w **Ministerstwie Zdrowia** realizacją zadań z zakresu środków zastępczych zajmowała się jedna osoba zatrudniona na stanowisku do spraw polityki narkotykowej w Wydziale Zdrowia Psychicznego w Departamencie Zdrowia Publicznego. Do zadań tej osoby należało m.in. przygotowywanie projektów aktów prawnych oraz prowadzenie procedury legislacyjnej dotyczącej polityki narkotykowej; realizacja zadań związanych z nadzorem merytorycznym nad KBPN, przy czym zadania te obejmowały także zagadnienia dotyczące środków odurzających oraz substancji psychotropowych (tj. substancji wymienionych w załącznikach do ustawy o PN). W latach 2011–2016 (III kw.) pracownicy Ministerstwa Zdrowia nie uczestniczyli w żadnych szkoleniach dotyczących środków zastępczych;
- w skład **KBPN** wchodziło siedem komórek organizacyjnych, spośród których zadania obejmujące swoim zakresem tzw. środki zastępcze (oprócz innych zadań dotyczących narkomanii) realizują: Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii, Dział Profilaktyki i Edukacji Publicznej oraz Dział Lecznictwa i Certyfikacji. Realizację tych zadań powierzono dziewięciu pracownikom zatrudnionym w wyżej wymienionych działach (spośród 31 zatrudnionych w Biurze);
- w **GIS** powołano Departament Nadzoru nad Środkami Zastępczymi. Do zadań tej jednostki organizacyjnej należało m.in. ustalanie ogólnych kierunków działania oraz koordynowanie i nadzorowanie działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej, współpraca z instytutami badawczymi i z administracją rządową, w szczególności z Ministrem Zdrowia, KBPN, Radą do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, Głównym Inspektoratem Farmaceutycznym oraz innymi podmiotami zajmującymi się problematyką środków zastępczych. W Departamencie zatrudnienie wzrosło z sześciu osób w 2011 r. do 14 w 2016 r. Do współpracy z Departamentem Nadzoru nad Środkami Zastępczymi zostało ponadto przydzielonych trzech pracowników Departamentu Prawnego.

Pomimo że kompetencje w zakresie przeciwdziałania sprzedaży dopalaczy zostały przypisane Państwowej Inspekcji Sanitarnej od 27 listopada 2010 r.⁴⁷, to w skontrolowanych Stacjach realizacja zadań w zakresie ograniczania dostępności środków zastępczych uwzględniana była w uregulowaniach organizacyjnych PSSE w różnym okresie, w tym z istotnym opóźnieniem. NIK zwraca przy tym uwagę, że pomimo braków formalnych związanych z uregulowaniem zadań dotyczących środków zastępczych w dokumentacji PSSE, skontrolowane jednostki realizowały czynności w tym zakresie. I tak przykładowo:

- w **PSSE w Pabianicach** zadania z zakresu środków zastępczych uwzględniono w regulaminie organizacyjnym od dnia 1 stycznia 2011 r., powierzając ich realizację Sekcji Higieny Środowiska; ponadto od tej daty powołany został Zespół ds. nadzoru nad środkami zastępczymi;
- w **PSSE w Wałbrzychu** zadania dotyczące środków zastępczych uwzględniano formalnie w zakresach czynności pracowników od marca 2015 r., a w regulaminie organizacyjnym od dnia 15 czerwca 2015 r. poprzez powierzenie ich Sekcji Higieny Pracy – dopiero w wyniku sformułowanych zaleceń pokontrolnych przez Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego we Wrocławiu;
- w **PSSE w Elblągu** w trakcie kontroli NIK poinformowano o wprowadzeniu do regulaminu organizacyjnego od dnia 26 września 2016 r. zadań dotyczących środków zastępczych, które przypisano Sekcji Higieny Pracy;
- w **PSSE w Opolu** utworzony został w 2012 r. Zespół ds. nadzoru nad środkami zastępczymi. Niemniej jednak dopiero w trakcie czynności kontrolnych PPIS w Opolu poinformował kontrolerów NIK o wystąpieniu do Wojewody Opolskiego o zatwierdzenie zmian w regulaminie organizacyjnym, wprowadzających zapisy odnoszące się do realizacji zadań związanych z nadzorem nad środkami zastępczymi.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przypisanie Państwowej Inspekcji Sanitarnej nowych zadań polegających na ograniczaniu dostępności środków zastępczych nie spowodowało znaczących zmian związanych z etatyzacją, jak również wzrostem budżetów przeznaczonych na ich realizację.

⁴⁷ Daty wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw.

W konsekwencji organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej występowały o dodatkowe środki, wnioski te jednak nie zawsze były uwzględniane:

- **Główny Inspektor Sanitarny** w 2011 r. nieskutecznie występował o kwotę 500 000 zł, którą chciał przeznaczyć na badania próbek zabezpieczonych w ramach akcji prowadzonej w październiku 2010 r. Ponadto w 2013 r., w wyniku wniosku Głównego Inspektora Sanitarnego o przyznanie dodatkowych środków w wysokości 240 000 zł na przeprowadzenie badań laboratoryjnych 384 zakwestionowanych produktów, Minister Zdrowia zwiększył plan wydatków o 115 000 zł. Główny Inspektor Sanitarny wskazał, że pomimo występowania o środki finansowe przez Głównego Inspektora Sanitarnego i wojewodów do Ministra Zdrowia oraz Ministra Zdrowia do Ministra Finansów, wnioski te nie zostały zrealizowane.
- **PPIS w Opolu** w lipcu 2013 r., w odpowiedzi na korespondencję otrzymaną od organów nadrzędnych, wskazał na ograniczenia polegające na braku środków finansowych na prowadzenie badań produktów oraz na utworzenie etatu pracownika zajmującego się nadzorem nad środkami zastępczymi. W przedstawionej odpowiedzi przedłożył szacunkowy koszt działań związanych z prowadzonym nadzorem nad środkami zastępczym w 2013 r. Dyrektor Stacji wyjaśniła, że nie spowodowało to zmiany sytuacji finansowej PSSE. Nie otrzymano również środków na utworzenie etatu asystenta ds. środków zastępczych.
- **PPIS we Wrocławiu** w dniu 24 października 2013 r. skierował do Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego we Wrocławiu wniosek o utworzenie rezerwy celowej bądź zwiększenie środków finansowych w innej formie na kolejne lata budżetowe, uwzględniając rosnące potrzeby nakładów na badanie środków zastępczych, gdyż zapisane w planie finansowym środki nie wystarczą na konieczne do poniesienia oraz potencjalne koszty. PPIS w przywołanej korespondencji określił, że szacunkowe koszty tych badań mogą przekroczyć 120,0 tys. zł. Dyrektor oraz główny księgowy wskazali, że nie została utworzona wnioskowana rezerwa, jak również nie zostały przydzielone dodatkowe środki finansowe.
- **PPIS w Jaworznie** otrzymał dodatkowe środki finansowe na działania związane z nadzorem w zakresie dopalaczy. W 2015 r., na wniosek powiatowego inspektora, decyzją wydaną z upoważnienia wojewody śląskiego, Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Katowicach zwiększył plan wydatków dla PSSE w Jaworznie o kwotę 1 476,00 zł. Środki te przeznaczono na działania związane z prowadzonym przez Stację nadzorem w zakresie tzw. „dopalaczy”, tj. sfinansowanie kosztów badań produktów, co do których zachodziło podejrzenie, że stwarzają zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, zabezpieczonych w trakcie postępowania administracyjnego. Kwota ta, w odniesieniu do środków finansowych otrzymanych w tym roku na pozostałą działalność Stacji (1 729 860,00 zł), stanowiła 0,08%. Oprócz przywołanego powyżej wniosku PPIS w Jaworznie nie występował o przyznanie dodatkowych środków na działania związane z nadzorem w zakresie środków zastępczych.
- **PPIS w Pabianicach** wskazał, że posiadane zasoby nie były wystarczające do efektywnego realizowania wszystkich zadań dotyczących środków zastępczych. Ograniczony budżet PSSE uniemożliwiał zatrudnienie nowych pracowników realizujących ww. zadania.

Natomiast w żadnej z pozostałych jednostek skontrolowanych nie utworzono komórek organizacyjnych, których kompetencje dotyczyły wyłącznie działalności w zakresie środków zastępczych. Również w regulaminach organizacyjnych tych podmiotów nie ujmowano bezpośrednio zadań w tym przedmiocie. Środki zastępcze i nowe substancje psychoaktywne były ujawniane przez funkcjonariuszy Policji i Służby Celnej przede wszystkim w związku z działaniami ukierunkowanymi na zwalczanie przestępczości narkotykowej. Wykorzystywano przy tym posiadane już zasoby rzeczowe, do których należały m.in. narkotesty, detektory do wykrywania narkotyków, urządzenia RTG do prześwietlania m.in. bagażu oraz psy szkolone do wykrywania nielegalnych towarów.

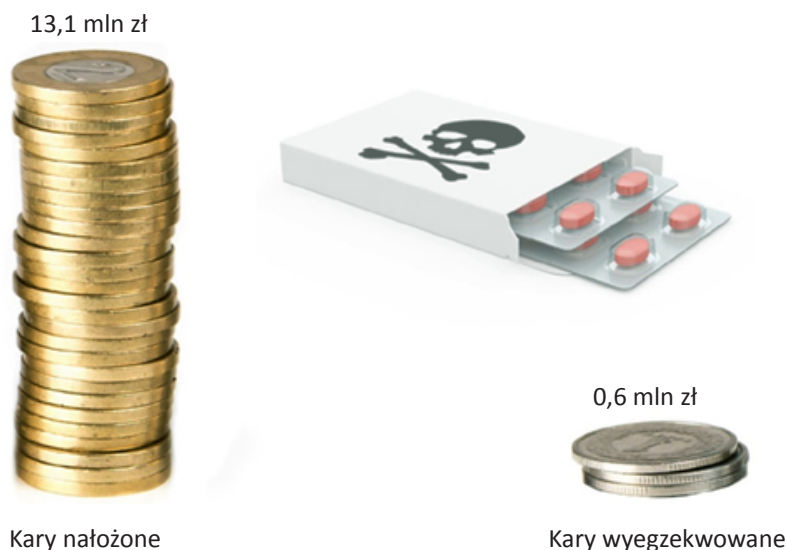
3.1.2. Podejmowane działania w celu ograniczania dostępności środków zastępczych

1. Kontrole i interwencje prowadzone przez organy administracji publicznej

Skontrolowane PSSE w latach 2011–2016 (I półrocze) przeprowadziły 302 kontrole, w wyniku których dokonano zabezpieczenia niemal 30 tys. produktów. Na podmioty, którym udowodniono wprowadzanie do obrotu środków zastępczych, nałożone zostały kary w wysokości 13,1 mln zł, a zapłacono bądź wyegzekwowano jedynie 4,8% tej kwoty (0,6 mln zł).

Infografika nr 1

Kwoty kar pieniężnych jakie nałożyły skontrolowane PSSE i kwoty tych kar, które udało się wyegzekwować



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych podczas kontroli.

W dwóch z dziewięciu skontrolowanych PSSE (22,2%) stwierdzono, że działania kontrolne nie były podejmowane bezpośrednio po otrzymaniu przez PPIS informacji wskazujących na możliwość wprowadzania do obrotu środków zastępczych. I tak:

- **PPIS w Wałbrzychu** otrzymał w dniu 8 lipca 2014 r. pismo Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, w którym wskazano na zasadność „...przeprowadzenia w trybie pilnym kontroli sanitarnej” w lokalu handlowym na terenie Wałbrzycha z uwagi na uzasadnione podejrzenie wprowadzania do obrotu środków zastępczych. Po otrzymaniu tego zalecenia PPIS w Wałbrzychu, w dniu 7 sierpnia 2014 r., zwrócił się do KMP w Wałbrzychu z propozycją wspólnego przeprowadzenia kontroli w tym lokalu, po czym Policja – w ramach przygotowania do tej kontroli – prowadziła obserwację wskazanego lokalu, celem stwierdzenia faktu wprowadzania do obrotu substancji zagrażających życiu i zdrowiu. Kontrola tego lokalu została przeprowadzona ostatecznie dopiero w dniu 17 kwietnia 2015 r., tj. po 283 dniach od otrzymania ww. informacji. W wyniku kontroli ujawniono produkty stanowiące środki zastępcze.
- **PPIS we Wrocławiu**, w związku z wpływającymi informacjami wskazującymi na możliwość wprowadzania do obrotu na terenie Wrocławia środków zastępczych/nowych substancji psychoaktywnych, w odniesieniu do 35 lokalizacji nie przeprowadził kontroli sanitarnych, a w 15 przypadkach kontrole te były przeprowadzone w okresie od 23 do 312 dni od daty wpływu ww. informacji.

Skontrolowane Izby Celne ujawniły środki zastępcze w wyniku łącznie 733 czynności kontrolnych, z kolei skontrolowane Komendy Powiatowe (Miejskie) Policji podejmowały 775 interwencji dotyczących środków zastępczych (w tym ich posiadania, używania i wprowadzania do obrotu). Ujawniania tego typu środków dokonywane były najczęściej w wyniku prowadzenia czynności służbowych, w głównej mierze związanych ze zwalczaniem przestępczości narkotykowej, do czego predestynowane były te służby. Przykładowo:

- **Izba Celna w Łodzi** podczas kontroli przeprowadzonej przez funkcjonariuszy w Rozdzielni Poczty Polskiej zabezpieczyła dwie przesyłki, które poddano prześwietleniu urządzeniem RTG. Pomimo, iż opis na przesyłkach wskazywał, że zawierają one elektronikę, obraz z urządzenia RTG wskazał, iż znajdują się w nich substancje w postaci materiału organicznego. Wstępne badanie narkotestem dało wynik pozytywny w kierunku amfetaminy. Wyniki przeprowadzonych badań wykazały, że ujawnione substancje nie są narkotykami, lecz mogą stanowić środki zastępcze. Na podstawie postanowienia prokuratora akta sprawy wraz z dowodami rzeczowymi przekazano do Państwowej Inspekcji Sanitarnej w Łodzi.

Ponadto funkcjonariusze Izby Celnej w Łodzi przeprowadzili czynności sprawdzające w jednym ze sklepów w Pabianicach, których celem było m.in. ujawnienie wyrobów nielegalnie wprowadzanych na obszar celny Unii Europejskiej oraz osób zajmujących się wprowadzaniem do obrotu substancji psychotropowych i środków odurzających. Istniało bowiem uzasadnione podejrzenie, że w przedmiotowym sklepie prowadzona jest działalność wypełniająca znamiona czynu zabronionego ustawą o PN. W toku przeszukania zabezpieczono 1873 saszetki, w których znajdowały się woreczki z zapięciem strunowym, zawierające substancje w postaci proszku lub suszu roślinnego, brak było składu chemicznego na tych opakowaniach. Produkty te zostały zabezpieczone jako dowody rzeczowe w sprawie. Badania laboratoryjne przeprowadzone na zlecenie IC wykazały, że zabezpieczony materiał zawierał substancje mogące stanowić środki zastępcze, w związku z tym przekazano sprawę do PPIS w Pabianicach, celem prowadzenia dalszego postępowania;

- w **Izbie Celnej w Opolu** w wyniku kontroli pojazdu przeprowadzonej przez funkcjonariuszy ujawniono ok. 600 g substancji, dla której wstępny wynik badania narkotestem wskazał kokainę. W związku z tym funkcjonariusze Izby Celnej w Opolu, działając w szczególności na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, dokonali m.in. przeszukania bagażu, zatrzymania rzeczy, przeszukania i przesłuchania osób podróżujących pojazdem w charakterze podejrzanego i świadka, zatrzymania osoby kierującej pojazdem. W wyniku przeprowadzenia badania laboratoryjnego stwierdzono, że ujawniona substancja to pentedron – wówczas środek zastępczy w rozumieniu art. 4 pkt 27 ustawy o PN. W związku z powyższym umorzono postępowanie karne, które prowadzone było o przestępstwo z ustawy o PN, a następnie podjęto decyzję o przekazaniu dowodów rzeczowych Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu w Poznaniu. W przedmiotowej sprawie nie zostało wszczęte postępowanie administracyjne przez PPIS w Poznaniu, ze względu na to, iż jak poinformował ten organ „(...)sam fakt posiadania przez osobę prywatną środka zastępczego nie jest wprowadzaniem do obrotu w rozumieniu art. 4 pkt 34 ustawy o PN(...)”;
- **KMP w Łodzi** prowadziła postępowania związane z zatrzymaniem osób za posiadanie niezidentyfikowanych substancji, co do których po badaniach fizykochemicznych ustalono, że nie były wymienione w załącznikach do ustawy o PN, stanowiły natomiast lub mogły stanowić środki zastępcze. W przypadku dziewięciu tych postępowań, prowadzonych przez Wydział do Walki z Przestępczością Narkotykową, materiały dowodowe, w tym środki zastępcze, przekazano do PPIS. Przekazanie nastąpiło po umorzeniu postępowania przez prokuratora z uwagi na brak znamion czynu zabronionego, po wyłączeniu materiałów ze spraw, w których oprócz środków zastępczych ujawniano także narkotyki;
- **KMP w Wałbrzychu** przekazała do PPIS łącznie cztery sprawy związane z ujawnieniem substancji, które w wyniku przeprowadzonych badań okazały się środkami zastępczymi. W trzech przypadkach przekazanie to nastąpiło w związku z wydanymi postanowieniami Policji o umorzeniu dochodzenia⁴⁸ (dotyczy dochodzeń wszczętych po interwencji funkcjonariuszy KMP w trzech lokalach handlowych w Wałbrzychu), a w jednym przypadku w wyniku wydanego postanowienia Prokuratora o wyłączeniu materiałów dochodzenia do odrębnego prowadzenia. Sprawa dotyczyła dochodzenia wszczętego przez Policję po interwencji w lokalu mieszkalnym. Przeprowadzone na zlecenie KMP przez Laboratorium Kryminalistyczne KWP we Wrocławiu badania laboratoryjne zabezpieczonych środków wykazało obecność zarówno substancji ujętych w załącznikach do ustawy o PN, jak również dopalaczy.

Kontrola ujawniła także przypadki dokonania zwrotu zabezpieczonych materiałów (stanowiących środki zastępcze lub mogących stanowić środki zastępcze) lub kontynuacji ich doręczenia⁴⁹. NIK zauważa, że brak jest przepisów powszechnie obowiązujących, nakładających na organy ścigania obowiązek przekazywania dokumentacji i zabezpieczonych produktów mogących stanowić bądź będących środkami zastępczymi do organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej po umorzeniu postępowań przygotowawczych, w ramach których zabezpieczono takie substancje (w związku ze stwierdzeniem braku znamion przestępstwa). I tak:

- w **KMP w Pabianicach** w czterech przypadkach dowody rzeczowe, po przeprowadzeniu badań fizykochemicznych, w wyniku których ustalono, że nie były wymienione w załącznikach do ustawy o PN, stanowiły natomiast środki zastępcze lub inne substancje niebędące narkotykami, wydano osobom, wobec których prowadzone były umorzone postępowania, w związku z wydanymi postanowieniami w tej sprawie i za zgodą prokuratorów.

⁴⁸ Postanowienia Policji o umorzeniu dochodzenia zostały zatwierdzone przez Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Wałbrzychu.

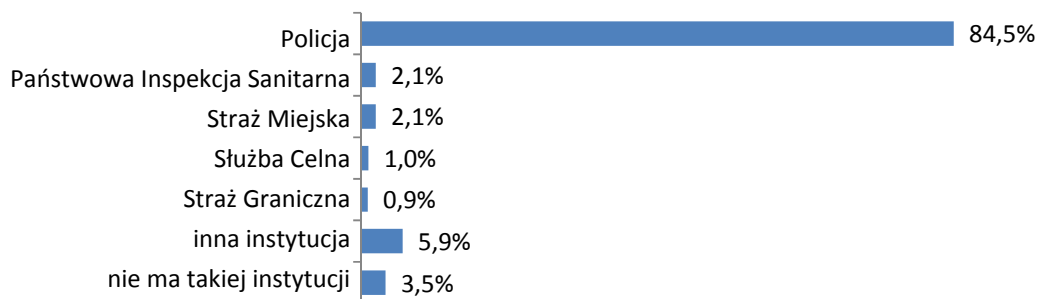
⁴⁹ W wyniku kontroli przesyłki dokonanej przez Izbę Celną.

- **PPIS we Wrocławiu** w jednym z badanych przypadków nie otrzymał wraz z materiałami sprawy zatrzymanych produktów, które według uprzednio przeprowadzonych badań mogły stanowić środki zastępcze, bowiem zostały one zwrócone podmiotowi, któremu je odebrano. Zwrotu tych materiałów dokonano na podstawie postanowienia w przedmiocie dowodów rzeczowych, po umorzeniu dochodzenia.
- **Izba Celna w Opolu** skontrolowała w urzędzie pocztowym przesyłkę, w której stwierdzono substancję o nazwie 3 MMC oraz K.O. 2 x 1 g (według informacji zawartych na opakowaniu). Zawartość przesyłki nie została zabezpieczona, jak również nie została poddana badaniom laboratoryjnym pomimo tego, że w myśl § 4 ust. 1 Porozumienia w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że przesyłka zawiera środek zastępczy, właściwy organ Służby Celnej zabezpiecza towar znajdujący się w przesyłce oraz przeprowadza jego badanie w laboratorium celnym wyspecjalizowanym w badaniu substancji narkotycznych. Naczelnik Wydziału Zwalczania Przestępczości wyjaśnił, że KWP w Opolu stwierdziła, że brak jest podstaw do zatrzymania przesyłki z uwagi na to, że nadawcą jest podmiot fikcyjny, a ujawniona mała ilość substancji nie wskazywała na ryzyko wprowadzania jej do obrotu. Ponadto substancja ta nie występowała w załączniku do ustawy o PN. Po dokonanych ustaleniach przesyłka została przekazana do dalszego doręczenia odbiorcy.

Przeprowadzone badanie ankietowe wykazały, że pomimo ustawowego przypisania organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej wiodącej roli w przeciwdziałaniu dostępności środków zastępczych, w świadomości społecznej ugruntowało się przekonanie, że organem właściwym w zakresie przeciwdziałania sprzedaży dopalaczy jest Policja. Wyniki badań ankietowych, obrazujących przekonanie dorosłych Polaków odnośnie instytucji w Polsce, która jest właściwa do prowadzenia sprawy w przypadku ujawnienia sprzedaży lub produkcji dopalaczy, przedstawia poniższy wykres:

Wykres nr 3

Jak Pan(i) sądzi, jaka instytucja w Polsce jest właściwa do prowadzenia sprawy w przypadku ujawnienia sprzedaży lub produkcji dopalaczy?

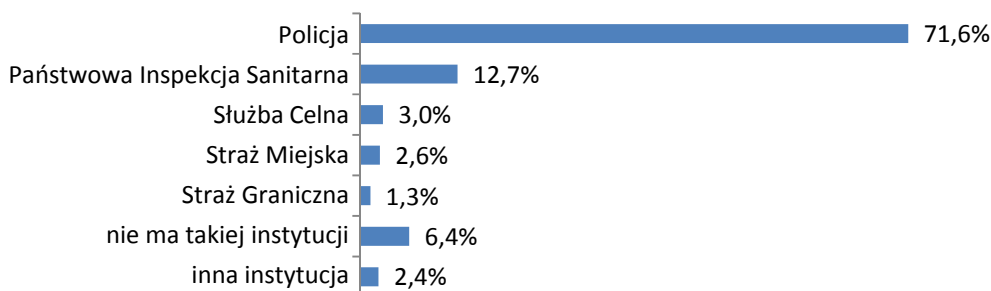


Źródło: Opracowano na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych na zlecenie NIK.

Natomiast ankietowani uczniowie i studenci wskazali w następujący sposób:

Wykres nr 4

Jak sądzisz, która instytucja w Polsce jest właściwa do prowadzenia sprawy w przypadku ujawnienia sprzedaży lub produkcji dopalaczy?



Źródło: Opracowano na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych na zlecenie NIK.

2. Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych za pośrednictwem Internetu

Problem wprowadzania do obrotu środków zastępczych za pośrednictwem stron internetowych dostrzeżony był m.in. w **MSWiA**, gdzie wskazano, że swobodny dostęp do Internetu i obecne regulacje prawne dotyczące świadczenia usług drogą elektroniczną, pozwalają na zakładanie stron internetowych wykorzystywanych do handlu środkami zastępczymi, co skutkuje problemami w uzyskaniu danych przez organy ścigania. Z analiz prowadzonych przez jednostki podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (**KGP**) wynikało, że prawo nie nadążało za zmianami, jakie powstają przez coraz swobodniejszy dostęp do Internetu. Stan prawny w Polsce i Europie nie pozwalała skutecznie ścigać oferentów, którzy za pośrednictwem Internetu wprowadzają środki zastępcze. Wskazano w szczególności na karty oferujące dostęp do sieci w systemie przedpłaconym, których używanie nie wymaga podania danych osobowych oraz ustawę o świadczeniu usług drogą elektroniczną, w której brak było sankcji karnych, co pozwalało na zakładanie stron internetowych wykorzystywanych do handlu m.in. dopalaczami. Wskazano również na sieć internetową TOR⁵⁰, która ma na celu zapewnienie anonimowości jej użytkownikom. Analizy mające na celu identyfikację stron internetowych, za pośrednictwem których oferowano sprzedaż takich produktów, podejmowane były przez pięciu z dziewięciu skontrolowanych PPIS⁵¹ (55,5%), jednakże nawet w tych przypadkach nie przyczyniły się one do istotnego ograniczenia dostępności środków zastępczych:

- w **PSSE w Opolu** dokonując monitoringu stron i for internetowych dotyczących zagadnień związanych ze środkami zastępczymi, korzystano z ogólnie dostępnych narzędzi, czyli standardowych wyszukiwarek internetowych oraz ogólnodostępnych informacji. Stanowisko pracy nie zostało wyposażone w dodatkowe narzędzia informatyczne służące do prowadzenia działań związanych z prowadzeniem ww. monitoringu. Czynności te prowadzono celem zaznajamiania się z nowymi trendami oraz nowymi kanałami dystrybucji, wykonywano je jednakże w sposób nieregularny, bez ustalonego planu (harmonogramu), nie sporządzając z tych czynności sprawozdań bądź zestawień. Uzyskane informacje m.in. stanowiły sygnał o nowych produktach lub też źródło informacji na temat sytuacji, z jakimi można się spotkać podczas wykonywania zadań, bowiem na różnorodnych forach internetowych użytkownicy informują się wzajemnie jak postępować, by uniknąć odpowiedzialności.
- w **PSSE w Łodzi** podejmowano działania w celu identyfikacji stron internetowych oferujących sprzedaż środków zastępczych. Próbowano ustalić właścicieli sklepów internetowych zamieszczających oferty środków zastępczych na serwerach firm hostingowych, jednak działania takie były nieskuteczne. PPIS nie miał możliwości technicznych dla ustalenia firm będących właścicielami stron internetowych, sprzedających dopalacze za pomocą Internetu. Sprzedawcy tacy rozprowadzali bowiem te produkty za pomocą serwerów zlokalizowanych poza granicami Polski. Monitorowanie przez PPIS takich działań nie było możliwe, a w świetle kpa inspektor sanitarny nie miał możliwości wszczęcia postępowania bez ustalenia jego strony.

Natomiast w części Stacji działań tych nie prowadzono. Na przykład:

- w **PSSE w Gliwicach** nie prowadzono analizy mającej na celu identyfikację stron internetowych oferujących sprzedaż środków zastępczych. Analiza ta nie była prowadzona, ponieważ PPIS nie posiada środków prawnych ani stosownych uprawnień do podejmowania działań w stosunku do administratorów stron, w których oferowane są środki zastępcze.
- w **PSSE w Mielcu** nie prowadzono analiz z uwagi na, jak wyjaśnił PPIS, „brak wytycznych w tym zakresie od jednostek nadrzędnych” oraz fakt, iż wejście na „strony, na których oferowana jest sprzedaż dopalaczy, wymaga zalogowania się i podania nr telefonu”.

⁵⁰ The Onion Router – zapobiegającej analizie ruchu sieciowego.

⁵¹ PPIS w: Jaworznie, Łodzi, Opolu, Pabianicach i Wrocławiu.

Także skontrolowane jednostki organizacyjne Policji w ograniczonym zakresie prowadziły monitoring stron internetowych, gdyż nie był on realizowany w pięciu z ośmiu skontrolowanych Komend Powiatowych (Miejskich) Policji (62,5%)⁵². Ponadto jego skuteczność ograniczał fakt rejestracji domen internetowych na zagranicznych serwerach. I tak:

- w **KMP w Elblągu** Wydział do Walki z Przestępczością Gospodarczą pozyskiwał dane dotyczące środków zastępczych ze stron internetowych, które były wykorzystywane w pracy operacyjnej (niejawnej). Nie prowadzono jednak statystyki dotyczącej monitorowania i identyfikowania punktów sprzedaży środków zastępczych, a działania takie prowadzono doraźnie w zależności od potrzeb;
- w **KMP we Wrocławiu** nie identyfikowano stron internetowych, za pośrednictwem których oferowano sprzedaż środków zastępczych. Jak wyjaśnił Pierwszy Zastępca Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu, Wydział ds. Walki z Cyberprzestępczością powołano od dnia 1 października 2014 r. w KWP we Wrocławiu. Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu wskazał zaś, iż jednym z priorytetów pracy Wydziału ds. Walki z Cyberprzestępczością KWP we Wrocławiu była walka z przestępczością narkotykową – w skład której wchodziła również walka z handlem dopalaczami, zgodnie z dokumentem pn. Priorytety Komendanta Głównego Policji – mierniki dla Komend Wojewódzkich Policji;
- **KPP w Pabianicach** nie dysponowała zasobami do walki z cyberprzestępczością. Jak wyjaśnił Komendant działalności tą zajmuje się KWP w Łodzi – Wydział ds. Walki z Cyberprzestępczością;
- w **KGP** utworzono Wydział do Walki z Cyberprzestępczością, w którym podejmowano działania mające na celu ograniczenie naruszeń prawa dotyczącego obrotu, wytwarzania, przetwarzania, przerobu i posiadania substancji, których używania może prowadzić do narkomanii. Prowadzone rozpoznawanie powyższego zagadnienia w Internecie, w ramach pracy operacyjnej, koncentrowało się na wyszukiwaniu nielegalnych ofert sprzedaży substancji psychoaktywnych i środków zastępczych. Jak wskazał Zastępca Komendanta Głównego Policji, w prowadzonych czynnościach ujawniono strony internetowe, na których oferowano środki zastępcze, ale większość z nich była zarejestrowana poza granicami państwa, co skutecznie utrudniało pozyskanie wiedzy na temat prowadzonej działalności; dodatkowo w celu ustalenia danych od strony zagranicznej występowano z zapytaniami dotyczącymi ww. zagadnienia za pośrednictwem Biura Międzynarodowej Współpracy Policji KGP.

Problematyka oferowania środków zastępczych za pośrednictwem stron internetowych uwzględniana była w zróżnicowanym zakresie w działalności skontrolowanych Izb Celnych. Na przykład:

- w **Izbie Celnej w Przemyślu** Wydział Zarządzania Ryzykiem, w ramach koordynacji e-kontroli, dokonywał działań analitycznych polegających na przeglądaniu stron internetowych pod kątem możliwości oferowania dopalaczy, a informacje przekazywał do Wydziału Zwalczania Przestępczości. W 2012 r. decyzją Szefa Służby Celnej⁵³ powołano w Izbie Celnej koordynatora wykonującego zadania Lokalnego Punktu Kontaktowego z zakresu realizacji zadań komórki Krajowej Grupy Zadaniowej do spraw e-kontroli. Koordynator do spraw e-kontroli założył tzw. google alerty, uwzględniając specyfikę dopalaczy oferowanych w sieci Internet. Systematycznie alerty były modyfikowane i dodawane do konta gmail w zależności od potrzeb analitycznych. Aktualnie⁵⁴ na koncie gmail funkcjonuje siedem alertów w obszarze dopalaczy. Wyniki z alertów google są analizowane z poziomu Koordynatora do spraw e-kontroli w Referacie Zarządzania Ryzykiem;
- w **Izbie Celnej we Wrocławiu**, w ramach rozpoznawania nowych zjawisk, opracowano raport analityczny „Analiza dotycząca obrotu dopalaczami oraz środkami zastępczymi w sieci globalnej Internet w obecnym systemie prawnym”, a funkcjonariusze współpracowali m.in. z Grupą Zadaniową ds. e-kontroli. W jednym z raportów, podsumowując wagę problemu określono, iż: osoby zajmujące się obrotem środkami zastępczymi za szczególną formę obrotu uznają sprzedaż za pośrednictwem sieci Internet. Zdecydowana większość sklepów wskazuje jako miejsce działalności gospodarczej zagranicę, w tym w szczególności: Czechy, Słowację lub Holandię, gdzie także zarejestrowane są domeny internetowe, poprzez które funkcjonują te sklepy.

⁵² Działania te podejmowano w KMP: w Jaworznie, Elblągu i Wałbrzychu.

⁵³ Decyzja nr 5/CA Szefa Służby Celnej z dnia 15 lutego 2012 r. w sprawie powołania koordynatorów wykonujących zadania Lokalnego Punktu Kontaktowego z zakresu realizacji zadań komórek Krajowych Grup Zadaniowych.

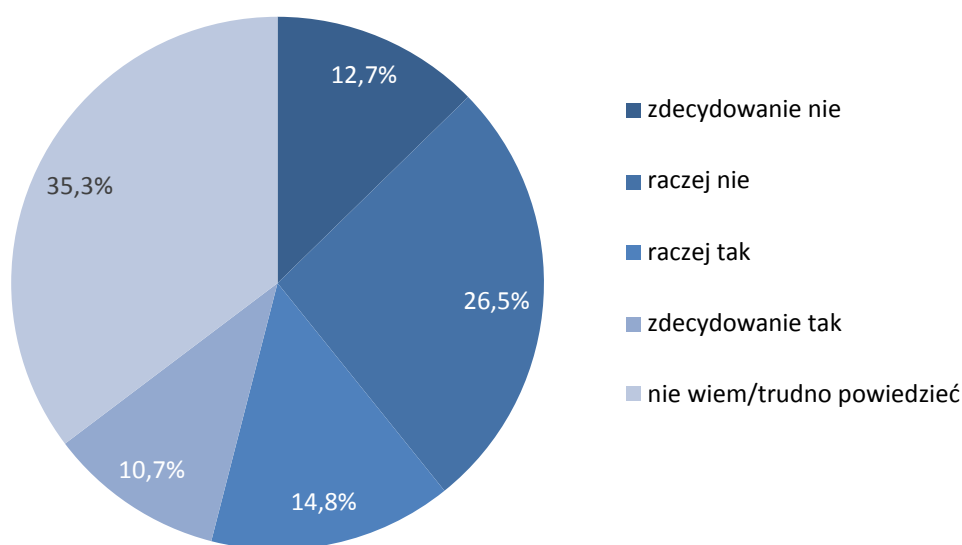
⁵⁴ Na dzień 27 września 2016 r.

- w **Izbie Celnej w Łodzi** w ramach analiz typu operacyjnego, dokonywano identyfikacji stron internetowych oraz podmiotów i osób oferujących za ich pośrednictwem do sprzedaży środki zastępcze. Czynności te prowadzone były dwukrotnie w roku 2011 i 2013. Informacje dot. tych ustaleń przekazano celem stosownego wykorzystania do właściwych jednostek oraz organów realizacyjnych. Informacje te przyczyniły się bezpośrednio do ujawniania przesyłek pocztowych zawierających środki zastępcze.

Przeprowadzone badanie ankietowe wykazało, że 39% uczniów i studentów jest zdania, że nie miałoby trudności z zakupem dopalaczy przez Internet.

Wykres nr 5

Czy miałbyś problem z zakupem dopalaczy przez Internet?

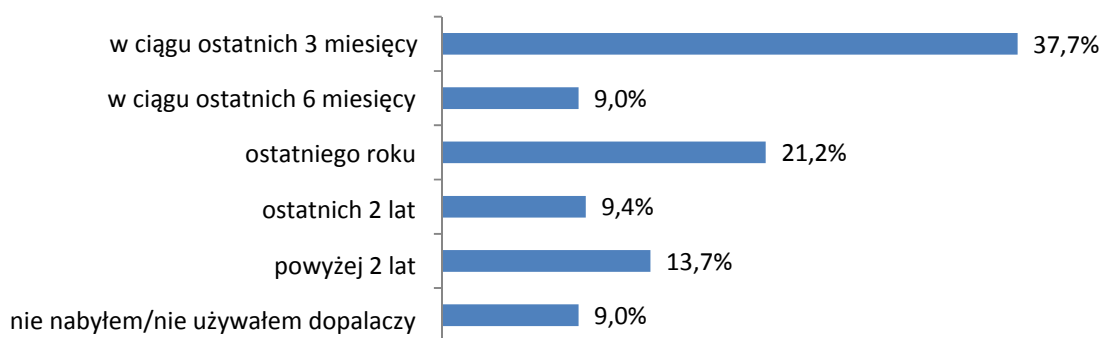


Źródło: Opracowano na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych na zlecenie NIK.

Pomimo prowadzenia przez organy państwa działań kontrolnych mających na celu przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy ich dostępność w obrocie pozostawała aktualna. Spośród ankietowanych uczniów i studentów, którzy zadeklarowali, że kiedykolwiek w przeszłości posiadali dopalacze, blisko 68% weszło w ich posiadanie lub użyło ich w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie, w tym aż 38% w ciągu ostatnich trzech miesięcy.

Wykres nr 6

Kiedy ostatni raz wszedłeś w posiadanie dopalaczy lub ich użyłeś?

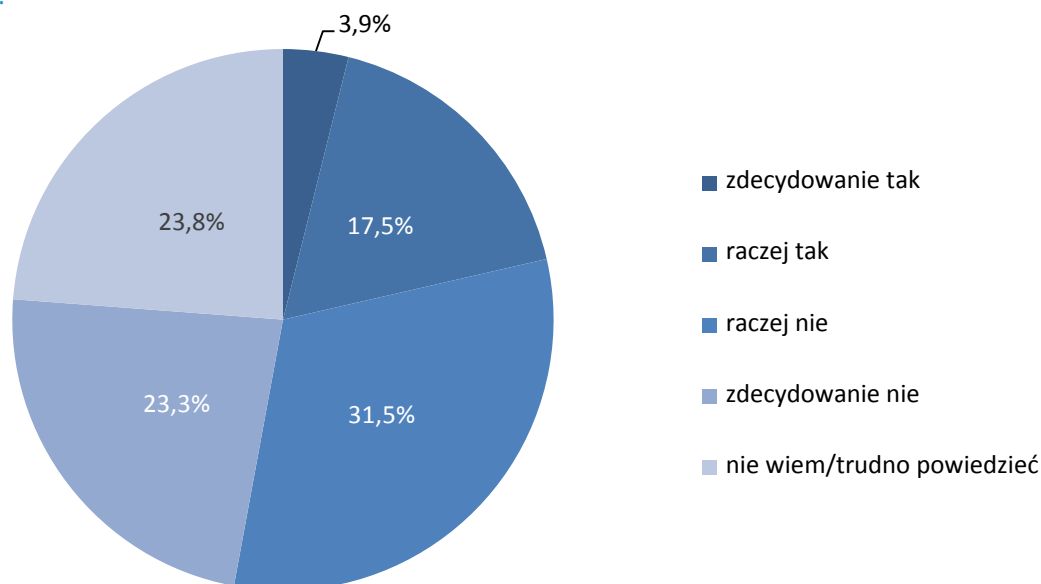


Źródło: Opracowano na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych na zlecenie NIK.

Ponadto jak wynika z przeprowadzonych badań ankietowych działania organów państwa w przeciwdziałaniu sprzedaży dopalaczy zostały przez większość respondentów (dorosłych Polaków) ocenione jako nieskuteczne, a jedynie jedna piąta respondentów wyraziła odmienny pogląd.

Wykres nr 7

Jak Pana(i) sądzi, czy działania instytucji państwowych są skuteczne w przeciwdziałaniu produkcji i sprzedaży dopalaczy?



Źródło: Opracowano na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych na zlecenie NIK.

3. Prowadzenie badań zatrzymanych produktów, w tym przez laboratoria wymienione w rozporządzeniu Ministra Zdrowia

Skontrolowane PSSE przekazywały zatrzymane produkty, co do których istniało podejrzenie, że mogą stanowić środki zastępcze, do laboratoriów celem przeprowadzenia stosownej oceny. W niniejszej kontroli szczegółowym badaniem objęto działalność CLKP w aspekcie związanym ze środkami zastępczymi. Do najbardziej istotnych kwestii związanych z tą działalnością zaliczyć należy:

- **CLKP** wykonywało badania dotyczące środków zastępczych odpłatnie, stosownie do zakresu zadań statutowych, jak i w ramach działalności komercyjnej. Badania te wykonywane były zarówno na potrzeby jednostek organizacyjnych Policji jak i Państwowej Inspekcji Sanitarnej, przy czym na podstawie zbadanej próby⁵⁵ stwierdzono m.in., iż: **[1]** w czterech przypadkach badań wykonanych na zlecenie jednostek organizacyjnych Policji biegli wykonali ponowne badania, pomimo iż jednostki te dysponowały opiniami sporządzonymi przez laboratoria kryminalistyczne KWP, ponieważ Laboratoria Kryminalistyczne Policji nie dysponowały aparaturą analityczną oraz wzorcami substancji umożliwiającą pełne przeprowadzenie badań; **[2]** w pięciu przypadkach na zlecenie PPIS we Wrocławiu biegli CLKP sporządzali opinie w kierunku potwierdzenia, czy metody badań oraz urządzenia, które zostały wykorzystane przez biegłych sądowych działających przy Sądzie Okręgowym we Wrocławiu oraz zatrudnionych w Laboratorium Kryminalistycznym KWP we Wrocławiu, były odpowiednie i wystarczające do identyfikacji przekazanych do badania substancji. W trzech przypadkach CLKP stwierdziło, że techniki i metody wykorzystane do identyfikacji substancji przez biegłego sądowego są prawidłowe, jeśli biegły dysponował wzorcami tych substancji lub materiałem odniesienia.

⁵⁵ 53 badania zrealizowane przez CLKP.

- w latach 2011–2016 (do czerwca 2016 r.) **CLKP** realizowało zadania w zakresie nadzoru merytorycznego nad funkcjonowaniem laboratoriów kryminalistycznych KWP. W ramach tych ocen stwierdzono⁵⁶ m.in., że Laboratorium Kryminalistyczne KWP w Lublinie nie dysponowało wzorcami nowych substancji psychoaktywnych, w związku z czym nie była możliwa kategoryczna identyfikacja związków wyłącznie na podstawie widma masowego. Zespół oceniający zalecił, aby wnioskowanie przez biegłych zatrudnionych w tym laboratorium formułować jako prawdopodobne. Zwrócono również uwagę na stary sprzęt (z ograniczonymi możliwościami identyfikacji), jakim dysponowało laboratorium i zalecono rozważenie zakupu nowego spektrofotometru FTIR;
- w okresie objętym kontrolą **CLKP**, w ramach wsparcia skierowanego na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, zrealizowało⁵⁷ przewidziany umową⁵⁸ projekt pn. *Dopalacze oraz realizuje*⁵⁹ projekt pn. *Opracowanie na potrzeby wymiaru sprawiedliwości wzorców nowych substancji psychoaktywnych oraz szybkich testów do ich wykrywania (dalej: „projekt pn. Psychotech”)* o łącznej wartości 7 900 000,00 zł⁶⁰, przy czym dla CLKP (jako lidera tych projektów) przypadła kwota w wysokości 3 839 745,00⁶¹ zł (48,6%);
- na Skarb Państwa – Ministra Obrony Narodowej nie zostały przeniesione prawa własności intelektualnej do wyników projektu pn. *Dopalacze*, którego celem było opracowanie instrumentalnych metod analitycznych służących w rutynowej pracy laboratoriów kryminalistycznych do jednoznacznej identyfikacji substancji wprowadzonych do ustawy o PN. Obowiązek ten nie został wykonany, mimo że **CLKP** podejmowało działania mające na celu wywiązanie się z niego, stosownie do postanowień § 13 pkt 13 umowy z dnia 28 grudnia 2011 r.⁶². Zgodnie z tymi zapisami termin na przeniesienie autorskich praw majątkowych na Ministra Obrony Narodowej upływał z dniem zakończenia realizacji projektu, tj. z dniem 27 czerwca 2014 r. Wprawdzie pismem z dnia 20 lipca 2015 r.⁶³ Dyrektor Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego Ministerstwa Obrony Narodowej poinformował Dyrektora CLKP, że Ministerstwo Obrony Narodowej nie widzi przeciwwskazań do dostępu przez CLKP do wyników ww. projektu, niemniej formalnie do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK wymóg ten nie został zrealizowany;
- w okresie od dnia 3 grudnia 2015 r.⁶⁴ do 30 czerwca 2016 r. **CLKP** ujawniło w wyniku przeprowadzonych badań 15 nowych substancji psychoaktywnych⁶⁵. O nowych substancjach zidentyfikowanych w trakcie badań nie zawiadomiono bezpośrednio Zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 44 c ust. 11 ustawy o PN⁶⁶. Według Zastępcy Dyrektora CLKP brak było formalnych uregulowań oraz aktów wykonawczych dotyczących informowania Zespołu o ujawnieniu nowych substancji wykazujących działanie na ośrodkowy układ nerwowy.

⁵⁶ W wyniku przeprowadzonej oceny w 2015 r.

⁵⁷ W okresie od 28 grudnia 2011 r. do 27 czerwca 2014 r. tj. 30 miesięcy.

⁵⁸ Umowa Nr 0016/R/ID1/2011 o wykonanie i finansowanie projektu nr O ROB 0016 01/ID 16/1 na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa z dnia 28 grudnia 2011 r. zmieniona aneksem nr 1/2013 z dnia 7 listopada 2013 r.

⁵⁹ Na podstawie umowy z dnia 23 grudnia 2014 r. nr DOB-BIO6/16/44/2014 o wykonanie i finansowanie projektu realizowanego na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa w ramach konkursu nr 6/2014 zmienionej aneksem nr 1/2016 z dnia 5 maja 2016 r. Zakończenie realizacji projektu przewidziano na 22 grudnia 2017 r. z zastrzeżeniem, iż termin realizacji umowy ustala się na dzień zaakceptowania przez NCBR raportu końcowego (§9 pkt 3 ppkt 1).

⁶⁰ Przy czym w przypadku projektu pn. *Dopalacze* wykorzystano w całości kwotę przyznanego dofinansowania, tj. kwotę w wysokości 2 600 000,00 zł, a w ramach projektu pn. *Psychotech* z przyznanej kwoty dofinansowania 5 300 000,00 zł do dnia 31 maja 2016 r. wykorzystano kwotę w wysokości 2 113 520,89 zł, tj. 39,9%.

⁶¹ Przy czym w przypadku projektu pn. *Dopalacze* kwota kształtowała się na poziomie 2 371 000,00 zł, a w przypadku projektu pn. *Psychotech* na poziomie 1 468 745,00 zł.

⁶² W brzmieniu ustalonym aneksem z dnia 7 listopada 2013 r. Na mocy tego aneksu doprecyzowano i zmieniono postanowienia w zakresie właściciela autorskich praw majątkowych tj. Skarbu Państwa z ministra właściwego do spraw wewnętrznych na Ministra Obrony.

⁶³ 2511/DNiSW.

⁶⁴ Tj. od dnia wejścia w życie „Rozporządzenia Ministra Zdrowia”.

⁶⁵ DCNEK, 3,4-dichlorometylofenidat 4-BPPP, 4-CEC, 5-EAPB, 5F-ADB, 5F-ADB, FUB-AMB, EG-018 FU-F, MXP, N-etylopentylon, NEMNP, N-etyloheksedron, PV-9, PX2, TH-PBP, TH-PHP.

⁶⁶ Jeżeli w wyniku badań stwierdzono obecność substancji niebędącej nową substancją psychoaktywną, ale wykazującej działanie na ośrodkowy układ nerwowy, podmiot, który przeprowadził to badanie, zawiadamia Zespół o wyniku tego badania.

- w latach 2012–2016 (do 30 czerwca 2016 r.) **CLKP** wydatkowało na zakup nowego sprzętu łączną kwotę 2 385 445 zł, który był wykorzystywany do wykonywania badań w zakresie środków zastępczych. Pozyskano m.in. chromatograf gazowy sprzężony z detektorem masowym GC/MS typ 7890 A/MSD 5975 C (w maju 2012 r.), ultrawysokosprawny chromatograf cieczowy (UHPLC) sprzężony z detektorem masowym kwadropol – analizator czasu przelotu Q-TOF (w grudniu 2012 r.), chromatograf gazowy (w maju 2012 r.), spektrofotometr w podczerwieni (FTIR) zintegrowany z dedykowanym interfejsem do badań próbek w fazie gazowej oraz chromatografem gazowym GC-FID (w grudniu 2015 r.), chromatograf gazowy GC/MS/MS (w lutym 2016 r.). Przy pomocy wyżej wskazanego sprzętu możliwe było m.in. opracowanie metod analitycznych pozwalających identyfikować nieznane substancje psychoaktywne (dopalacze).

4. Prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie środków zastępczych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej

Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej podejmowały kontrole przestrzegania zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych z inicjatywy własnej, innych organów (w tym organów nadrzędnych) oraz w związku z zawiadomieniami otrzymywanymi od innych podmiotów (osoby fizyczne, rady osiedli, przedstawiciele mediów). W przypadku stwierdzenia w wyniku realizowanej kontroli podejrzenia wytwarzania bądź wprowadzania do obrotu środków zastępczych organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej powinny podjąć określone czynności w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych. Ustawodawca nałożył na organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w szczególności obowiązek wydania decyzji w przedmiocie: [1] nakazu wstrzymania wprowadzania do obrotu środków zastępczych oraz zakazu prowadzenia działalności; a następnie [2] nałożenia kary pieniężnej; [3] zakazu wprowadzania do obrotu środków zastępczych, orzeczeniu o przepadku na rzecz Skarbu Państwa oraz nakazu zniszczenia ujawnionych produktów. Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej podejmowały postępowania administracyjne w przedmiocie wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej oraz zakazu wprowadzania do obrotu, orzeczenia przepadku oraz zniszczenia środków zastępczych także w przypadku otrzymania od innych podmiotów materiałów dotyczących środków zastępczych (w tym zabezpieczonych produktów).

W przypadku pięciu z dziewięciu skontrolowanych PPIS⁶⁷ (55,5%) wystąpiły łącznie 102 przypadki niepodjęcia postępowań administracyjnych w związku z materiałami wskazującymi na ujawnienie środków zastępczych, przekazanymi od innych podmiotów. Przykładowo:

- **PPIS we Wrocławiu** nie podjął postępowań w 40 przypadkach z uwagi na brak wystarczających dowodów na potwierdzenie wprowadzania do obrotu środków zastępczych – w 23 przypadkach; możliwości ustalenia strony ewentualnego postępowania administracyjnego – w 16 przypadkach; a także właściwości PPIS do podjęcia czynności w sprawie – w jednym przypadku.
- **PPIS w Łodzi** odesłał do nadawców 47 spośród 90 otrzymanych zawiadomień z uwagi na brak wystarczających dowodów na potwierdzenie wprowadzania do obrotu środków zastępczych – w 40 przypadkach; niemożność ustalenia strony ewentualnego postępowania administracyjnego – w czterech przypadkach; spraw dotyczących podmiotów spoza terenu właściwości PPIS – w dwóch przypadkach; oraz w wyniku wskazania, że specyfiki będące przedmiotem opinii kryminalistycznej nie stanowiły środków zastępczych.

W dwóch z dziewięciu skontrolowanych PSSE⁶⁸ (22,2%) stwierdzono łącznie pięć przypadków niezgodnego z przepisami kpa podejmowania postępowań administracyjnych w przedmiocie dotyczącym środków zastępczych:

- **PPIS w Opolu** postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej w związku ze stwierdzeniem wprowadzania do obrotu środków zastępczych wszczął w dniu 7 kwietnia 2015 r., tj. po upływie 17 miesięcy od dnia 4 listopada 2013 r. – daty przekazania przez Izbę Celną w Opolu materiałów dotyczących wprowadzania do obrotu środków

⁶⁷ PPIS w: Gliwicach, Łodzi, Opolu, Pabianicach i Wrocławiu.

⁶⁸ PSSE we Wrocławiu – dwa przypadki, PSSE w Opolu – trzy przypadki.

zastępczych z wynikami badań tych produktów. Jak wyjaśniała Dyrektor Stacji w związku z przekazaniem materiałów i dowodów przeprowadził ich szczegółową analizę, zwłaszcza pod kątem swojej właściwości, bowiem przekazane materiały i dowody wskazywały, że zawarte w powyższych produktach substancje mogą być środkami zastępczymi. Postępowanie w powyższej sprawie zostało wszczęte dopiero w dniu 7 kwietnia 2015 r. ze względu na to, że pracownik prowadzący postępowania związane ze środkami zastępczymi wykonuje równocześnie inne obowiązki związane zarówno z kontrolami, jak i nadzorem nad jednym z największych działów PSSE w Opolu, tj. działu Higieny Żywności i Przedmiotów Użytku.

- **PPIS we Wrocławiu** wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w dniu 30 listopada 2015 r., mimo że materiały będące podstawą wszczęcia takiego postępowania były w posiadaniu PPIS we Wrocławiu od dnia 4 sierpnia 2015 r. Dyrektor wyjaśnił, że nie był związany terminami do wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za wprowadzanie do obrotu środków zastępczych. Wskazał ponadto, że Prokuratura Rejonowa dla Wrocławia – Psie Pole, przekazująca PPIS materiały, nie zwróciła się w trybie art. 182 kpa z żądaniem wszczęcia postępowania, a postępowania to wszczęte zostało z urzędu w możliwie jak najkrótszym czasie od dnia udostępnienia materiałów.

W wyniku opóźnień w procedowaniu postępowań administracyjnych związanych z podejrzeniem ujawnienia środków zastępczych wystąpiło w skali kraju 11 przypadków nieprzeprowadzenia w ciągu 18 miesięcy badań zatrzymanych produktów, pomimo tego, że 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 miesięcy⁶⁹. Nie wykonano terminowo badań zatrzymanych produktów, w stosunku do których wydano ww. decyzje, a przypadki te miały miejsce w województwach: dolnośląskim – sześć, mazowieckim – dwa, a zachodniopomorskim, opolskim i małopolskim – po jednym. W żadnym z wymienionych w tych sprawach przypadków nie poniesiono wydatków z tego tytułu.

- **PPIS we Wrocławiu** w sprawie wynikającej z kontroli przeprowadzonej w dniu 16 października 2013 r. w lokalu, co do którego zachodziło podejrzenie, że wprowadzane były w nim środki zastępcze, oceny badań i bezpieczeństwa produktów dokonano w terminie dłuższym niż 18 miesięcy od daty ich zatrzymania. Jak wyjaśnił PPIS przyczyną przekroczenia terminu był nadmiar obowiązków służbowych pracowników. Ponadto przekazanie próbek zatrzymanych produktów do badania nastąpiło w dniu 20 października 2016 r., tj. ponad 18 miesięcy od daty ich zatrzymania (oraz 6 miesięcy od daty pobrania próbek). W tym przypadku PPIS wyjaśnił, że powyższe spowodowane było koniecznością realizacji przez pracowników Stacji innych, licznych zadań dotyczących nadzoru nad środkami zastępczymi. Wskazał przy tym, że przekroczenie przedmiotowego terminu nie wyklucza możliwości skierowania do badań próbek zatrzymanych produktów i dalszego prowadzenia sprawy.

W przypadku skontrolowanych PSSE na ogół poprawnie prowadzone były postępowania administracyjne związane z przeciwdziałaniem sprzedaży dopalaczy, niemniej w przypadku siedmiu z dziewięciu skontrolowanych PSSE (77,7%)⁷⁰ stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach. Dotyczyły one przede wszystkim:

⁶⁹ Na podstawie art. 27c ust. 1 ustawy o PIS, zgodnie z którym 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, a także po 1 lipca 2015 r. art. 44c. ust 1 ustawy o PN, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia wytwarzania lub wprowadzania do obrotu produktu, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jest on środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną, właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub wprowadzania do obrotu państwowy inspektor sanitarny nakazuje, w drodze decyzji, wstrzymanie wytwarzania tego produktu lub wycofanie go z obrotu, 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.

⁷⁰ PSSE w: Elblągu, Gliwicach, Łodzi, Opolu, Pabianicach, Wałbrzychu i Wrocławiu.

- niewydawania wymaganych decyzji dotyczących środków zastępczych. I tak przykładowo **PPIS w Gliwicach** i **PPIS w Wałbrzychu** nie wydał decyzji o zakazie wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środków zastępczych albo nowych substancji psychoaktywnych, nakazujących ich wycofanie z obrotu, a także orzeczenia ich przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczenia, pomimo posiadania wyników badań przebadanych próbek, które stwierdzały, iż są to środki zastępcze. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 27 c ust. 6 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o PIS oraz art. 44c ust. 4 ustawy o PN;
- wydawania przez czterech z dziewięciu PPIS⁷¹ (44,4%) decyzji, które nie zawierały wszystkich elementów wymaganych przepisami prawa. I tak przykładowo **PPIS w Łodzi** wydał decyzje, którymi nakazał zniszczenie środków zastępczych. Decyzje te nie zawierały jednak rozstrzygnięć, o których mowa art. 27c ust. 6 ustawy o PIS, dotyczących zakazania wprowadzania do obrotu takich produktów, a także nakazania wycofania ich z obrotu. Ponadto **PPIS w Pabianicach** wydał decyzję nakazującą wstrzymanie wprowadzenia do obrotu i zatrzymanie produktu, jednakże nie nakazał zaprzestania prowadzenia działalności, na podstawie art. 27c ust. 3 pkt 2 ustawy o PIS;
- w czterech skontrolowanych PSSE⁷² (44,4%) w odniesieniu do należności ustalanych w decyzjach o nałożeniu kary pieniężnej, wydawanych w oparciu o art. 52a ustawy o PN, wbrew obowiązującym przepisom nie naliczano odsetek za zwłokę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁷³. NIK podkreśla, że stosownie do art. 60 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁴ przedmiotowe należności stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, do których, w myśl art. 67 ww. ustawy, znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy Działu III Ordynacji podatkowej, w tym dotyczące odsetek za zwłokę. W wyniku realizacji niniejszej kontroli **PSSE w Elblągu** oraz **PSSE w Opolu** dokonały weryfikacji nienaliczonych odsetek na łączną kwotę 303,3 tys. zł⁷⁵.

Kontrola wykazała ponadto długotrwałe procedowanie postępowań administracyjnych w przypadkach, w których ujawniono dopalacze. I tak:

- w **PSSE w Łodzi** w 32 sprawach, które dotychczas nie zostały zakończone z uwagi na niezniszczenie zabezpieczonych środków zastępczych, graniczne czasookresy ich prowadzenia, liczone od dat przeprowadzenia pierwszej kontroli do czasu dotychczasowych ostatnich czynności w sprawie (przeważnie dotyczących wystawienia tytułu wykonawczego) wynosiły od 126 do 1 342 dni.
- w **PSSE we Wrocławiu** graniczne czasookresy ich prowadzenia, liczone od dat przeprowadzenia kontroli/ wpływu materiału do czasu ostatnich dotychczasowych czynności w sprawie wynosiły od 561 do 783 dni. Ponadto od podjęcia ww. spraw – do dnia 10 listopada 2016 r. upłynęło od 582 do 1024 dni.

Żadna z dziewięciu skontrolowanych PSSE⁷⁶ nie dokonała w kontrolowanym okresie zniszczenia środków zastępczych, pomimo wydania decyzji w tym przedmiocie. Na przykład:

- w **PSSE w Pabianicach** nie dokonano fizycznego zniszczenia zabezpieczonych środków zastępczych. Z wyjaśnień Dyrektora jednostki wynikało, iż niedokonanie zniszczenia tych środków spowodowane było ostrożnością z uwagi na stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 11 sierpnia 2015 r., zgodnie z którym o przepadku i zniszczeniu jakichkolwiek rzeczy może orzekać wyłącznie sąd, a nie organ administracji. „Zgodnie z Konstytucją przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia Sądu”. Art. 46 Konstytucji nie przewiduje żadnego wyjątku dla kompetencji innego niż sąd organu. Również brak środków finansowych PSSE i znaczna ilość produktów do zniszczenia spowodowała brak działań w tym zakresie.
- w **PSSE w Mielcu** w odniesieniu do wszystkich spraw na dzień zakończenia niniejszej kontroli nie nastąpiło zniszczenie produktów.

Natomiast **PSSE w Elblągu** zniszczenia przechowywanych środków zastępczych, ujawnionych w trzech sprawach w latach 2012–2015, dokonano w dniu 16 września 2016 r.

⁷¹ PPIS w: Łodzi, Opolu, Pabianicach i Wrocławiu.

⁷² PSSE w: Elblągu, Opolu, Wałbrzychu i Wrocławiu.

⁷³ Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.

⁷⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

⁷⁵ W tym PSSE w Elblągu – 95,3 tys. zł, PSSE w Opolu – 208,0 tys. zł.

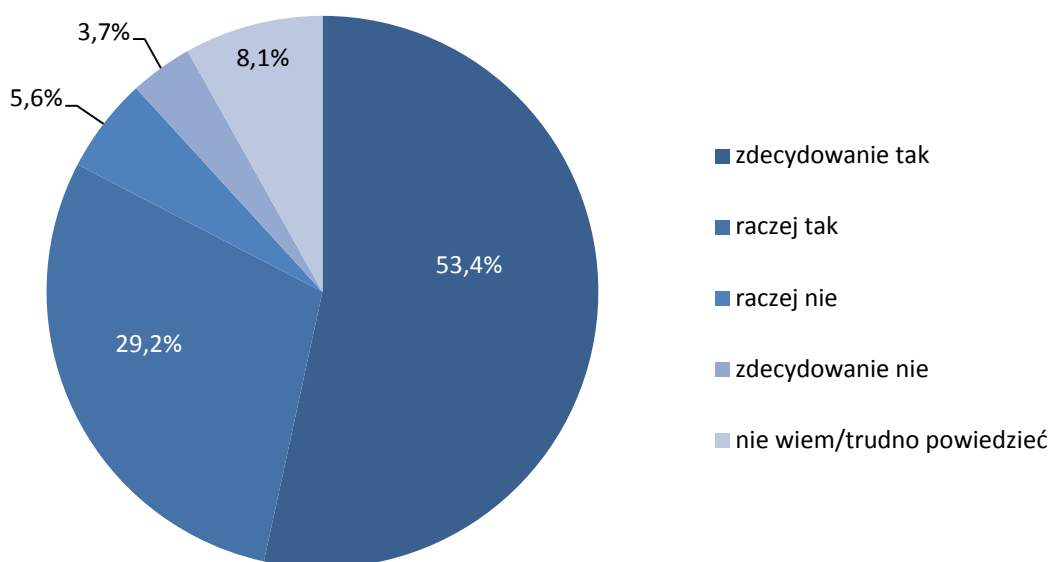
⁷⁶ PSSE w: Elblągu, Gliwicach, Jaworznie.

5. Prowadzenie działalności profilaktycznej

Wszystkie skontrolowane jednostki prowadziły bądź uczestniczyły w działaniach profilaktycznych mających na celu zwiększenie świadomości społecznej w zakresie niebezpieczeństwa związanego z używaniem środków zastępczych, takich jak m.in.: szkolenia uwzględniające tematykę dopalaczy kierowane do różnych grup odbiorców, prelekcje i pogadanki dla młodzieży, wykłady, dystrybucja ulotek, realizacja programów profilaktycznych na terenie placówek oświatowych, ankietyzacja, organizacja punktów informacyjnych na imprezach plenerowych i środowiskowych oraz sportowo-rekreacyjnych. Z materiałami dotyczącymi profilaktyki dopalaczy zetknęło się niemal dwie trzecie ankietowanych na zlecenie NIK uczniów i studentów (64,1%). O wadze prowadzenie tego typu działań świadczą opinie respondentów, wedle których argumenty przekazane podczas spotkań profilaktycznych były przekonujące do tego, by nie sięgać po dopalacze. Argumenty te przekonały cztery piąte uczestników, w tym 53,4% w sposób zdecydowany, a 29,2% raczej przekonały.

Wykres nr 8

Czy argumenty, które padły na tym spotkaniu przekonały Cię do tego aby nie sięgnąć po dopalacze?



Źródło: Opracowano na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych na zlecenie NIK.

KBPN realizowało szereg działań profilaktycznych prowadzących do ograniczenia spożycia środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych, na które wydatkowano 20,8 mln zł.

Na działania te składały się kampanie informacyjne, publikacje, programy profilaktyczne realizowane głównie za pośrednictwem organizacji pozarządowych oraz prowadzenie telefonu zaufania, dedykowanej strony internetowej i internetowej poradni. Część działań ukierunkowana była tylko na dopalacze, a część była realizowana w ramach ogólnych działań ograniczających spożycie narkotyków.

Przeprowadzone kampanie informacyjne oraz wydane publikacje i broszury to przykładowo:

- „Dopalacze mogą Cię wypalić. Poznaj fakty”, realizacja w latach 2009–2011;
- kampania „Po narkotykach rozum wysiada”, realizowana w 2015 r.;
- broszura „Szukaj porozumienia ze swoim dzieckiem. Bliżej siebie – dalej od narkotyków. Poradnik dla rodziców”, wydana w 2010 r.;

- publikacja „Dopalacze. Informator dla rodziców, nauczycieli i pedagogów”, wydana w 2014 – 2016 r.;
- ulotka „Nowe narkotyki. Czy znasz prawdę o dopalaczach”, wydana w 2015 r.;
- publikacja „Narkotyki – ryzykowna droga”, wydana w latach 2015–2016.

W ramach realizacji programów profilaktycznych zrealizowano pięć programów, w tym:

- Program „Unplugged”, realizowany w latach 2010–2016;
- programy profilaktyki selektywnej i wskazującej realizowane w latach 2010–2016 (I połowa).

Działania profilaktyczno-edukacyjne prowadzone były także z inicjatywy **Głównego Inspektora Sanitarnego**. Na przykład:

- od 2010 r. obsługiwano infolinię dedykowaną dopalaczom, której celem jest zbieranie informacji od społeczeństwa o miejscach wprowadzania do obrotu środków zastępczych oraz przekazywanie informacji na temat pomocy medycznej i terapeutycznej. Zainteresowany po wybraniu numeru telefonu 800 060 800 uzyskuje przekierowanie do pracownika WSSE w konkretnym województwie;
- w 2011 r. wydano publikację „Narkotyki i dopalacze. Zjawisko, zagrożenia, profilaktyka”;
- w 2014 r. przygotowano ulotkę edukacyjną na temat dopalaczy, która rozdawana była uczestnikom 20. edycji festiwalu Przystanek Woodstock w Kostrzynie nad Odrą;
- w 2015 r. opublikowanych zostało w prasie ogólnopolskiej 69 artykułów sponsorowanych przez GIS, przedstawiających konsekwencje używania m.in. substancji psychoaktywnych. Realizowano także profilaktyczny program w zakresie przeciwdziałania uzależnieniu m.in. środków psychotropowych, współfinansowany z funduszy Polsko-Szwajcarskiego Programu, a kierowany do kobiet w wieku prokreacyjnym;
- w październiku i listopadzie 2015 r. przeprowadzono cykl szkoleń dla pracowników jednostek podległych Mazowieckiej Okręgowej Służbie Więziennej. Pismo wprowadzające, program, sylabus i materiały prezentacyjne przekazano do wszystkich stacji sanitarno-epidemiologicznych w celu przeprowadzenia przez pracowników stacji wojewódzkich i powiatowych szkoleń pt. Dopalacze – czym są i jak działają, skierowanych dla grupy docelowej: funkcjonariuszy Służby Więziennej, wychowawców, psychologów, lekarzy. Ogółem w I kwartale 2016 r. przeprowadzono 105 szkoleń, przeszkolono 612 pracowników 117 jednostek penitencjarnych.

Główny Inspektor Sanitarny podejmował także niekonwencjonalne próby dotarcia do osób zagrożonych przyjmowaniem dopalaczy, np. poprzez opublikowanie raperskiego klipu pt. „*Oddal to pytanie*”. Wcielając się w rapera o pseudonimie Gisu, przekazywał w konwencji muzycznej informacje o niebezpieczeństwach związanych ze środkami zastępczymi.

Działania profilaktyczne realizowały także skontrolowane stacje sanitarno-epidemiologiczne. Polegały one w głównej mierze na prowadzeniu akcji informacyjnych mających na celu zwiększenie świadomości społecznej w zakresie niebezpieczeństwa związanego z używaniem środków zastępczych. Realizowane były one m.in. poprzez: szkolenia uwzględniające tematykę dopalaczy kierowane do różnych grup odbiorców, prelekcje i pogadanki dla młodzieży, wykłady, dystrybucję ulotek, realizację programów profilaktycznych na terenie placówek oświatowych, ankietyzację, organizację punktów informacyjnych na imprezach plenerowych i środowiskowych oraz sportowo-rekreacyjnych. I tak przykładowo:

- **PSSE w Mielcu** w 2011 r. zrealizowała cztery działania skierowane do uczniów oraz nauczycieli obejmujące udział w ogólnopolskich badaniach ankietowych, dystrybucję filmów i ulotek, szkolenie dotyczące działań Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie nadzoru nad środkami zastępczymi (łącznie 66 uczestników, 95 ulotek dla siedmiu szkół, film dla czterech szkół).
- **PSSE w Jaworznie** w 2015 r., w ramach „Festiwalu Energii Videozone Jaworzno”, zorganizowała punkt informacyjno-edukacyjny dotyczący szkodliwości używania środków zastępczych, który odwiedziło ok. 1000 osób.
- **PSSE w Gliwicach** realizowała Program Profilaktyki Uniwersalnej „Smak życia czyli debata o dopalaczach”, skierowany do uczniów szkół gimnazjalnych, którego celem było dostarczenie podstawowych informacji w kwestii używania dopalaczy oraz podniesienie świadomości o zdrowotnych konsekwencjach używania nowych narkotyków.
- **PSSE w Pabianicach** w 2011 i 2015 r. zorganizowała dwie konferencje skierowane do służb miejskich, nauczycieli i rodziców, w których wzięło udział odpowiednio 61 i 142 odbiorców. W 2015 r. zorganizowano trzy szkolenia skierowane do młodzieży pod hasłem „Dopalacze kradną życie”, w których uczestniczyło 400, 150 i 60 słuchaczy.
- **GSSE w Przemyślu** działania profilaktyczne związane z ograniczaniem dostępności środków zastępczych kierowała do osób przekraczających granicę państwa. Polegały na dystrybucji ulotek np. „UWAGA RODZICE Stop dopalaczom [nowe narkotyki]” oraz „Nowe narkotyki – czy znasz prawdę o dopalaczach”, informujących o zgubnym wpływie nowych narkotyków na organizm ludzki.

Działania profilaktyczne realizowała również Służba Celna i Policja. I tak:

- **Izba Celna w Przemyślu** prowadziła politykę profilaktyczną i informacyjną w formie spotkań edukacyjnych skierowanych przede wszystkim do uczniów i studentów, mającą na celu zwiększenie świadomości niebezpieczeństwa związanego z zażywaniem środków zastępczych. W 2013 r. zrealizowano dwie prelekcje⁷⁷, w 2014 r. – trzy wykłady⁷⁸ dla uczniów wraz z wizytą w laboratorium, w 2015 r. – cztery spotkania⁷⁹ informacyjne dla uczniów wraz z prezentacją laboratorium, w 2016 r.⁸⁰ – trzy wykłady⁸¹, w tym w ramach dnia otwartego Izby Celnej w Przemyślu (udział wzięło ok. 200 uczniów), III Młodzieżowego Święta Bezpieczeństwa Wewnętrznego i w ramach kampanii „Szkola i rodzice przeciwko dopalaczom”.
- **KMP we Wrocławiu** realizowała dwa autorskie programy profilaktyczne opracowane przez policjantów z Wydziału Prewencji i Patrolowego, tj. „Gimnazjalisto! Twoje Życie-Twój Wybór” i „Wrocławska Bezpieczna Szkoła”. W 2015 r. program „Gimnazjalisto! Twoje Życie-Twój Wybór” został poszerzony o problematykę zażywania dopalaczy. Dodatkowo podczas spotkań z uczniami prezentowany był projekt „Taki z Ciebie Mocarz” zrealizowany przez wolontariuszy programu „Profilaktyka a Ty” KGP oraz zwiastun filmu „Dopalacze niszczą życie”. Program prewencyjny pod nazwą „Wrocławska Bezpieczna Szkoła” obejmował działania skierowane do młodzieży gimnazjalnej, które miały promować alternatywne możliwości wykorzystania czasu wolnego, czyli czasu wolnego od wszelkich uzależnień. Działania podejmowane w ramach programu w 2016 r. obejmowały profilaktykę uzależnień, w tym od środków psychoaktywnych, w tym także dopalaczy. Ponadto Komenda przeprowadziła ogółem 77 szkoleń, między innymi w szkołach gimnazjalnych, liceach, zespołach szkół, ośrodkach szkolno-wychowawczych, policjantów z jednostek podległych km P, uczelniach wyższych i innych instytucjach, w których udział wzięło ogółem około 5 690 osób. Tematyka obejmowała między innymi problematykę dopalaczy. W pierwszej połowie 2016 r. policjanci z Wydziału Prewencji i Patrolowego KMP we Wrocławiu opracowali ulotkę edukacyjną „Dopalacze”.

Najwyższa Izba Kontroli nie dokonywała oceny efektywności⁸² realizowanych działań profilaktycznych z uwagi na fakt, że najczęściej przyjmowanym miernikiem ich realizacji było kryterium ilościowe uczestników lub odbiorców tych akcji.

⁷⁷ Prelekcja dla studentów Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Wydziału Zamiejscowego Nauk o Społeczeństwie w Stalowej Woli, współpraca z Urzędem Gminy Mielec.

⁷⁸ Uczniowie z: Zespołu Szkół Technicznych w Rzeszowie, Zespołu Szkół Technicznych w Brzostku, II LO w Przemyślu.

⁷⁹ Uczniowie z: Zespołu Szkół nr 7 w Rzeszowie i Zespołu Szkół Kształcenia Ustawicznego w Rzeszowie, Zespołu Szkół w Maławie, Gimnazjum nr 4 w Przemyślu, Zespołu Szkół Elektronicznych i Ogólnokształcących w Przemyślu.

⁸⁰ Do 30 czerwca 2016 r.

⁸¹ Uczniowie ze szkół podstawowych w Przemyślu: nr 1, 4, 5, 11, 15, 17, z gimnazjum nr 4.

⁸² Rozumianej jako relacja poniesionych nakładów i uzyskanych rezultatów.

3.1.3. Współpraca w przedmiocie ograniczania rynku środków zastępczych

Współpraca pomiędzy skontrolowanymi podmiotami w głównej mierze oparta została na zapisach *Porozumienia* i na ogół przebiegała prawidłowo. Dokument ten został opracowany z inicjatywy Głównego Inspektora Sanitarnego i podpisany w dniu 26 października 2011 r. W trakcie konsultacji ze stronami *Porozumienia* projekt uzupełniono o zapis, że współpraca będzie przebiegać przy pełnym respektowaniu kompetencji poszczególnych organów, wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego. Podkreślić należy, że w ramach realizacji *Porozumienia* funkcjonariusze Policji ponad 3 000⁸³ razy asystowali w toku czynności kontrolnych wykonywanych przez pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w tym w skontrolowanych podmiotach takiej asysty udzielono w 364 przypadkach. Specyfika działań poszczególnych służb, a także uwarunkowania prawne i organizacyjne powodowały, że nie we wszystkich skontrolowanych jednostkach współpraca ta przebiegała bezproblemowo. Jako przykłady obrazujące te sytuacje wskazać należy:

Przechowywanie zatrzymanych produktów

Komendant Główny Policji, wraz z przekazaniem komendantom KWP/KSP do stosowania *Porozumienia*, skierował pismem z dnia 23 grudnia 2011 r. także zalecenia i wytyczne dotyczące jego realizacji. W szczególności wskazano, że wyznaczenie w miarę posiadanych możliwości miejsca czasowego zabezpieczenia zatrzymanego produktu, na podstawie § 3 ust. 6 *Porozumienia*, odbywać się powinno w oparciu o faktyczne możliwości logistyczno-lokalowe danej jednostki, z zaznaczeniem, że Policja sprawuje tylko dozór nad przekazanymi środkami (odpowiedzialnym za przechowywane produkty jest państwowy inspektor sanitarny). Wskazano również, że zatrzymane produkty pozostają dowodami w postępowaniu prowadzonym przez państwowego inspektora sanitarnego, więc nie mogą być przechowywane w magazynach dowodów rzeczowych Policji. Takiego miejsca nie wyznaczono w przypadku PSSE w: Elblągu, Gliwicach, Jaworznie oraz Mielcu.

- **PPIS w Wałbrzychu** w dniu 23 stycznia 2014 r., powołując się na zapisy *Porozumienia*, zwrócił się do KWP we Wrocławiu o pilne wskazanie miejsca czasowego zabezpieczenia środków zastępczych, zajętych podczas kontroli w dniu 20 stycznia 2014 r. W odpowiedzi z dnia 3 lutego 2014 r. Komenda odmówiła wskazania miejsca, o które zabiegała Stacja oraz wyjaśniła, iż jednostki Policji garnizonu dolnośląskiego nie dysponują pomieszczeniami przeznaczonymi do przechowywania środków zastępczych oraz dotychczas nie została podjęta decyzja w przedmiocie dalszego przechowywania środków zastępczych, które znajdują się w jednostkach Policji od października 2010 r. Naczelnik Wydziału do walki z Przestępczością Gospodarczą **KMP w Wałbrzychu** wskazał, że w Komendzie były przechowywane środki zastępcze zabezpieczone przez pracowników PSSE w dniu 13 i 15 października 2010 r. Środki te pozostawały w dyspozycji PPIS i na wniosek Komendy (brak możliwości dalszego ich przechowywania) zostały przekazane do PSSE w dniu 16 marca 2015 r.

Komendanci KWP/KSP wyznaczyli łącznie 50 miejsc do czasowego zabezpieczenia zatrzymanych produktów przez inspektorów sanitarnych na czas niezbędny do przeprowadzenia oceny i badań ich bezpieczeństwa, z czego wyznaczono te miejsca w siedmiu KWP⁸⁴ i 43 KPP. Wskazać przy tym należy, iż do dnia zakończenia niniejszej kontroli w obiektach Policji pozostawało 280 depozytów (materiałów zabezpieczonych przez inspektorów sanitarnych), których okres przechowywania w 172 przypadkach wynosił ponad 18 miesięcy.

⁸³ Nie wszystkie jednostki prowadziły taką ewidencję.

⁸⁴ Były to KWP w Gorzowie Wlkp., Kielcach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie.

Okresowa ocena współpracy

W postanowieniach końcowych *Porozumienia* jego sygnatariusze postanowili, że będą dokonywać okresowych ocen wzajemnej współpracy nie rzadziej niż raz do roku, do czego obligował § 6 ust. 2 *Porozumienia*. Nie przewidziano przy tym sformalizowanej formy dokonywania takiego podsumowania i w konsekwencji:

- w **Ministerstwie Finansów** brak było formalnego potwierdzenia ocen realizacji *Porozumienia* przez jego strony. Z przekazanych informacji wynikało, że miało to miejsce jedynie w czasie szkoleń oraz narad i nie miało udokumentowanego charakteru.
W związku z wprowadzeniem zakazu przywozu na terytorium kraju środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych nieaktualne stały się w tym zakresie zasady współpracy pomiędzy Służbą Celną, a organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej określone w *Porozumieniu* z 26 października 2011 r. Minister Finansów i Rozwoju w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK poinformował, że Służba Celna, w ramach planowanych działań zmierzających do zmiany ww. *Porozumienia*, wypracuje i przedstawi stronom *Porozumienia* rozwiązania formalne i organizacyjne, które umożliwią realizację zalecenia NIK dla zapewnienia maksymalnej skuteczności działań związanych z obszarem przeciwdziałania sprzedaży dopalaczy;
- **Główny Inspektor Sanitarny** wyjaśnił, że oceny wzajemnej współpracy dokonywane są przez wspólne bilateralne lub wielostronne kontakty. W przypadku GIS ocen takich dokonuje się na wspólnych naradach szkoleniowych, w których uczestniczą w szczególności przedstawiciele Policji i Służby Celnej. Natomiast współpraca z Głównym Inspektorem Farmaceutycznym ograniczyła się do jednorazowej wymiany korespondencji dotyczącej umieszczenia substancji wycofanej ze spisu leków w załącznikach do ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o PN⁸⁵. W odpowiedzi na przedmiotowe pismo Główny Inspektor Farmaceutyczny poinformował, że do wydania stosownej opinii niezbędne jest przeprowadzenie dodatkowych badań⁸⁶;
- w **KGP** w związku z realizacją *Porozumienia*, jednostki podległe zostały zobowiązane pismem z dnia 23 grudnia 2011 r. do sporządzania do 10 dnia każdego miesiąca, informacji na temat realizacji obszarów przypisanych Policji, określonych *Porozumieniem*, i przesyłanie ich do Dyrektora Biura Kryminalnego KGP. W dniu 20 czerwca 2013 r.⁸⁷ ówczesny Komendant poinformował komendantów KWP/KSP, że tracą moc polecenia odnoszące się do przekazywania do ww. Biura KGP informacji na temat realizacji obszarów w zakresie przypisanym Policji treścią *Porozumienia*. W konsekwencji nie realizowano działań związanych z okresowym dokonywaniem oceny współpracy wynikającej z *Porozumienia*.

Realizacja Porozumienia

Zawarte *Porozumienie* nie było w pełni znane bądź realizowane przez skontrolowane jednostki. Do najbardziej istotnych nieprawidłowości i uchybień w realizacji *Porozumienia* przez jednostki podległe jego sygnatariuszom zaliczyć należy:

- do **KMP w Wałbrzychu** nie wpłynęło *Porozumienie*. Jak wskazał Komendant do KMP nie wpłynęła również żadna informacja o podpisaniu ww. *Porozumienia* oraz o jego publikacji na stronach internetowych lub intranetowych. W związku z powyższym kierownictwo Komendy nie zapoznało z jego treścią podległych funkcjonariuszy. Współpraca z PPIS w zakresie przeciwdziałania sprzedaży dopalaczy realizowana była w oparciu o przepisy ustawy o PN oraz poprzez bieżące kontakty, wymianę informacji i wspólne kontrole z pracownikami PSSE;
- w **KMP w Mielcu**, pomimo iż *Porozumienie* wpłynęło do tej jednostki, nie zostało w sposób formalny przekazane do realizacji ani też nie zapoznano z jego treścią funkcjonariuszy;
- w **Izbie Celnej w Olsztynie** w 11 przypadkach materiały i substancje stanowiące środki zastępcze przekazano do inspektorów sanitarnych właściwych ze względu na miejsce ujawnienia substancji, a nie jak wynika to z zapisów art. 21 § 1 pkt 3 kpa oraz § 4 pkt 3 *Porozumienia*, do inspektorów sanitarnych właściwych ze względu na miejsce wprowadzenia do obrotu;

⁸⁵ Pismo z dnia 9 grudnia 2011 r. znak: GIS-ŚZ-073-7/EW/11.

⁸⁶ Substancja ta została umieszczona w wykazie środków odurzających, stanowiącym załącznik nr 2 do ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o PN.

⁸⁷ Pismo KR-WKSK-1100/2013 z dnia 20 czerwca 2013 r.

- w **PSSE w Łodzi** pomimo przeprowadzenia 75 kontroli, w trakcie których zabezpieczono produkty będące środkami zastępczymi, skierowano do KMP tylko 16 informacji o decyzjach nakazujących zaprzestanie prowadzenia działalności w pomieszczeniach służących wprowadzaniu do obrotu tych produktów (§ 3 ust. 7 Porozumienia). Nie zawiadamiano również KMP o wynikach kontroli w zakresie dopalaczy (na podstawie § 3 ust. 3 Porozumienia).
- **PPIS w Gliwicach** nie informował Komendantów Policji o planowanych kontrolach przestrzegania zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych oraz nie informował o wydanych decyzjach nakazujących zaprzestania prowadzenia działalności w pomieszczeniach lub obiektach służących do wytwarzania lub wprowadzania do obrotu produktów stwarzających zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. Inspektor wyjaśnił, że w związku z bardzo dobrą współpracą z Policją oraz jej uczestnictwem w kontrolach związanych z wprowadzaniem do obrotu środków zastępczych uznał, iż Policja zna okoliczności każdej kontroli i w każdym momencie Stacja była w stanie udostępnić całość dokumentacji związanej z prowadzonymi działaniami oraz dostarczyć wydane decyzje nakazujące zaprzestania prowadzenia działalności w pomieszczeniach lub obiektach służących do wytwarzania lub wprowadzania do obrotu produktów stwarzających zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. Dodał również, że Porozumienie w obecnej chwili utraciło swoją istotność. Jest to związane z czynnościami, jakie podjęły podmioty wprowadzające do obrotu środki zastępcze, jak również z formą sprzedaży i dystrybucji tych środków.

3.1.4. Nadzór nad działalnością podległych jednostek w zakresie przeciwdziałania dostępności środków zastępczych

Skontrolowane podmioty sprawowały nadzór nad podległymi jednostkami w zakresie realizacji zadań w obszarze środków zastępczych, przy czym charakter tych działań był zróżnicowany. I tak:

- w **Ministerstwie Zdrowia** w kontrolowanym okresie Departament Zdrowia Publicznego nie przeprowadzał kontroli w GIS, jak również w KBPN w zakresie związanym ze środkami zastępczymi⁸⁸. Dyrektor Departamentu Zdrowia Publicznego wyjaśniła, że nie ma obowiązku tworzenia systemu monitorowania spraw realizowanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego i KBPN, które powinny podlegać nadzorowi Ministra Zdrowia. Ponadto Dyrektor Departamentu Zdrowia w wyjaśnieniach podała, że Minister Zdrowia sprawuje nadzór nad sprawami realizowanymi przez Głównego Inspektora Sanitarnego oraz KBPN na podstawie bieżącej wymiany informacji, sprawozdań merytorycznych i finansowych z wykonania budżetu oraz raportów, np. o stanie sanitarnym kraju oraz dotyczących środków zastępczych.

Najwyższa Izba Kontroli odnotowała fakt, że z dniem 14 listopada 2016 r., w ramach realizacji zadań audytu wewnętrznego, rozpoczęto czynności doradcze w Departamencie Zdrowia Publicznego Ministerstwa Zdrowia pod nazwą „Sprawowanie nadzoru nad Głównym Inspektorem Sanitarnym”. W ramach tego audytu przeprowadzone zostaną również czynności audytowe w GIS.

- **Główny Inspektor Sanitarny**, w ramach nadzoru merytorycznego, w okresie od 27 listopada 2011 r. do 30 czerwca 2016 r. przeprowadził 54 kontrole działalności państwowych inspektorów sanitarnych w zakresie środków zastępczych. W 2012 r. wykonano 8 kontroli, w 2013 r. – 8 kontroli, w 2014 r. – 12 kontroli, w 2015 r. – 20 kontroli, w 2016 r. – 6 kontroli. Średni czas opracowania wystąpienia pokontrolnego⁸⁹ do Państwowych Inspektorów Sanitarnych wynosił 87 dni, a mediana tego czasu wynosi 71⁹⁰. Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że kontroli dokonuje dwóch pracowników, którzy okresowo byli kierowani do innych działań. Program kontroli najczęściej obejmował ocenę następujących zagadnień: wydawania decyzji na podstawie ustawy o PIS i ustawy o PN, funkcjonowania zespołu do spraw nadzoru nad środkami zastępczymi, współpracy z innymi organami i instytucjami, funkcjonowania systemu SMIOD⁹¹, działań profilaktycznych i oświatowych oraz prowadzenia monitoringu pojawiania się środków zastępczych. W 47 kontrolach wydano ocenę pozytywną. W trzech przypadkach wydano ocenę pozytywną z nieprawidłowościami, a w trzech kolejnych pozytywną z uchybieniami.

⁸⁸ Ministerstwo Zdrowia nie przeprowadzało kontroli w Głównym Inspektoracie Farmaceutycznym w zakresie środków zastępczych. Według Regulaminu Ministerstwa Zdrowia nadzór nad Głównym Inspektorem Farmaceutycznym sprawuje Departament Polityki Lekowej.

⁸⁹ Tj. od daty zakończenia czynności kontrolnych do przekazania go kierownikowi jednostki.

⁹⁰ Wpływ na różnicę pomiędzy średnim czasem a medianą spowodowana jest 9 pozycjami, w których ilość dni była większa niż 100 dni.

⁹¹ System Monitorowania Informacji o Dopapaczach.

Ponadto od 2013 r. Główny Inspektor Sanitarny prowadził, przy pomocy elektronicznego systemu gromadzenia informacji, monitoring działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie realizacji zadań dotyczących dopalaczy. Monitoring ten obejmował takie informacje, jak m.in. źródło, z którego uzyskano informacje o obrocie środkami zastępczymi, datę przeprowadzonej kontroli, liczbę zabezpieczonych opakowań produktów, liczbę pobranych próbek do badań, datę i numer wydanej decyzji, kwotę nałożonej kary;

- w **MSWiA** w ramach wytycznych i zaleceń wydawanych podległym jednostkom/służbom w zakresie przeciwdziałania dostępowi do środków zastępczych Minister zwracał się do Komendanta Głównego Policji o przedstawienie podjętych działań w tym zakresie oraz o zorganizowanie skoordynowanych czynności skierowanych przeciwko punktom sprzedaży stacjonarnej dopalaczy. Dodatkowo w ramach sprawowanego nadzoru Minister monitorował realizację przez Policję oraz Straż Graniczną zadań w zakresie przeciwdziałania dostępności środków zastępczych, wynikających z „Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016”⁹² oraz „Programu resortu spraw wewnętrznych przeciwdziałania narkomanii i zwalczania przestępczości narkotykowej”⁹³. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie przeprowadzało w podległych jednostkach/służbach badań audytowych w zakresie związanym z dopalaczami;
- w **KGP** w okresie objętym kontrolą podejmowane działania nadzorcze nie odnosiły się i nie uwzględniały problematyki z obszarów związanych ze środkami zastępczymi. Jak wskazał Zastępca Dyrektora Biura Kontroli KGP tematy kontroli dobierane były w zależności od przypisanego im poziomu ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, wymagań wynikających z przepisów obligujących do przeprowadzenia kontroli oraz bieżących poleceń kierownictwa Komendy. Stwierdził również, że po przeanalizowaniu zgromadzonych materiałów planistycznych na przestrzeni lat 2010–2016 nie wynika, aby obszar kontroli związany z dopalaczami lub sprawami mogącymi zawierać obszary związane ze środkami zastępczymi był zagrożony ryzykiem powstania nieprawidłowości mogących mieć wpływ na zdolność do realizacji przez Policję jej ustawowych zadań lub zgodność postępowania policjantów lub pracowników Policji z przepisami prawa. Natomiast w ramach nadzoru nad laboratoriami kryminalistycznymi KWP/KSP i CLKP zatwierdzono „Koncepcję funkcjonowania policyjnych laboratoriów kryminalistycznych” oraz w 2014 r. opracowano dokument pn. „Analiza dotycząca funkcjonowania Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji”, w którym dokonano oceny funkcjonowania CLKP z podziałem na poszczególne obszary działania;
- **CLKP** w latach 2011–2016 (do 30 czerwca 2016 r.) realizowało zadania w zakresie nadzoru merytorycznego nad funkcjonowaniem Laboratoriów Kryminalistycznych KWP/KSP. Nadzoru i oceny jakości pracy Laboratoriów Kryminalistycznych KWP/KSP dokonywano nie rzadziej niż raz na trzy lata⁹⁴, zgodnie z procedurą systemową pn. Ocena jakości pracy w Laboratoriach Kryminalistycznych KWP/KSP. W grudniu każdego roku opracowywano Harmonogram ocen jakości pracy na kolejny rok, zatwierdzany przez Z-cę Komendanta Głównego Policji, na podstawie którego policyjne laboratoria kryminalistyczne podlegały ocenie. W harmonogramach przedstawiano m.in. istotne wnioski końcowe z poprzedniej oceny jakości pracy. Stopień realizacji podjętych działań korygujących, w stosunku do niezgodności sformułowanych w ramach poprzedniej oceny, był wskazywany we wnioskach końcowych w związku z dokonaną oceną jakości pracy danego laboratorium. Sprawozdania z oceny jakości pracy CLKP przekazywało komendantom KWP/KSP;
- w **Izbach Celnych** nadzór nad podległymi jednostkami sprawowano w szczególności poprzez monitorowanie ryzyka, tj. bieżące hierarchizowanie i ocenianie ryzyk oraz ich profilowanie. Jako reakcję na ryzyko wskazano i wykonywano czynności kontrolne w sortowniach listów i paczek znajdujących się we właściwości Izby Celnej, kontrole wykrywania środków odurzających i substancji psychotropowych przeprowadzone podczas kontroli przesyłek pocztowych i kurierskich oraz współpracę ze służbami mającymi prawo podejmować czynności operacyjno-rozpoznawcze.

W wyniku kontroli ujawniono przypadki braku bądź opóźnień w realizacji zaleceń wydanych przez organy nadrzędne. Przykładowo:

- w **PSSE we Wrocławiu** do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie zostały zrealizowane: **[1]** zalecenie⁹⁵ dotyczące zwiększenia czynności kontrolnych poprzez przyjęcie pisemnych procedur realizacji zadań objętych

⁹² Dz. U z 2011 r. Nr 78, poz. 428.

⁹³ Z kwietnia 2012 r., obejmujący okres 2011–2016 r.

⁹⁴ Stosownie do postanowień zawartych w §24 pkt 3 zarządzenia nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 stycznia 2014 r. w sprawie uprawnień do wydawania opinii oraz wykonywania czynności w policyjnych laboratoriach kryminalistycznych.

⁹⁵ Zalecenie z kontroli Głównego Inspektora Sanitarnego w 2013 r.

kontrolą; [2] wniosek pokontrolny⁹⁶ dotyczący załatwienia wniosków złożonych w trybie art. 241 kpa⁹⁷. Dyrektor wyjaśnił, że po kontroli Głównego Inspektora Sanitarnego wyraźnie została zwiększona liczba działań przeprowadzanych w ramach nadzoru nad przestrzeganiem zakazu wprowadzania do obrotu środków zastępczych, a przyjęcie pisemnych procedur dotyczących zadań objętych kontrolą było tylko rekomendacją tego organu. Przedmiotowe procedury nie zostały przyjęte, ponieważ nie zaistniały takie potrzeby. PPIS wskazał również, że załatwienie wniosków złożonych pismami z dnia 27 marca 2015 r. oraz 2 kwietnia 2015 r. w trybie art. 241 kpa sprowadzać się będzie do podjęcia kontroli w punktach stacjonarnych na terenie Wrocławia, a następnie do poinformowania o wynikach kontroli. Jako przyczynę niezałatwienia wniosków wskazano konieczność realizacji innych, czasochłonnych zadań wykonywanych w tym czasie w ramach nadzoru nad środkami zastępczymi;

- **PPIS w Wałbrzychu** w dniu 8 lipca 2014 r. otrzymał zalecenie Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego „...przeprowadzenia w trybie pilnym kontroli sanitarnej” w lokalu handlowym na terenie Wałbrzycha z uwagi na uzasadnione podejrzenie wprowadzania do obrotu środków zastępczych. Kontrola tego lokalu została przeprowadzona dopiero w dniu 17 kwietnia 2015 r., tj. po 283 dniach od otrzymania ww. informacji. W wyniku kontroli ujawniono produkty stanowiące środki zastępcze.

⁹⁶ Wniosek z kontroli DPWIS w 2016 r.

⁹⁷ Pisma Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego: [1] HP.1411.11.2015.AL z dnia 27 marca 2015 r.; [2] HP.1411.12.2015.AL z dnia 2 kwietnia 2015 r.

4.1 Przygotowanie i organizacja kontroli

Kontrola podjęta została z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli z uwagi na doniosłość społeczną problemu dopalaczy. Była kontrolą koordynowaną, zaliczaną do kategorii wykonania zadań z elementami kontroli zgodności. Decyzję o przeprowadzeniu kontroli uzasadniały liczne doniesienia medialne o kolejnych zatruciach i zgonach spowodowanych używaniem środków zastępczych. Istotną kwestią pozostawała również działalność podejmowana od ponad pięciu lat przez organy administracji publicznej, polegająca na próbach walki z tym zjawiskiem. Przedmiot kontroli mieścił się w ryzyku horyzontalnym *Negatywne zmiany społeczno-demograficzne*, określonym w *Założeniach techniczno-organizacyjnych do Planu Najwyższej Izby Kontroli na 2016 r.* Kontrola została przeprowadzona w oparciu o standardy kontroli Najwyższej Izby Kontroli, zalecenia metodyczne ustalone w „*Podręczniku kontrolera*” oraz z zastosowaniem zasad określonych w Zarządzeniu Nr 73/2014 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 13 października 2014 r. w sprawie zapewnienia jakości procesu kontrolnego w Najwyższej Izbie Kontroli (ze zmianami). Kontrolę poprzedziła kontrola doraźna rozpoznawcza R/16/002 *Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy*, przeprowadzona przez Delegaturę NIK we Wrocławiu w dwóch jednostkach z województwa opolskiego. Podniesieniu jakości przygotowania i prowadzenia kontroli służył przeprowadzony w dniu 13 maja 2016 r. Panel Ekspertów. Zarówno dyskusja zaproszonych ekspertów, jak i wnioski sformułowane w podsumowaniu tego spotkania zostały uwzględnione i wykorzystane w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych, jak i przy opracowaniu niniejszej Informacji.

Wybór jednostek do kontroli został dokonany w sposób celowy na podstawie analizy przedkontrolnej, a istotnym kryterium doboru była liczba ujawnianych przypadków zatrucia dopalaczami, a także doniesienia o istotnej skali występowania tego zjawiska w danym regionie.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wystąpienia pokontrolne skierowano do kierowników wszystkich skontrolowanych podmiotów. W wystąpieniach tych zawarto oceny i uwagi odnoszące się do skontrolowanej działalności oraz sformułowano łącznie 15 wniosków pokontrolnych. Wnioski dotyczyły m.in. wzmocnienia działań nadzorczych, w tym nad prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, oceny współpracy pomiędzy jednostkami zajmującymi się walką z dopalaczami oraz przestrzegania postanowień *Porozumienia*, naliczania odsetek za zwłokę od nakładanych kar pieniężnych niezapłaconych w terminie, przekazywania materiałów zgodnie z właściwością miejscową. Spośród tych wniosków zrealizowanych zostało siedem, sześć nie zostało zrealizowanych, a dwa pozostawały w trakcie realizacji.

Do dwóch wystąpień pokontrolnych zgłoszone zostały zastrzeżenia:

1. Minister Zdrowia przedstawił dziewięć zastrzeżeń dotyczących m.in. części oceny kontrolowanej działalności w zakresie opieszałości w opracowywaniu projektów niezbędnych nowelizacji przepisów prawnych, procedury dopisywania nowych substancji do grupy zakazanych, podawania do publicznej wiadomości za pośrednictwem strony internetowej Ministerstwa Zdrowia rekomendacji Zespołu do Oceny Ryzyka, a także ustaleń kontrolnych dotyczących szkoleń pracowników Ministerstwa Zdrowia, trudności z zastosowaniem wobec dopalaczy prawa generycznego, bądź prawa analogowego, dokonywania przez Ministra Zdrowia oceny skuteczności przepisów wprowadzonych ustawą o PN, nieprzekazania wraz z projektem ustawy o zmianie

ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów m.in. projektów rozporządzeń w sprawie wykazu podmiotów uprawnionych do prowadzenia badań mających na celu ustalenie, czy dany produkt jest środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną w sprawie wykazu nowych substancji psychoaktywnych oraz stanowiska NIK w sprawie złożonych podczas kontroli wyjaśnień w tym zakresie, a ponadto dwóch wniosków pokontrolnych dotyczących rozważenia wprowadzenia nowych narzędzi prawnych oraz podjęcia prac mających na celu przygotowanie regulacji umożliwiających wpisaniem w trybie pilnym nowych substancji zidentyfikowanych w dopalaczach do wykazów stanowiących za załączniki do ustawy o PN lub do wykazu nowych substancji psychoaktywnych.

Spośród złożonych przez Ministra Zdrowia zastrzeżeń Kolegium NIK: oddaliło sześć zastrzeżeń, uwzględniło dwa zastrzeżenia w zakresie dotyczącym nieprzygotowania przez Ministra Zdrowia wraz z projektem ustawy o zmianie ustawy o PN projektów aktów wykonawczych, których wydanie przewidywał ten projekt, oraz w części uwzględniło jedno zastrzeżenie dotyczące wniosków pokontrolnych.

2. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Łodzi przedstawił osiem zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego sporządzonego w związku z przeprowadzoną kontrolą. Komisja Rozstrzygająca w Najwyższej Izbie Kontroli uwzględniła w całości dwa zastrzeżenia (dotyczące nieprawidłowości polegającej na wydaniu dwóch decyzji administracyjnych bez zamieszczenia w ich sentencjach postanowienia dotyczącego zatrzymania produktów, o których mowa w art. 27c ust. 3 pkt 1 ustawy o PIS, a także zastrzeżenie dotyczące uwagi, że prowadzone przez Stację działania dotyczące pozyskiwania danych o zatruciach dopalaczami nie zapewniały uzyskiwania rzeczywistych danych o liczbie takich zatruc). Jedno zastrzeżenie uwzględniono w części, a dotyczyło one procedowania poddanych kontroli postępowań administracyjnych. W pozostałym zakresie złożone zastrzeżenia zastały oddalone.

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnionych w skontrolowanych podmiotach wyniosły łącznie **95,3 tys. zł** i stanowiły kwotę nienaliczonych odsetek od należności ustalanych w decyzjach o nałożeniu kary pieniężnej, wydawanych w oparciu o art. 52a ustawy o PN.

5.1. Analiza stanu prawnego

Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii

W okresie objętym kontrolą tj. od 27 listopada 2010 r. do 30 czerwca 2016 r. zagadnienia dotyczące środków zastępczych regulowała ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o *PN*. Narkomania, zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 4 pkt 11 ustawy o *PN*, definiowana jest jako stałe lub okresowe używanie w celach innych niż medyczne środków odurzających, substancji psychotropowych⁹⁸, środków zastępczych⁹⁹ lub nowych substancji psychoaktywnych¹⁰⁰, w wyniku czego może powstać lub powstało uzależnienie od nich¹⁰¹.

Przepisy karne zawarte w ustawie o *PN* nie obejmują jednak czynów związanych z wytwarzaniem, wprowadzaniem do obrotu, przywozem i posiadaniem środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych. Wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych jest zakazane (art. 44b ustawy o *PN*) i objęte jest sankcją w postaci administracyjnej kary pieniężnej, wynoszącej od 20.000 zł do 1.000.000 zł. Zakazany, lecz bez sankcji karnej lub administracyjnej, jest również przywóz środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Posiadanie środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych nie jest penalizowane ani objęte administracyjną karą pieniężną. W niektórych przypadkach wprowadzanie do obrotu środków zastępczych może być uznane za przestępstwo polegające na sprowadzeniu niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób¹⁰². Zgodnie z art. 165 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁰³ (dalej *kk*) 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 8¹⁰⁴. W okresie od 27 listopada 2010 r. do 30 czerwca 2015 r. w art. 4 pkt 27 ustawy o *PN* środek zastępczy był definiowany jako substancja pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w każdym stanie

⁹⁸ Zgodnie z art. 4 pkt 25 i 26 ustawy o *PN* środek odurzający to każda substancja pochodzenia naturalnego lub syntetycznego działająca na ośrodkowy układ nerwowy, określona w wykazie środków odurzających stanowiącym załącznik nr 1 do ustawy, a substancja psychotropowa to każda substancja pochodzenia naturalnego lub syntetycznego, działająca na ośrodkowy układ nerwowy, określona w wykazie substancji psychotropowych stanowiącym załącznik nr 2 do ustawy.

⁹⁹ W myśl art. 4 pkt 27 ustawy o *PN* środek zastępczy 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.

¹⁰⁰ Zgodnie z art. 4 pkt 11a ustawy o *PN* nowa substancja psychoaktywna to substancja pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w każdym stanie fizycznym, o działaniu na ośrodkowy układ nerwowy, określona w przepisach wydanych na podstawie art. 44b ust. 2 tej ustawy.

¹⁰¹ W okresie przed 1 lipca 2015 r. narkomania była definiowana jako stałe lub okresowe używanie w celach innych niż medyczne środków odurzających lub substancji psychotropowych albo środków zastępczych, w wyniku czego może powstać lub powstało uzależnienie od nich.

¹⁰² Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. akt II AKa 138/16 i poprzedzający go wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 3 lutego 2016 r. sygn. akt III K 126/15.

¹⁰³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.

¹⁰⁴ Jeżeli sprawca działa nieumyślnie podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (165 § 2 *kk*). Jeżeli następstwem czynu określonego w § 1 jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12 (165 § 3 *kk*). Jeżeli następstwem czynu określonego w § 2 jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (165 § 4 *kk*).

fizycznym lub produkt, roślina, grzyb lub ich część, zawierająca 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; do środków zastępczych nie stosuje się przepisów o ogólnym bezpieczeństwie produktów¹⁰⁵. Na mocy ustawy z dnia 8 października 2010 r. o zmianie ustawy o PN oraz ustawy o PIS wprowadzono od dnia 27 listopada 2010 r. do ustawy o PN art. 44b zakazujący wytwarzania i wprowadzania do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych. W art. 4 pkt 34 ustawy o PN określono, że wprowadzanie do obrotu¹⁰⁶ to udostępnienie osobom trzecim, odpłatnie lub nieodpłatnie, środków odurzających, substancji psychotropowych, prekursorów lub środków zastępczych. W art. 4 pkt 35 ustawy o PN wskazano, że wytwarzanie – to czynności, za pomocą których mogą być otrzymywane środki odurzające, substancje psychotropowe, prekursory albo środki zastępcze, ich oczyszczanie, ekstrakcję surowców i półproduktów oraz otrzymywanie soli tych środków lub substancji.

Obowiązek przeciwdziałania wytwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych powierzono Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W dodanym również ww. ustawą zmieniającą art. 44c ust. 1 ustawy o PN postanowiono, że 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 stosował odpowiednio przepisy art. 27c ustawy o PIS. Zgodnie z art. 27c ust. 1 ustawy o PIS w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że produkt stwarza zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, właściwy państwowy inspektor sanitarny zobowiązany był wstrzymać, w drodze decyzji, jego wytwarzanie lub wprowadzanie do obrotu lub nakazać wycofanie produktu z obrotu na czas niezbędny do przeprowadzenia oceny i badań jego bezpieczeństwa, nie dłuższy jednak niż 18 miesięcy. Przepisu ust. 1 nie stosowało się do produktów, których wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu było regulowane w przepisach odrębnych, z wyłączeniem przepisów o ogólnym bezpieczeństwie produktów. W przypadku wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, właściwy państwowy inspektor sanitarny zobowiązany był: 1) zatrzymać produkt; 2) nakazać 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. 3). Koszty niezbędne do przeprowadzenia oceny i badań, o których mowa w ust. 1, ponosiła strona postępowania (ust. 4). W przypadku stwierdzenia, że produkt nie stwarza zagrożenia zdrowia lub życia ludzi, koszty poniesione na podstawie ust. 4 były zwracane stronie postępowania (ust. 5). W przypadku stwierdzenia, że produkt stwarza zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, właściwy państwowy inspektor sanitarny zakazywał, w drodze decyzji, wytwarzania produktu lub wprowadzania produktu do obrotu, a także

¹⁰⁵ Przed 27 listopada 2010 r. środek zastępczy był definiowany jako substancja w każdym stanie fizycznym, która jest trującą lub środkiem szkodliwym, używana zamiast lub w takich samych celach innych niż medyczne jak środek odurzający lub substancja psychotropowa.

¹⁰⁶ W orzecznictwie sądów administracyjnych, po okresie w którym pojęcie wprowadzania do obrotu odnoszono do udostępnienia środków zastępczych odpłatnie lub nieodpłatnie osobom trzecim, które nie są konsumentami tychże środków (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 10 października 2013 r. II SA/Op 269/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 lutego 2014 r. II SA/Po 938/13), nastąpiła zmiana linii orzeczniczej i prezentowane jest stanowisko, że pojęcie „wprowadzania do obrotu” środków zastępczych, o którym mowa w art. 4 pkt 34 ustawy o PN oznacza udostępnienie ich odpłatnie lub nieodpłatnie osobom trzecim zarówno niebędącymi ich konsumentami, jak i będącymi ich konsumentami, tj. nabywającymi je w celu własnego spożycia. Sprzedaż detaliczna środków zastępczych mieści się w pojęciu wprowadzania do obrotu tychże środków (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2015 r. II OSK 514/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 stycznia 2016 r. III SA/Łd 992/15).

nakazywał wycofanie produktu z obrotu oraz jego zniszczenie na koszt strony postępowania (ust. 6). Egzekucja należności pieniężnych, o których mowa w ust. 4, następowała w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (ust. 7). Na podstawie art. 44c ust. 2 ustawy o PN Główny Inspektor Sanitarny został zobowiązany do informowania opinii publicznej o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 27c ust. 1 ustawy o PIS.

Przepisem art. 52a ust. 1 ustawy o PN wprowadzono sankcję w postaci kary pieniężnej za wytwarzanie lub wprowadzanie do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych, w wysokości od 20.000 zł do 1.000.000 zł. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, wymierzał, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy państwowy inspektor sanitarny. Decyzjom tym nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (art. 52a ust. 2 ustawy o PN). Ustalając wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, właściwy państwowy inspektor sanitarny uwzględniał w szczególności ilość wytworzonego lub wprowadzonego do obrotu środka zastępczego (art. 52a ust. 3 ustawy o PN). Do kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosowało się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*¹⁰⁷, z tym że organowi, o którym mowa w ust. 2, przysługiwały uprawnienia organu podatkowego (art. 52a ust. 4 ustawy o PN). Kara pieniężna, o której mowa w ust. 1, stanowiła dochód budżetu państwa (art. 52a ust. 5 ustawy o PN).

W ustawie o PN nie zawarto natomiast przepisów zakazujących zarówno posiadania jak i przywozu na terytorium kraju środków zastępczych. Nie uregulowano również zasad przechowywania środków zastępczych, które w wyniku podejmowanych działań znalazły się w posiadaniu organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz trybu postępowania z produktami, które w wyniku zmian przepisów nie stanowiły już środków zastępczych lecz zostały sklasyfikowane jako środki odurzające lub substancje psychotropowe.

Istotna z punktu widzenia przedmiotu kontroli nowelizacja ustawy o PN nastąpiła z dniem 1 lipca 2015 r. na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. *o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw*. Powołaną ustawą wprowadzono, między innymi, nową definicję środków zastępczych, a także nie występujące wcześniej pojęcie „nowej substancji psychoaktywnej”. Zgodnie z art. 4 pkt 27 ustawy o PN, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. *o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw*, środek zastępczy – 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 produktów¹⁰⁸. W myśl art. 4 pkt 11a nowa substancja psychoaktywna – to substancja pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w każdym stanie fizycznym, o działaniu na ośrodkowy układ nerwowy, określona w przepisach wydanych na podstawie art. 44b ust. 2 ustawy o PN. Pojęcie przywozu zostało określone w art. 4 pkt 21 ustawy o PN jako każde wprowadzenie na obszar celny Unii Europejskiej

¹⁰⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.

¹⁰⁸ W okresie od 27 listopada 2010 r. do 30 czerwca 2015 r. środek zastępczy był definiowany jako substancja pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w każdym stanie fizycznym lub produkt, roślina, grzyb lub ich część, zawierająca 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; do środków zastępczych nie stosuje się przepisów o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych (uprzednio definicja przywozu nie obejmowała środków zastępczych¹⁰⁹ oraz nowych substancji psychoaktywnych – ta ostatnia kategoria została bowiem wprowadzona ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. *o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw*). Definicje wprowadzania do obrotu oraz wytwarzania ustalone odpowiednio w art. 4 pkt 34 i 35 ustawy o PN zostały rozszerzone o nowe substancje psychoaktywne.

Ustawodawca zdecydował również, że poza zakazem wprowadzania do obrotu i wytwarzania, prawnie zakazany będzie również przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej: 1) środków zastępczych i 2) nowych substancji psychoaktywnych (art. 44b ust. 1 ustawy o PN). Minister właściwy do spraw zdrowia został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, wykazu nowych substancji psychoaktywnych obejmujących te substancje lub ich grupy, uwzględniając wpływ tych substancji na zdrowie lub życie ludzi lub możliwość spowodowania szkód społecznych (art. 44b ust. 2 ustawy o PN). Obecnie wykaz nowych substancji psychoaktywnych został określony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 sierpnia 2016 r. *w sprawie wykazu nowych substancji psychoaktywnych*¹¹⁰. W związku z ustawowym zakazem przywozu środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych wprowadzony został art. 44d ustawy o PN, w którym określono działania podejmowane przez organy celne. W myśl powołanego przepisu w przypadku stwierdzenia przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktu, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że może być on środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną, organ celny zajmuje przesyłkę tego produktu na czas niezbędny do ustalenia, czy jest on środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną, nie dłuższy jednak niż 18 miesięcy (art. 44d ust. 1 ustawy o PN). W przypadku konieczności przeprowadzenia badań produktu, o którym mowa w ust. 1, mających na celu ustalenie, czy jest on środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną przeprowadzają je podmioty, o których mowa w art. 44c ust. 12 (art. 44d ust. 2 ustawy o PN). Jeżeli w wyniku przeprowadzonych badań zostanie stwierdzone, że badany produkt jest środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną, organ celny występuje o orzeczenie jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa. O przepadku produktu będącego środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną na rzecz Skarbu Państwa orzeka, na wniosek organu celnego, sąd, stosując przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Produkt będący środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną, którego przepadek orzeczono, podlega zniszczeniu. Jeżeli podmiot dokonujący przywozu jest nieznany, produkt będący środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną podlega zniszczeniu bez konieczności występowania do sądu o przepadek na rzecz Skarbu Państwa. Koszty badań, przechowywania i zniszczenia produktu będącego środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną ponosi podmiot dokonujący przywozu. W przypadku niemożności ustalenia podmiotu dokonującego przywozu produktu będącego środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną, koszty badań, przechowywania i zniszczenia są finansowane z budżetu państwa, z części pozostającej w dyspozycji izb celnych i urzędów celnych (aktualnie organów Krajowej Administracji Skarbowej – art. 44d ust. 3–7 ustawy o PN).

Ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. *o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw* zmieniono również przepisy art. 44c ustawy o PN. W przypadku stwierdzenia wytwarzania lub wprowadzania do obrotu produktu, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jest on środkiem

¹⁰⁹ W okresie od 27 listopada 2010 r. do 30 czerwca 2015 r. przywóz definiowano w ustawie o PN jako każde wprowadzenie na obszar celny Wspólnoty Europejskiej środków odurzających lub substancji psychotropowych.

¹¹⁰ Dz. U. poz. 1393. W wykazie ustalonym ww. rozporządzeniem znajduje się obecnie 16 nowych substancji psychoaktywnych.

zastępczym lub nową substancją psychoaktywną, właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub wprowadzania do obrotu państwowy inspektor sanitarny nakazuje, w drodze decyzji, wstrzymanie wytwarzania tego produktu lub wycofanie go z obrotu, 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 (art. 44c ust.1 ustawy o PN). Główny Inspektor Sanitarny podaje do publicznej wiadomości informację o wydaniu decyzji, o której mowa w ust. 1, przez ogłoszenie na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej nazwy produktu, nazwy producenta, rodzaju opakowania i jego wielkości (art. 44c ust.2 ustawy o PN). W przypadku wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, właściwy państwowy inspektor sanitarny: 1) dokonuje zabezpieczenia produktu, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jest on środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną; 2) nakazuje zaprzestanie prowadzenia działalności w pomieszczeniach lub obiektach służących wytwarzaniu lub wprowadzeniu tego produktu do obrotu, na czas niezbędny do usunięcia zagrożenia, nie dłuższy niż 3 miesiące (art. 44c ust. 3 ustawy o PN). Państwowy inspektor sanitarny właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub wprowadzania do obrotu produktu, o którym mowa w ust. 1, zakazuje, w drodze decyzji, jego wytwarzania lub wprowadzania do obrotu, nakazuje jego wycofanie z obrotu, a także orzeka o jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu, jeżeli ten produkt jest środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną (art. 44c ust. 4 ustawy o PN). Państwowy inspektor sanitarny, który wydał decyzję, o której mowa w ust. 4, jest organem właściwym w sprawie zniszczenia produktu będącego przedmiotem tej decyzji. Zniszczenia dokonuje się komisyjnie. Z czynności zniszczenia produktu sporządza się protokół zniszczenia, który zawiera: 1) oznaczenie organu właściwego w sprawie zniszczenia; 2) skład komisji powołanej do zniszczenia; 3) oznaczenie decyzji stanowiącej podstawę zniszczenia; 4) rodzaj zniszczonego produktu, jego nazwę oraz ilość; 5) informację o zastosowanej metodzie zniszczenia; 6) oznaczenie miejsca i czasu zniszczenia; 7) podpisy członków komisji (art. 44c ust. 5 ustawy o PN). Koszty prowadzonego postępowania i badań, o których mowa w ust. 1, w wyniku których stwierdzono, że badany produkt, o którym mowa w ust. 1, jest środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną, oraz koszty zniszczenia tego produktu ponosi strona postępowania (art. 44c ust. 6 ustawy o PN). Właściwy państwowy inspektor sanitarny wydaje decyzję ustalającą wysokość kosztów, o których mowa w ust. 6, określając 7-dniowy termin płatności, licząc od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość kosztów stała się ostateczna (art. 44c ust. 7 ustawy o PN). Zabezpieczenie, o którym mowa w ust. 3 pkt 1, oraz egzekucja należności, o których mowa w ust. 6, następują w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 44c ust. 8 ustawy o PN). Od kwoty należności, o których mowa w ust. 6, nalicza się odsetki ustawowe, poczynając od dnia, w którym upłynął termin ich płatności. Należności, o których mowa w ust. 6, ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat, licząc od dnia, w którym decyzja ustalająca te należności stała się ostateczna (art. 44c ust. 9–10 ustawy o PN). Jeżeli w wyniku badań, o których mowa w ust. 1, stwierdzono obecność substancji niebędącej nową substancją psychoaktywną, ale wykazującej działanie na ośrodkowy układ nerwowy, podmiot, który przeprowadził to badanie, zawiadamia Zespół o wyniku tego badania. Badania mające na celu ustalenie, czy produkt, o którym mowa w ust. 1, jest środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną, przeprowadzają podmioty, w tym jednostki naukowe, posiadające przygotowanie naukowo-merytoryczne, techniczne oraz infrastrukturę, umożliwiające ustalenie, czy badany produkt jest środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną, w szczególności określenie: 1) pochodzenia substancji o działaniu na ośrodkowy układ nerwowy

zidentyfikowanej w wyniku badań; 2) mechanizmu działania tej substancji; 3) jej aktywności farmakologicznej; 4) działań niepożądanych, w tym skutków somatycznych i psychicznych u ludzi (art. 44c ust. 11–12 ustawy o *PN*). Minister właściwy do spraw zdrowia został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, wykazu podmiotów, o których mowa w ust. 12, mając na względzie zapewnienie sprawności postępowania prowadzonego przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (art. 44c ust. 13 ustawy o *PN*). Wykaz podmiotów przeprowadzających badania został ustalony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie wykazu podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań mających na celu ustalenie, czy dany produkt jest środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną¹¹¹. W wykazie tym znalazły się następujące podmioty: 1) Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego; 2) CLKP; 3) Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie; 4) Gdański Uniwersytet Medyczny; 5) Instytut Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie; 6) Instytut Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu; 7) Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki w Lublinie; 8) Instytut Sportu w Warszawie; 9) Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich w Poznaniu; 10) Narodowy Instytut Leków w Warszawie; 11) Pomorski Uniwersytet Medyczny w Szczecinie; 12) Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Radomiu; 13) ToxLab Sp. z o.o. w Katowicach; 14) Uniwersytet Medyczny im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu; 15) Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bydgoszczy.

Przewidziana art. 52a ustawy o *PN* możliwość nakładania przez państwowych inspektorów sanitarnych kar pieniężnych została rozszerzona również o czyny polegające na wytwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu nowych substancji psychoaktywnych. Uchylono natomiast art. 52a ust. 4 i 5 ustawy o *PN*.

W ustawie o *PN* nie zawarto przepisów zakazujących posiadania środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych, zarówno pod odpowiedzialnością karną jak i administracyjną. Nie uregulowano również zasad przechowywania środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych, które w wyniku podejmowanych działań znalazły się w posiadaniu organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz trybu postępowania z produktami, które w wyniku zmian przepisów nie stanowią już środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych lecz są kwalifikowane jako środki odurzające lub substancje psychotropowe.

W odniesieniu do rozwiązań systemowych należy wskazać, że w art. 2 ust. 1 ustawy o *PN* określono, że przeciwdziałanie narkomanii realizuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, gospodarczej, oświatowo-wychowawczej i zdrowotnej. W przepisie tym wskazano także przykładowe formy realizacji tej działalności. W powołanej ustawie określono również podmioty zobowiązane do przeciwdziałania narkomanii. Zgodnie z art. 5 ustawy o *PN* zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii powierzono w szczególności organom administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie określonym w ustawie.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o *PN* działalność w zakresie przeciwdziałania narkomanii prowadzi KBPN. Biuro jest jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw zdrowia (art. 6 ust. 2 ustawy o *PN*). Do zadań Biura, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o *PN*, należy m.in.: 1) wykonywanie zadań w zakresie przeciwdziałania narkomanii, polegających na powierzaniu i wspieraniu wykonywania zadań publicznych, wraz z udzielaniem dotacji na finansowanie ich realizacji na podstawie pełnomocnictwa ministra właściwego do spraw zdrowia; 2) inicjowanie,

¹¹¹ Dz. U. poz. 2018.

wspieranie i prowadzenie analiz oraz badań naukowych nad problematyką narkomanii, w tym sporządzanie oceny epidemiologicznej zagrożeń narkomanii; 3) inicjowanie prac nad nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi służącymi przeciwdziałaniu narkomanii; 4) dokonywanie okresowych ocen programów profilaktycznych, leczniczych, rehabilitacyjnych i readaptacyjnych pod względem ich skuteczności w zakresie ograniczenia używania środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych; 5) prowadzenie krajowego systemu informacji o narkotykach oraz monitorowanie działań podejmowanych na rzecz przeciwdziałania narkomanii na poziomie krajowym i międzynarodowym¹¹², w tym: pełnienie roli punktu obserwacyjnego (Focal Point) Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, udział w pracach sprawozdawczych na rzecz organizacji międzynarodowych, współpraca z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii oraz Europejską Siecią Informacji o Narkotykach i Narkomanii (Reitox), opracowywanie i publikowanie corocznego raportu o stanie narkomanii w Polsce, 6) wykonywanie innych zadań w zakresie przeciwdziałania narkomanii, zleconych przez ministra właściwego do spraw zdrowia. Biuro, wykonując zadania, o których mowa w ust. 3, współpracuje z organami administracji publicznej wykonującymi zadania, o których mowa w art. 2, oraz może tworzyć zespoły robocze (art. 6 ust. 4 ustawy o PN).

Ponadto w okresie do 31 grudnia 2015 r. do zadań KBPN należało również : 1) opracowywanie projektu Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii oraz koordynowanie i monitorowanie jego wykonania, przy współpracy z innymi podmiotami właściwymi do podejmowania działań wynikających z tego programu; 2) opracowywanie i przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw zdrowia raportu z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, uwzględniającego informacje, o których mowa w art. 11 ust. 2, w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku; 3) bieżąca ocena realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii. Przepisy art. 6 ust. 3 pkt 1, 2 oraz 12 lit. k, nakładające przedmiotowe zadania, zostały uchylone art. 23 pkt 2 ustawy dnia 11 września 2015 r. *o zdrowiu publicznym*¹¹³.

W myśl art. 7 ust. 1 ustawy o PN podstawę do działań w zakresie przeciwdziałania narkomanii stanowił Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii¹¹⁴. W Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii, zwanym dalej „Krajowym Programem”, należało określić w szczególności: kierunki

¹¹² Zadania te realizuje Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii będące komórką organizacyjną Biura (art. 6 ust. 5 ustawy o PN).

¹¹³ Dz. U. poz. 1916, ze zm.

¹¹⁴ Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o PN organ wykonawczy samorządu województwa opracowywał projekt Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, zwanego dalej „Wojewódzkim Programem”, uwzględniając kierunki i rodzaje działań określone w Krajowym Programie oraz zadania w zakresie określonym w art. 2 ust. 1 pkt 1–3. Wojewódzki Program stanowi część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej. Wojewódzki Program uchwała sejmik województwa (art. 9 ust. 2 ustawy o PN). Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o PN przeciwdziałanie narkomanii należy do zadań własnych gminy, obejmujących: 1) zwiększania dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem; 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej; 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych; 4) wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii; 5) pomoc społeczną osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w celu realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, opracowywał projekt Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii (dalej: „Gminny Program”), uwzględniając zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 1–3 oraz kierunki działań wynikające z Krajowego Programu. Gminny Program stanowi część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych (art. 10 ust. 2 ustawy o PN). Gminny Program uchwała rada gminy.

i rodzaje działań w zakresie przeciwdziałania narkomanii, harmonogram przyjętych działań, cele oraz sposoby ich osiągnięcia oraz ministrów odpowiedzialnych za ich realizację, a także podmioty właściwe do podejmowania określonych działań (art. 7 ust. 2 ustawy o PN). Koszty realizacji zadań wynikających z Krajowego Programu były finansowane z budżetu państwa z części, których dysponentami są właściwi ministrowie odpowiedzialni za realizację określonych działań (art. 7 ust. 3 ustawy o PN). W Krajowym Programie należało również określić kierunki działań przewidzianych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania narkomanii (art. 7 ust. 4 ustawy o PN). Rada Ministrów była obowiązana do określania, w drodze rozporządzenia, Krajowego Programu, uwzględniając zagadnienia, o których mowa w ust. 2 i 4, oraz biorąc pod uwagę sytuację epidemiologiczną w zakresie zagrożeń narkomanią, a także strategię działań wynikających z Europejskiego Planu Walki z Narkotykami (art. 7 ust. 4). Krajowe Programy Przeciwdziałania Narkomanii zostały wprowadzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006–2010¹¹⁵, a następnie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016¹¹⁶.

Przepisem art. 23 pkt 3 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym¹¹⁷, nadano nowe brzmienie art. 7 ustawy o PN, który obecnie (od 1 stycznia 2016 r.) stanowi, że podstawę do działań w zakresie przeciwdziałania narkomanii stanowi Narodowy Program Zdrowia, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, zwany dalej „Narodowym Programem Zdrowia”. Narodowy Program Zdrowia określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym). W związku z powyższym w przepisach ustawy o PN dokonano również odpowiednich zmian wynikających z rezygnacji z Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii. Narodowy Program Zdrowia na lata 2016–2020 został wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r.¹¹⁸.

W myśl art. 12 ust. 1 ustawy o PN utworzona została Rada do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, zwaną dalej „Radą”. Rada działa przy Prezesie Rady Ministrów i jest organem koordynacyjno-doradczym w sprawach z zakresu przeciwdziałania narkomanii (art. 12 ust. 2–3 ustawy o PN). Członków Rady powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów¹¹⁹. Do zadań Rady należy w szczególności: 1) monitorowanie i koordynowanie działań w zakresie realizacji polityki państwa w obszarze środków odurzających, substancji psychotropowych, prekursorów środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych; 2) występowanie do ministra właściwego do spraw zdrowia w sprawach dotyczących tworzenia, zmian i uzupełnień do krajowych strategii i planów

¹¹⁵ Dz. U. Nr 143, poz. 1033.

¹¹⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 428.

¹¹⁷ Art. 23 wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. na podstawie art. 30 pkt 2 tej ustawy. Przy czym zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy Wojewódzki Program Przeciwdziałania Narkomanii oraz Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii, o których mowa w art. 9 ust. 1 oraz art. 10 ust. 2 ustawy o PN na rok 2016 r. były uchwalane i realizowane na dotychczasowych zasadach. Programy na kolejne lata należało opracowywać biorąc pod uwagę cele operacyjne dotyczące przeciwdziałania narkomanii, określone w Narodowym Programie Zdrowia (art. 23 pkt 5 i 6 tej ustawy).

¹¹⁸ Dz. U. poz. 1492.

¹¹⁹ W skład Rady wchodzi: 1) przewodniczący – sekretarz lub podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zdrowia; 2) zastępca przewodniczącego – sekretarz lub podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych; 3) sekretarz – Dyrektor Biura; 4) członkowie – sekretarze lub podsekretarze stanu w urzędach obsługujących ministrów: a) Sprawiedliwości, b) właściwego do spraw oświaty i wychowania, c) Obrony Narodowej, d) właściwego do spraw rolnictwa, e) właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, f) właściwego do spraw finansów publicznych – Szef Służby Celnej, g) właściwego do spraw zagranicznych, h) właściwego do spraw nauki, i) właściwego do spraw gospodarki; 5) członek – przedstawiciel strony samorządowej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, przez nią wskazany. Posiedzenia Rady zwoływane są co najmniej 2 razy w roku (art. 13 ust. 1–3 ustawy o PN).

przeciwdziałania problemom wywoływanym przez obrót i używanie środków odurzających, substancji psychotropowych i prekursorów; 3) monitorowanie informacji o realizacji krajowych strategii i planów działania; 4) monitorowanie realizacji Narodowego Programu Zdrowia w zakresie działań dotyczących przeciwdziałania narkomanii (wcześniej – przed 1 stycznia 2016 r. zadaniem Rady było monitorowanie Krajowego Programu); 5) zalecanie rozwiązań organizacyjnych w zakresie dotyczącym przeciwdziałania narkomanii; 6) współdziałanie z podmiotami, o których mowa w art. 5, w zakresie problematyki dotyczącej działalności Rady (art. 15 ustawy o PN). Rada wydaje opinie i przedstawia wnioski w formie uchwał podejmowanych większością głosów (art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o PN). Prezes Rady Ministrów określił, w drodze zarządzenia z dnia 3 stycznia 2006 r., statut Rady¹²⁰. Ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. *o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw* dodano również do ustawy o PN art. 18a–18d. Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy o PN minister właściwy do spraw zdrowia został zobowiązany do powołania Zespołu do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych, zwany dalej „Zespołem”. Zespół jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw zdrowia w sprawach oceny 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 (art. 18a ust. 2 ustawy o PN)¹²¹. W świetle art. 18b ust. 1 ustawy o PN do zadań Zespołu należy: 1) 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; 2) ocena substancji niebędącej nową substancją psychoaktywną, ale wykazującej działanie na ośrodkowy układ nerwowy, stwarzającej bezpośrednie zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi lub powodującej szkody społeczne, uzasadniające umieszczenie jej w wykazie nowych substancji psychoaktywnych albo w wykazie środków odurzających lub substancji psychotropowych; 3) rekomendowanie ministrowi właściwemu do spraw zdrowia zmian w załącznikach do ustawy i przepisach wydanych na podstawie art. 44b ust. 2. Minister właściwy do spraw zdrowia podaje do publicznej wiadomości, za pośrednictwem swojej strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, oceny i rekomendacje Zespołu, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3 (art. 18b ust. 2 ustawy o PN). Minister właściwy do spraw zdrowia określił, w drodze zarządzenia¹²², regulamin organizacyjny Zespołu. Ministrowie właściwi do spraw oświaty i wychowania, zdrowia, spraw wewnętrznych, administracji publicznej, transportu, Minister Obrony Narodowej oraz Minister Sprawiedliwości, każdy w zakresie swojego działania, są obowiązani rozwijać i popierać działalność edukacyjną oraz profilaktyczną¹²³, podejmowaną w celu informowania społeczeństwa o szkodliwości narkomanii (art. 22 ust. 1 ustawy o PN).

¹²⁰ Zarządzenie Nr 4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie statutu Rady do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii (M.P. Nr 2, poz. 31).

¹²¹ Członkami Zespołu są specjaliści w sprawach, o których mowa w ust. 2, posiadający wiedzę co najmniej z zakresu nauk chemicznych, farmakologii, toksykologii, psychiatrii, nauk społecznych lub nauk prawnych. W skład Zespołu wchodzi: 1) członkowie powołani przez ministra właściwego do spraw zdrowia, w tym przewodniczący i zastępca przewodniczącego; 2) członkowie powołani przez ministra właściwego do spraw zdrowia na wniosek: a) Ministra Sprawiedliwości, b) Ministra Obrony Narodowej, c) ministra właściwego do spraw wewnętrznych, d) ministra właściwego do spraw gospodarki, e) ministra właściwego do spraw transportu. Obsługę administracyjną Zespołu zapewnia GIS.

¹²² W tym zakresie Minister Zdrowia wydał zarządzenie z dnia 13 października 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Zespołu do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych (Dz. Urz. Ministra Zdrowia, poz. 58).

¹²³ Określenie działalność profilaktyczna zostało wprowadzone z dniem 1 września 2015 r., na mocy art. 1 pkt 10 w związku z art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. *o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw*. Do 31 sierpnia 2015 r. w przepisach art. 22 ustawy o PN posługiwano się określeniem działalność zapobiegawcza.

Jednostki naukowe realizujące zadania w zakresie prowadzenia badań naukowych nad problematyką narkomanii, jeżeli jest to niezbędne dla prowadzenia takich badań, mogą posiadać, przechowywać oraz dokonywać zakupu środków odurzających, substancji psychotropowych, ich preparatów, prekursorów kategorii 1, po uzyskaniu odpowiednio zezwolenia, o którym mowa w art. 35 ust. 1 pkt 2 i 3 i ust. 2 (art. 23 ust. 2 ustawy o PN). Jednostki naukowe, o których mowa w ust. 2, mogą posiadać, przechowywać oraz dokonywać zakupu środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych po dokonaniu zgłoszenia, o którym mowa w art. 24¹ ust. 1 pkt 2 (art. 23 ust. 3 ustawy o PN)¹²⁴.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw nadała nowe brzmienie art. 24b ust.1 ustawy o PN, rozszerzając obowiązek współpracy z KBPN nałożony na podmioty prowadzące leczenie lub rehabilitację osób uzależnionych, o gromadzenie i przekazywanie Biuru informacji na temat osób zgłaszających się do leczenia z powodu używania środków zastępczych (od 9 grudnia 2011 r.¹²⁵ do 30 czerwca 2015 r. nie było obowiązku przekazywania informacji dotyczących osób leczonych w związku z używaniem środków zastępczych)¹²⁶.

¹²⁴ W okresie od 27 listopada 2010 r. do 30 czerwca 2015 r. obowiązywały przepisy art. 23 ustawy o PN w następującym brzmieniu: Ministrowie właściwi do spraw zdrowia, szkolnictwa wyższego, finansów publicznych, spraw wewnętrznych, administracji publicznej, transportu, pracy, nauki i Minister Sprawiedliwości stwarzają warunki do prowadzenia badań naukowych nad problematyką narkomanii oraz badań statystycznych i epidemiologicznych (art. 23 ust.1); Jednostki naukowe realizujące zadania w zakresie prowadzenia badań naukowych nad problematyką narkomanii, jeżeli jest to niezbędne dla prowadzenia takich badań, mogą posiadać, przechowywać oraz dokonywać zakupu środków odurzających, substancji psychotropowych, ich preparatów, prekursorów kategorii 1 oraz środków zastępczych (art. 23 ust.2); Jednostki naukowe, o których mowa w ust. 2, są obowiązane: 1) dokonywać zakupu środków odurzających, substancji psychotropowych lub ich preparatów oraz prekursorów kategorii 1 w hurtowni farmaceutycznej na podstawie zapotrzebowania; 2) prowadzić ewidencję posiadanych środków odurzających, substancji psychotropowych, ich preparatów, prekursorów kategorii 1 oraz środków zastępczych; 3) przechowywać posiadane środki odurzające, substancje psychotropowe, ich preparaty, prekursorów kategorii 1 oraz środki zastępcze w sposób zabezpieczający przed kradzieżą lub zniszczeniem (art. 23 ust. 3); Minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw wewnętrznych, nauki, finansów publicznych oraz szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia, sposób postępowania w jednostkach naukowych, o których mowa w ust. 2, ze środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi, ich preparatami, prekursorami kategorii 1 oraz środkami zastępczymi, uwzględniając konieczność uniemożliwienia dostępu osób trzecich do tych środków i substancji (art. 23 ust. 4). Na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o PN w ówczesnym brzmieniu wydane zostało rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu postępowania ze środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi, ich preparatami, prekursorami kategorii 1 oraz środkami zastępczymi gromadzonymi w celach naukowych przez jednostki naukowe prowadzące badania nad problematyką narkomanii (Dz. U. z 2012 r. poz. 73). Rozporządzenie to obowiązywało na podstawie art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw do dnia 28 czerwca 2016 r. Z dniem 29 czerwca 2016 r. weszło bowiem w życie rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie postępowania ze środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi, ich preparatami, prekursorami kategorii 1, środkami, zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi w przypadku prowadzenia badań lub szkoleń (Dz. U. poz. 845), wydane już na podstawie art. 241 ust. 3 ustawy o PN.

¹²⁵ Tj. od dnia wprowadzenia art. 24b do ustawy o PN, co nastąpiło na mocy art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 117 poz. 678).

¹²⁶ We wskazanym okresie obowiązkowo należało przekazywać informacje wyłącznie o osobach leczonych w związku z używaniem środków odurzających lub substancji psychotropowych) Informacja, o której mowa w ust. 1, zawiera: 1) identyfikator uniemożliwiający identyfikację osoby, o której mowa w ust. 1, składający się z 2 pierwszych liter imienia, 2 pierwszych liter nazwiska, daty urodzenia oraz zakodowanej informacji o płci pacjenta; 2) charakterystykę sytuacji społeczno-demograficznej osoby, o której mowa w ust. 1, zawierającą dane dotyczące miejsca zamieszkania, wykształcenia oraz obywatelstwa; 3) wzór używania substancji, o których mowa w ust. 1, zawierający rodzaj i status używanych środków odurzających, substancji psychotropowych lub środków zastępczych, częstotliwość ich używania oraz sposób ich przyjmowania; 4) historię używania środków odurzających, substancji psychotropowych lub środków zastępczych, zawierającą wiek inicjacji używania poszczególnych substancji oraz wiek rozpoczęcia używania problemowego; 5) informację o zachowaniach ryzykownych mogących przyczynić się do zakażenia HIV, HCV oraz status serologiczny HIV, HCV; 6) historię leczenia, w tym informację o kontynuacji i zakończeniu leczenia; 7) rozpoznanie medyczne według aktualnie obowiązującej Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych ICD; 8) inne informacje wymagane przez protokół Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii niebędące danymi osobowymi, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (art. 24b ust. 2 ustawy o PN)

Minister właściwy do spraw zdrowia został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, zakresu i trybu współpracy z Biurem podmiotów leczniczych prowadzących leczenie lub rehabilitację osób używających środków odurzających, substancji psychotropowych lub środków zastępczych, sposobu gromadzenia, przechowywania i przetwarzania informacji, o których mowa w ust. 1, trybu ich przekazywania oraz wzoru indywidualnego kwestionariusza sprawozdawczego osoby zgłaszającej się do leczenia z powodu używania środków odurzających, substancji psychotropowych lub środków zastępczych, z uwzględnieniem konieczności ochrony prywatności osób, o których mowa w ust. 1 (art. 24b ust. 3 ustawy o PN). Obecnie, na mocy art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw, obowiązuje (do czasu wydania nowych przepisów), rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 października 2013 r. w sprawie zakresu i trybu współpracy podmiotów leczniczych prowadzących leczenie lub rehabilitację osób używających środków odurzających lub substancji psychotropowych z KBPN¹²⁷. Pomimo zmiany przepisów nakładającej na podmioty lecznicze obowiązek przekazywania informacji dotyczącej osób leczących się w związku ze stosowaniem środków zastępczych nadal nie wydano aktu wykonawczego dostosowanego do zmienionej regulacji ustawowej.

W aspekcie dokonywanych zmian ustawy o PN polegających na sukcesywnym rozszerzaniu wykazu środków odurzających i substancji psychotropowych wymienionych w załącznikach nr 1 i nr 2 do tej ustawy o substancje kwalifikowane wcześniej jako środki zastępcze, w związku ze stwierdzonym zjawiskiem ich przechowywania w stacjach sanitarno-epidemiologicznych, należy wskazać, że zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o PN środki odurzające, substancje psychotropowe lub ich preparaty oraz prekursorzy kategorii 1 może posiadać wyłącznie przedsiębiorca, jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna uprawniona na podstawie przepisów ustawy, rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 273/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie prekursorów narkotykowych¹²⁸ lub rozporządzenia (WE) Rady nr 111/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. określającego zasady nadzorowania handlu prekursorami narkotyków pomiędzy Wspólnotą a państwami trzecimi¹²⁹. Posiadane bez uprawnienia środki odurzające, substancje psychotropowe lub ich preparaty oraz prekursorzy kategorii 1 podlegają zabezpieczeniu przez organy ścigania lub organy celne w trybie określonym w przepisach o postępowaniu karnym (art. 34 ust. 2 ustawy o PN).

Porozumienie

W dniu 26 października 2011 r. zawarte zostało *Porozumienie pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Szefem Służby Celnej, Komendantem Głównym Policji i Głównym Inspektorem Farmaceutycznym o współpracy w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych*, zgodnie z którym jego Sygnatariusze, z uwzględnieniem posiadanych kompetencji, zobowiązali się w szczególności do wymiany informacji dotyczących środków zastępczych, ale także środków odurzających, substancji psychotropowych oraz produktów leczniczych (§ 3 ust. 3–5, 7, 8, § 4 ust. 2, § 5). Jednym z celów *Porozumienia* było również zapobieżenie wprowadzaniu do obrotu na terenie kraju środków zastępczych produkowanych za granicą. W § 4 *Porozumienia* ustalono zasady współdziałania pomiędzy Służbą Celną a organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Uregulowania te poświęcone były dokonywaniu kontroli przesyłek¹³⁰

¹²⁷ Dz. U. poz.1332.

¹²⁸ Dz. Urz. WE L 047 z 18.02.2004.

¹²⁹ Dz. Urz. WE L 22 z 26.01.2005, str. 1; Dz. Urz. WE Polskie wydanie specjalne z 2005 r., t. 48, str. 1.

¹³⁰ Zgodnie z § 4 ust. 5 Porozumienia postanowienia tego aktu stosowało się odpowiednio do kontroli wykonywanych przez organy Służby Celnej innych niż kontrola przesyłek, w szczególności do kontroli pomieszczeń i środków transportu.

przez Służbę Celną w aspekcie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu na terenie kraju środków zastępczych i informowania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej o stwierdzonych przypadkach posiadania przez produkty cech środków zastępczych wraz z przekazywaniem niezbędnej dokumentacji. Ustalone zasady stanowiły w praktyce na poziomie organów wykonawczych załączek przeciwdziałania przywozowi do kraju środków zastępczych. W ramach współpracy w Policję wskazano, że właściwy państwowy inspektor sanitarny będzie zawiadamiał o terminie i miejscu kontroli powiatowego (miejskiego, rejonowego) komendanta Policji, a komendant Policji zapewni stosowną pomoc funkcjonariuszy w toku czynności kontrolnych, w tym przy zatrzymaniu produktów lub substancji (§ 3 ust. 1 i 2). W przypadku zatrzymania produktu przez właściwego państwowego inspektora sanitarnego na czas niezbędny do przeprowadzenia oceny i badań jego bezpieczeństwa, właściwy wojewódzki komendant Policji, w miarę posiadanych możliwości, winien był wyznaczyć miejsce do czasowego ich zabezpieczenia, zaś powiatowy (miejski, rejonowy) komendant Policji obowiązany był zapewnić asystę podczas transportu do miejsca ich przechowywania (§ 3 ust. 6). W ramach przekazywania informacji właściwy państwowy inspektor sanitarny był zobowiązany, między innymi, do informowania powiatowego (miejskiego, rejonowego) komendanta Policji o decyzji nakazującej zaprzestania prowadzenia działalności w pomieszczeniach lub obiektach służących wytwarzaniu lub wprowadzaniu do obrotu produktów stwarzających zagrożenie życia lub zdrowia ludzi (§ 3 ust. 7). Zgodnie z § 6 ust. 2 *Porozumienia* funkcjonowanie współpracy organów miało być poddawane okresowym ocenom, nie rzadziej niż raz w roku. Postanowienia zawarte w *Porozumieniu* nie miały charakteru przepisów powszechnie obowiązujących.

Państwowa Inspekcja Sanitarna

Zakres i zasady działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej określa ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o PIS¹³¹. Zgodnie z art. 1 ustawy o PIS Państwowa Inspekcja Sanitarna jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego. W myśl art. 4 ust. 1 pkt 9a ustawy o PIS do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w tym, między innymi, dotyczących: zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o PN¹³².

Państwowa Inspekcja Sanitarna podlega ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Państwową Inspekcją Sanitarną kieruje Główny Inspektor Sanitarny jako centralny organ administracji rządowej. Główny Inspektor Sanitarny zadania wykonuje przy pomocy Głównego Inspektoratu Sanitarnego. Organizację GIS określa statut nadany w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw zdrowia (art. 7 ust. 1–4 ustawy o PIS). Główny Inspektor Sanitarny jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Nadzór nad Głównym Inspektorem Sanitarnym sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia (art. 8 ust. 5 ustawy o PIS).

Zgodnie z art. 8a ust.1 ustawy o PIS Główny Inspektor Sanitarny: 1) ustala ogólne kierunki działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz koordynuje i nadzoruje działalność tych organów; 2) zarządza systemem wymiany informacji w ramach systemów wymiany informacji, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie ust. 2, w zakresie dotyczącym zadań Państwowej Inspekcji

¹³¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1412, ze zm.

¹³² Art. 4 ust. 1 pkt 9a ustawy o PIS został dodany przez art. 2 w związku z art. 10 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw, zmieniającej ustawę o PIS z dniem 1 lipca 2015r.

Sanitarnej. Główny Inspektor Sanitarny może w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa sanitarnego wydawać organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności zapobiegawczych lub kontrolnych oraz żądać od nich informacji w tym zakresie.

W myśl art. 10 ust. 1 ustawy o PIS zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej określone w rozdziale 1 wykonują następujące organy: 1) Główny Inspektor Sanitarny; 2) państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie; 3) państwowy powiatowy inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w powiecie¹³³; 4) państwowy graniczny inspektor sanitarny dla obszarów przejść granicznych drogowych, kolejowych, lotniczych, rzecznych i morskich, portów lotniczych i morskich oraz jednostek pływających na obszarze wód terytorialnych. Państwowy wojewódzki, państwowy powiatowy i państwowy graniczny inspektor sanitarny kierują działalnością odpowiednio wojewódzkiej, powiatowej i granicznej stacji sanitarno-epidemiologicznej¹³⁴.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o PIS w rozumieniu *kpa*, w sprawach należących do zakresu zadań i kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, organem właściwym jest państwowy powiatowy lub państwowy graniczny inspektor sanitarny, z zastrzeżeniem ust. 1a wskazującego właściwość państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego¹³⁵.

Na podstawie art. 12a ust. 1 ustawy o PIS Główny Inspektor Sanitarny w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa sanitarnego w zakresie należącym do właściwości Państwowej Inspekcji Sanitarnej ustala szczegółowe zasady postępowania państwowych inspektorów sanitarnych. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1, przysługują państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu w stosunku do państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych (art.12a ust.2 ustawy o PIS).

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o PIS państwowy inspektor sanitarny lub Główny Inspektor Sanitarny w związku z wykonywaną kontrolą ma prawo: 1) wstępu na terenie miast i wsi do: a) zakładów pracy oraz wszystkich pomieszczeń i urządzeń wchodzących w ich skład, b) obiektów użyteczności publicznej, obiektów handlowych, ogrodów działkowych i nieruchomości oraz wszystkich pomieszczeń wchodzących w ich skład, c) środków transportu i obiektów z nimi związanych,

¹³³ Obszar działania państwowego powiatowego inspektora sanitarnego może obejmować kilka powiatów (art. 10 ust. 1a ustawy o PIS). Organy, wymienione w ust. 1, wykonują zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej zgodnie z kompetencjami określonymi w ustawie i w przepisach odrębnych (art. 10 ust. 2 ustawy o PIS).

¹³⁴ Uprawnienia podmiotu tworzącego w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej w stosunku do wojewódzkiej i powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej posiada wojewoda (art. 10 ust. 4 i 4a ustawy o PIS). Uprawnienia podmiotu tworzącego w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej w stosunku do granicznej stacji sanitarno-epidemiologicznej posiada Główny Inspektor Sanitarny (art. 10 ust. 4b ustawy o PIS). Państwowy inspektor sanitarny wykonuje zadania przy pomocy podległej mu stacji sanitarno-epidemiologicznej. Stacja sanitarno-epidemiologiczna jest jednostką budżetową będącą podmiotem leczniczym finansowanym z budżetu państwa (art. 15 ust. 1 i 3 ustawy o PIS). Państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego i jego zastępcę powołuje i odwołuje wojewoda za zgodą Głównego Inspektora Sanitarnego. Państwowego granicznego inspektora sanitarnego i jego zastępcę powołuje i odwołuje Główny Inspektor Sanitarny za zgodą wojewody właściwego ze względu na siedzibę państwowego granicznego inspektora sanitarnego. Państwowego powiatowego inspektora sanitarnego i jego zastępcę powołuje i odwołuje starosta za zgodą państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (art.11 ust. 1–3 ustawy o PIS). Wojewoda na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego i starosta na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego mogą w każdym czasie odwołać, odpowiednio, państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego albo państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, jeżeli przemawia za tym interes służby, a w szczególności jeżeli działalność tego państwowego inspektora sanitarnego lub podległej mu jednostki może zagrozić prawidłowemu wykonywaniu zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a zwłaszcza naruszyć bezpieczeństwo sanitarne na terenie właściwości danej jednostki (art.11 ust. 6 ustawy o PIS).

¹³⁵ Państwowy wojewódzki inspektor sanitarny jest : 1) organem właściwym w stosunku do podmiotów, dla których powiat jest organem założycielskim lub organem prowadzącym, lub w których powiat jest podmiotem dominującym; 2) organem właściwym w zakresie higieny radiacyjnej; 3) organem właściwym w zakresie warunków dotyczących higieny pracy w zakładach inżynierii genetycznej.

w tym również na statki morskie, żeglugi śródlądowej i powietrzne, d) obiektów będących w trakcie budowy; 2) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób; 3) żądania okazania dokumentów i udostępniania wszelkich danych; 4) pobierania próbek do badań laboratoryjnych. Na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o PIS państwowy inspektor sanitarny lub Główny Inspektor Sanitarny ma prawo wstępu do mieszkań w razie podejrzenia lub stwierdzenia choroby zakaźnej, zagrożenia zdrowia czynnikami środowiskowymi, a także jeżeli w mieszkaniu jest lub ma być prowadzona działalność produkcyjna lub usługowa. W myśl art. 27 ust. 1 ustawy o PIS w razie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych, państwowy inspektor sanitarny nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień. Jeżeli naruszenie wymagań, o których mowa w ust. 1, spowodowało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, państwowy inspektor sanitarny nakazuje unieruchomienie zakładu pracy lub jego części (stanowiska pracy, maszyny lub innego urządzenia), zamknięcie obiektu użyteczności publicznej, wyłączenie z eksploatacji środka transportu, wycofanie z obrotu środka spożywczego, przedmiotu użytku, materiału i wyrobu przeznaczonego do kontaktu z żywnością, kosmetyku lub innego wyrobu mogącego mieć wpływ na zdrowie ludzi albo podjęcie lub zaprzestanie innych działań; decyzje w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu (art. 27 ust. 2 ustawy o PIS). Zgodnie z art. 31a ust. 1 ustawy o PIS Główny Inspektor Sanitarny może podejmować wszelkie czynności należące do zakresu działania państwowego inspektora sanitarnego, jeżeli przemawiają za tym względy bezpieczeństwa sanitarnego. W postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej stosuje się przepisy *kpa*. Do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o PIS).

Na mocy ustawy z dnia 8 października 2010 r. o zmianie ustawy o PN oraz ustawy o PIS wprowadzono od dnia 27 listopada 2010 r. do ustawy o PN art. 44b zakazujący wytwarzania i wprowadzania do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych. Obowiązek przeciwdziałania wytwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych powierzono Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W dodanym również ww. ustawą zmieniającą art. 44c ust. 1 ustawy o PN postanowiono, że 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 o PIS¹³⁶. Na podstawie art. 52a ustawy o PN organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej zostały umocowane również do nakładania kar pieniężnych za wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu środków zastępczych (szerzej regulacja ta została opisana w części poświęconej ustawie o PN).

Przepisy art. 27c ustawy o PIS, obowiązujące od dnia 27 listopada 2010, stanowią, 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 (ust. 1). Przepisu ust. 1 nie stosuje się do produktów, których wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu jest regulowane w przepisach

¹³⁶ Przed 27 listopada 2010 r. podstawę prawną do podejmowania działań dotyczących środków zastępczych stanowił przepis art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o PIS. Na podstawie tych przepisów, w związku z art. 31a ustawy o PIS, została wydana decyzja Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 r. którą: 1) wycofano z obrotu na terenie całego kraju wyrób o nazwie „Tajfun” określony jako przeznaczony do celów kolekcjonerskich oraz wszystkie podobne wyroby, mogące mieć wpływ na bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, 2) nakazano zaprzestanie działalności obiektów służących produkcji, obrotowi hurtowemu i detalicznemu wyrobami, o których mowa w pkt 1.

odrębnych, z wyłączeniem przepisów o ogólnym bezpieczeństwie produktów. W przypadku wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, właściwy państwowy inspektor sanitarny: 1) zatrzymuje produkt; 2) 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. 3). Koszty niezbędne do przeprowadzenia oceny i badań, o których mowa w ust. 1, ponosi strona postępowania (ust. 4). W przypadku stwierdzenia, że produkt nie stwarza zagrożenia zdrowia lub życia ludzi, koszty poniesione na podstawie ust. 4 są zwracane stronie postępowania (ust. 5). W przypadku stwierdzenia, że produkt stwarza zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, właściwy państwowy inspektor sanitarny zakazuje, w drodze decyzji, wytwarzania produktu lub wprowadzania produktu do obrotu, a także nakazuje wycofanie produktu z obrotu oraz jego zniszczenie na koszt strony postępowania (ust. 6). Egzekucja należności pieniężnych, o których mowa w ust. 4, następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (ust. 7). Zgodnie z art. 29 ustawy o PIS w przypadkach wymienionych w art. 27–28 tej ustawy państwowi inspektorzy sanitarni są uprawnieni do zabezpieczenia pomieszczeń, środków transportu, maszyn i innych urządzeń, środków spożywczych, przedmiotów użytku, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, kosmetyków, detergentów, substancji chemicznych, ich mieszanin oraz wyrobów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. *o substancjach chemicznych i ich mieszaninach*, a także innych wyrobów mogących mieć wpływ na zdrowie ludzi. Do postępowania zabezpieczającego stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. *o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw* zmieniono brzmienie art. 44c ustawy o PN, określając w nim działania podejmowane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie przeciwdziałania wytwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych, bez odesłania do ustawy o PIS (regulacja ta została ona opisana w części analizy prawnej dotyczącej ustawy o PN).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej

W zakresie zasad przeprowadzania kontroli przedsiębiorców wytwarzających lub wprowadzających do obrotu środki zastępcze lub nowe substancje psychoaktywne znajdują zastosowanie przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej*¹³⁷ (dalej ustawa o SDG). Zasady kontroli przedsiębiorców zostały uregulowane w rozdziale 5 „Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy”. Kontrola ta może być jednak przeprowadzana bez uprzedniego zawiadomienia przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 79 ust. 2 pkt 4a ustawy o SDG zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się, w przypadku gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania naruszeniu zakazów, o których mowa w art. 44b ust. 1 ustawy o PN. Przepis ten obowiązuje od dnia 1 lipca 2015 r. na mocy art. 4 w związku z art. 10 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. *o zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw*. W okresie przed 1 lipca 2015 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych również prezentowane było stanowisko, że kontrola w przedmiotowym zakresie mogła być podejmowana bez uprzedniego zawiadomienia przedsiębiorcy, w oparciu w szczególności o przesłankę bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia¹³⁸. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 2 pkt 5 ustawy o SDG zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się, w przypadku gdy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego.

¹³⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.

¹³⁸ Wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 4 października 2013 r. II SA/Ke 660/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 grudnia 2013 r. III SA/Łd 837/13 i z dnia 23 stycznia 2014 r. III SA/Łd 962/13.

W myśl art. 79 ust. 7 ustawy o *SDG* uzasadnienie przyczyny braku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli umieszcza się w książce kontroli i protokole kontroli¹³⁹.

Wskazana przesłanka bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia pozwala również, stosownie do art. 80 ust. 2 pkt 4 ustawy o *SDG*, na odstąpienie od zasady przeprowadzania kontroli w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej. W myśl art. 82 ust. 1 pkt 4 i art. 83 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 84 pkt 2 ustawy o *SDG* do kontroli przedsiębiorcy prowadzonej przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej dotyczącej środków zastępczych, nie znajdują również zastosowania również przepisy art. 82 i 83 tej ustawy, dotyczące ograniczeń w zakresie liczby jednoczesnych kontroli prowadzonych u przedsiębiorcy (co do zasady nie może być bowiem prowadzona więcej niż jedna kontrola) oraz maksymalnego czasu tej kontroli. Należy jednak przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 84c i art. 84d ustawy o *SDG* przedsiębiorcy mogą składać sprzeciwy wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli, w tym organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, czynności z naruszeniem przepisów art. 79–79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 oraz art. 83 ust. 1 i 2 ww. ustawy. Wniesienie sprzeciwu powoduje wstrzymanie czynności kontrolnych przez organ kontroli, którego sprzeciw dotyczy, z chwilą doręczenia kontrolującemu zawiadomienia o wniesieniu sprzeciwu do czasu rozpatrzenia sprzeciwu, a w przypadku wniesienia zażalenia do czasu jego rozpatrzenia (art. 84c ust. 5 ustawy o *SDG*)¹⁴⁰.

¹³⁹ W świetle art. 79a ust. 1 ustawy o *SDG* czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organów kontroli po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, chyba że przepisy szczególne przewidują możliwość podjęcia kontroli po okazaniu legitymacji. W takim przypadku upoważnienie doręcza się przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej w terminie określonym w tych przepisach, lecz nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o *PIS* nie przewiduje, aby kontrola działalności gospodarczej była podejmowana w oparciu wyłącznie o legitymację służbową (w art. 37 ust. 2 tej ustawy wskazuje, że do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy o *SDG*). W tych okolicznościach do przeprowadzenia kontroli wymagane jest zatem zarówno okazanie legitymacji służbowej jak również posiadanie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. W razie nieobecności kontrolowanego przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej, czynności kontrolne mogą być wszczęte po okazaniu legitymacji służbowej pracownikowi kontrolowanego, który może być uznany za osobę, o której mowa w art. 97 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę (art. 79a ust. 9 ustawy o *SDG*). W myśl art. 97 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* osobę czynną w lokalu przedsiębiorstwa przeznaczonym do obsługi publiczności poczytuje się w razie wątpliwości za umocowaną do dokonywania czynności prawnych, które zazwyczaj bywają dokonywane z osobami korzystającymi z usług tego przedsiębiorstwa.

¹⁴⁰ Wniesienie sprzeciwu powoduje wstrzymanie biegu czasu trwania kontroli od dnia wniesienia sprzeciwu do dnia doręczenia przedsiębiorcy postanowienia, o którym mowa w ust. 9, albo do dnia, o którym mowa w ust. 12, z zastrzeżeniem ust. 7 (art. 84c ust. 6 ustawy o *SDG*). W przypadku wniesienia przez przedsiębiorcę zażalenia, o którym mowa w ust. 10, wstrzymanie biegu czasu trwania kontroli następuje do dnia doręczenia przedsiębiorcy postanowienia, o którym mowa w ust. 10, albo do dnia, o którym mowa w ust. 13 (art. 84c ust. 7 ustawy o *SDG*). W przypadku wniesienia sprzeciwu organ kontroli może, w drodze postanowienia, dokonać zabezpieczenia dowodów mających związek z przedmiotem i zakresem kontroli, na czas rozpatrzenia sprzeciwu. Zabezpieczeniu podlegają dokumenty, informacje, próbki wyrobów oraz inne nośniki informacji, jeżeli stanowią lub mogą stanowić dowód w toku kontroli (art. 84c ust. 8 ustawy o *SDG*). Organ kontroli w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprzeciwu, rozpatruje sprzeciw oraz wydaje postanowienie o: 1) odstąpieniu od czynności kontrolnych; 2) kontynuowaniu czynności kontrolnych (art. 84c ust. 9 ustawy o *SDG*). Na postanowienie, o którym mowa w ust. 9, przedsiębiorcy przysługuje zażalenie w terminie 3 dni od dnia otrzymania postanowienia. Rozstrzygnięcie zażalenia następuje w drodze postanowienia, nie później niż w terminie 7 dni od dnia jego wniesienia (art. 84c ust. 10 ustawy o *SDG*). W przypadku wydania postanowienia, o którym mowa w ust. 9 pkt 2, organ kontroli może kontynuować czynności kontrolne od dnia, w którym postanowienie doręczono przedsiębiorcy, a w przypadku wniesienia zażalenia, od dnia doręczenia przedsiębiorcy postanowienia, o którym mowa w ust. 10. (art. 84c ust. 11 ustawy o *SDG*). Nierozpatrzenie sprzeciwu w terminie, o którym mowa w ust. 9, jest równoznaczne w skutkach z wydaniem przez organ właściwy postanowienia, o którym mowa w ust. 9 pkt 1 (art. 84c ust. 12 ustawy o *SDG*). Nierozpatrzenie zażalenia w terminie, o którym mowa w ust. 10, jest równoznaczne w skutkach z wydaniem przez organ właściwy postanowienia uznającego słuszność wniesionego zażalenia (art. 84c ust. 13 ustawy o *SDG*). Postanowienie, o którym mowa w ust. 8, wygasa z mocy ustawy w dniu następującym po dniu doręczenia przedsiębiorcy postanowienia, o którym mowa w ust. 9, a w przypadku, o którym mowa w ust. 12, w dniu następującym po dniu upływu terminu do rozpatrzenia sprzeciwu, z zastrzeżeniem ust. 15 (art. 84c ust. 14 ustawy o *SDG*). W przypadku wniesienia przez przedsiębiorcę zażalenia postanowienie, o którym mowa w ust. 8, wygasa w dniu następującym po dniu doręczenia przedsiębiorcy postanowienia, o którym mowa w ust. 10, a w przypadku, o którym mowa w ust. 13, w dniu następującym po dniu upływu terminu do rozpatrzenia zażalenia (art. 84c ust. 15 ustawy o *SDG*). Do postępowań, o których mowa w ust. 9 i 10, w zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy kpa (art. 84c ust. 16 ustawy o *SDG*).

Służba Celna

Minister właściwy do spraw finansów publicznych odpowiada, między innymi, za finansowanie jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa. Ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych podlegają Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Szef Służby Celnej, dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych (od 1 marca 2017 r. w miejsce ww. podmiotów Ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych będzie podlegał Szef Krajowej Administracji Skarbowej).

W okresie do 30 czerwca 2015 r. nie obowiązywał w porządku prawnym zakaz przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych. Zakaz taki (rozszerzony o nowe substancje psychoaktywne) został wprowadzony od dnia 1 lipca 2015 r., poprzez zmianę art. 44b do ustawy o *PN*. W okresie do 30 czerwca 2015 r. współpraca pomiędzy organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Służby Celnej opierała się na *Porozumieniu* z dnia 26 października 2011 r. Jednym z celów *Porozumienia* było bowiem również zapobieżenie wprowadzaniu do obrotu na terenie kraju środków zastępczych produkowanych za granicą. W § 4 *Porozumienia* ustalono zasady współdziałania pomiędzy ww. podmiotami. Uregulowania te poświęcone były dokonywaniu kontroli przesyłek¹⁴¹ przez Służbę Celną. W *Porozumieniu* ustalono, że w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że przesyłka zawiera środek zastępczy, właściwy organ Służby Celnej zabezpiecza towar znajdujący się w przesyłce oraz przeprowadza jego badanie w laboratorium celnym wyspecjalizowanym w badaniu substancji narkotycznych (§ 4 ust. 1 *Porozumienia*). Jeżeli w wyniku badań zostanie stwierdzone, że zawarty w przesyłce towar nie zawiera i nie stanowi środków odurzających, substancji psychotropowych lub produktów leczniczych, lecz posiada cechy środka zastępczego, właściwy organ Służby Celnej zawiadamia o wynikach badań właściwego państwowego inspektora sanitarnego przekazując mu niezbędną dokumentację sprawy (§ 4 ust. 3 *Porozumienia*).

Jak wspomniano wyżej, na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o *zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw*, zmieniony został art. 44b ustawy o *PN*, poprzez wprowadzenie również zakazu przywozu środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zdefiniowany w art. 4 pkt 21 ustawy o *PN* przywóz określono jako każde wprowadzenie na obszar celny Unii Europejskiej środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych. Ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o *zmianie ustawy o PN oraz niektórych innych ustaw* wprowadzono również przepis art. 44d ustawy o *PN* stanowiący, że w przypadku stwierdzenia przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktu, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że może być on środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną, organ celny zajmuje przesyłkę tego produktu na czas niezbędny do ustalenia, czy jest on środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną, nie dłuższy jednak niż 18 miesięcy (art. 44d ust. 1). W przypadku konieczności przeprowadzenia badań produktu, o którym mowa w ust. 1, mających na celu ustalenie, czy jest on środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną przeprowadzają je podmioty, o których mowa w art. 44c ust. 12. Jeżeli w wyniku przeprowadzonych badań zostanie stwierdzone, że badany produkt jest środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną, organ Służby Celnej występuje o orzeczenie jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa. O przepadku produktu będącego środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną na rzecz Skarbu Państwa

¹⁴¹ Zgodnie z § 4 ust. 5 *Porozumienia* postanowienia tego aktu stosuje się odpowiednio do kontroli wykonywanych przez organy Służby Celnej innych niż kontrola przesyłek, w szczególności do kontroli pomieszczeń i środków transportu.

orzeka, na wniosek organu celnego, sąd, stosując przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Produkt będący środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną, którego przepadek orzeczono, podlega zniszczeniu. Jeżeli podmiot dokonujący przywozu jest nieznany, produkt będący środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną podlega zniszczeniu bez konieczności występowania do sądu o przepadek na rzecz Skarbu Państwa. Koszty badań, przechowywania i zniszczenia produktu będącego środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną ponosi podmiot dokonujący przywozu. W przypadku niemożności ustalenia podmiotu dokonującego przywozu produktu będącego środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną, koszty badań, przechowywania i zniszczenia są finansowane z budżetu państwa, z części pozostającej w dyspozycji izb celnych i urzędów celnych (art. 44d ust. 2–7 ustawy o PN).

Policja

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji*¹⁴² do podstawowych zadań Policji należą, między innymi: 1) ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; 2) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania; 3) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; 4) wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców. Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o *Policji* wydane zostało Zarządzenie Nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji¹⁴³. Zakresy działania KGP, komend wojewódzkich i powiatowych Policji zostały określone w §§ 28–30 ww. zarządzenia, a CLKP w § 33a ust. 1 tego zarządzenia. Zakres działania CLKP jako instytutu badawczego określają przepisy o instytutach badawczych (§ 33a ust. 2 ww. zarządzenia) – tj. ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych¹⁴⁴ i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. CLKP zostało utworzone na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 2010 r. w sprawie utworzenia jednostki badawczo-rozwojowej – *Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji*¹⁴⁵. Zgodnie z § 1 ust. 4 ww. rozporządzenia nadzór nad CLKP sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych za pośrednictwem Komendanta Głównego Policji. W myśl § 2 powołanego rozporządzenia przedmiotem działania CLKP są badania naukowe i prace rozwojowe w zakresie technik i technologii kryminalistycznych, przydatne w procesie zapobiegania przestępczości, jej wykrywania i zwalczania, a także prace eksperckie i analityczne oraz przedsięwzięcia szkoleniowe w tym zakresie, prowadzone na zasadach ustalonych przez Komendanta Głównego Policji. Do zakresu działania CLKP należy w szczególności: 1) prowadzenie prac badawczych i rozwój technologii służących do zapobiegania przestępstwom oraz wykrywania przestępstw i ich sprawców, w tym opracowywanie opinii i ekspertyz na potrzeby postępowań prowadzonych przez jednostki organizacyjne Policji; 2) utrzymanie, prowadzenie i rozwój wykrywczych baz danych oraz kartotek i zbiorów, utworzonych na podstawie odrębnych przepisów,

¹⁴² Dz. U. z 2016 r. poz. 1782, ze zm.

¹⁴³ Dz. Urz. Komendanta Głównego Policji z 2013 r. poz. 50, ze zm.

¹⁴⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 371, ze zm.

¹⁴⁵ Dz. U. Nr 181, poz. 1227.

w tym baz danych zawierających informacje o liniach papilarnych osób, śladach linii papilarnych nieznanymi sprawców przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego (DNA); 3) wdrażanie i upowszechnianie wyników badań naukowych i prac rozwojowych; 4) wykonywanie zadań jednostki uprawnionej do zatwierdzania specyfikacji technicznej oraz do potwierdzania pozbawienia cech użytkowych broni palnej wszelkiego rodzaju, o której mowa w art. 6a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji; 5) nadzór merytoryczny nad funkcjonowaniem laboratoriów kryminalistycznych KWP/KSP w zakresie doskonalenia zawodowego i potwierdzania kompetencji personelu badawczego oraz określania standardów badawczych stosowanych w tych laboratoriach (§ 3 ust. 1 rozporządzenia). W zakresie działalności, o której mowa w ust. 1, CLKP współpracuje w szczególności z: 1) jednostkami organizacyjnymi Policji oraz pozostałymi jednostkami organizacyjnymi podległymi ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych; 2) innymi krajowymi i zagranicznymi jednostkami badawczo-rozwojowymi, szkołami wyższymi i placówkami naukowymi, przedsiębiorcami oraz organizacjami i stowarzyszeniami; 3) podmiotami policyjnymi innych krajów oraz ich organizacjami (§ 3 ust. 2 rozporządzenia). Organami właściwymi do wyposażenia CLKP w środki niezbędne do rozpoczęcia działalności, o której mowa w § 3 ust. 1, są: 1) minister właściwy do spraw wewnętrznych – w zakresie środków finansowych; 2) Komendant Główny Policji, który przekazuje na podstawie odrębnych przepisów mienie pozostające w jego zarządzie w postaci nieruchomości i składników mienia ruchomego, wartości niematerialnych i prawnych oraz zapewni niezbędną, odpowiadającą przedmiotowi i zakresowi działania CLKP liczbę pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, aparaturę badawczą, laboratoryjną, potencjał informacyjny, sprzęt techniczny i inne warunki materialno-techniczne konieczne do prowadzenia działalności określonej w rozporządzeniu (§ 5 ust. 1 rozporządzenia). CLKP działa na podstawie statutu określonego Zarządzeniem Nr 40 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 listopada 2010 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Laboratorium Kryminalistycznemu Policji¹⁴⁶. W myśl § 1 statutu CLKP jest instytutem badawczym działającym w szczególności na podstawie: 1) ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych; 2) ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; 3) rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 2010 r. w sprawie utworzenia jednostki badawczo-rozwojowej – Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji; 4) niniejszego statutu nadanego zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji; 5) regulaminu organizacyjnego CLKP. W ramach komórek organizacyjnych CLKP, zgodnie z regulaminem organizacyjnym wprowadzonym Zarządzeniem Nr 12 Dyrektora CLKP z dnia 20 grudnia 2013 r., działa Zakład Chemii, do którego zadań należy, między innymi, prowadzenie prac badawczo-rozwojowych oraz wydawanie opinii kryminalistycznych, o szczególnie wysokim stopniu skomplikowania, wymagających unikatowej aparatury badawczej lub mających charakter odwoławczy, w zakresie środków odurzających, substancji psychotropowych i prekursorów (§ 17 regulaminu organizacyjnego).

W myśl art. 14 ust. 1 ustawy o Policji, w granicach swych zadań Policja wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe w celu, między innymi, rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń. Na podstawie art. 15 ustawy o Policji Policjanci wykonując czynności, o których mowa w art. 14, mają prawo, między innymi do: 1) legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości; 2) zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw;

¹⁴⁶ Dz. Urz. MSWiA Nr 13, poz. 66, ze zm.

3) zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia; 4) przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw; 5) dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary; 6) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych podejmowanych na podstawie ustawy – także i dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom; 7) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy, w zakresie obowiązujących przepisów prawa.

5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2016 r. poz. 224, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1412, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. Nr 213, poz. 1396).
4. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 105, poz. 614).
5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 875, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1782, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1799, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947).
9. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948).
10. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2016 r. poz. 2142, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.).
17. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.).
18. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. poz. 1916, ze zm.).
19. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 371, ze zm.).
20. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.).
21. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (Dz. U. poz. 1492).
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016 (Dz. U. Nr 78, poz. 428) – uchylone z dniem 1 stycznia 2016 r.
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006–2010 (Dz. U. Nr 143, poz. 1033) – utraciło moc obowiązującą z końcem dnia 31 grudnia 2010 r.
25. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie wykazu nowych substancji psychoaktywnych (Dz. U., poz. 2017), uchylone z dniem 17 września 2016 r. rozporządzeniem z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie wykazu nowych substancji psychoaktywnych (Dz. U. poz. 1393).

26. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie wykazu podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań mających na celu ustalenie, czy dany produkt jest środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną (Dz. U. poz. 2018).
27. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie postępowania ze środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi, ich preparatami, prekursorami kategorii 1, środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi w przypadku prowadzenia badań lub szkoleń (Dz. U. poz. 845).
28. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 października 2013 r. w sprawie zakresu i trybu współpracy podmiotów leczniczych prowadzących leczenie lub rehabilitację osób używających środków odurzających lub substancji psychotropowych z Krajowym Biurem do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii (Dz. U. poz. 1332).
29. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 2010 r. w sprawie utworzenia jednostki badawczo-rozwojowej – Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji (Dz. U. Nr 181, poz. 1227).
30. Zarządzenie Nr 40 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 listopada 2010 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Laboratorium Kryminalistycznemu Policji (Dz. Urz. MSWiA Nr 13, poz. 66, ze zm.).
31. Zarządzenie Nr z dnia 13 października 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Zespołu do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych (Dz. Urz. Ministra Zdrowia, poz. 58).
32. Zarządzenie Nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. Komendanta Głównego Policji z 2013 r. poz. 50, ze zm.).
33. Porozumienie z dnia 26 października 2011 r. zawarte pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Szefem Służby Celnej, Komendantem Głównym Policji i Głównym Inspektorem Farmaceutycznym o współpracy w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych.

Wybrane akty prawa Unii Europejskiej

1. Decyzja Rady 2005/387/WSiSW z dnia 10 maja 2005 r. w sprawie wymiany informacji, oceny ryzyka i kontroli nowych substancji psychoaktywnych (Dz. U. UE L 127/32).

5.3. Wykaz podmiotów skontrolowanych przez jednostki organizacyjne NIK

Lp.	Uczestnicy kontroli	Kontrolowane jednostki
1.	Departament Budżetu i Finansów	1. Ministerstwo Finansów
2.	Departament Zdrowia	1. Ministerstwo Zdrowia 2. Główny Inspektorat Sanitarny 3. Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii
3.	Delegatura NIK w Katowicach	1. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gliwicach 2. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Jaworznie 3. Komenda Miejska Policji w Gliwicach 4. Komenda Miejska Policji w Jaworznie 5. Izba Celna w Katowicach
4.	Delegatura NIK w Łodzi	1. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łodzi 2. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Pabianicach 3. Komenda Miejska Policji w Łodzi 4. Komenda Powiatowa Policji w Pabianicach 5. Izba Celna w Łodzi
5.	Delegatura NIK w Olsztynie	1. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Elblągu 2. Graniczna Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Elblągu 3. Komenda Miejska Policji w Elblągu 4. Izba Celna w Olsztynie
6.	Delegatura NIK w Rzeszowie	1. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Mielcu 2. Graniczna Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Przemyśle 3. Komenda Miejska Policji w Mielcu 4. Izba Celna w Przemyśle
7.	Delegatura NIK we Wrocławiu	1. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2. Komenda Główna Policji 3. Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji w Warszawie 4. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Wałbrzychu 5. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Wrocławiu 6. Komenda Miejska Policji w Wałbrzychu 7. Komenda Miejska Policji we Wrocławiu 8. Izba Celna we Wrocławiu Jednostki skontrolowane w ramach rozpoznawczej kontroli doraźnej R/16/002 <i>Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy</i> : 1. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Opolu 2. Izba Celna w Opolu

5.4. Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Zdrowia
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Finansów i Rozwoju
9. Minister Sprawiedliwości
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Zdrowia
12. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
13. Senacka Komisja Zdrowia
14. Główny Inspektor Sanitarny
15. Główny Inspektor Farmaceutyczny
16. Komendant Główny Policji
17. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
18. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
19. Rzecznik Praw Obywatelskich
20. Rzecznik Praw Dziecka
21. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
22. Biuro Analiz Sejmowych
23. Biblioteka Sejmowa
24. Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP
25. Wojewodowie



Minister Zdrowia

Warszawa, 2017-05-22

DNM.0911.4.2016.15.KCZ

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa

Szanowny Panie Prezesie,

w nawiązaniu do przeprowadzonej kontroli P/16/098 „**Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy**” i Informacji o wynikach ww. kontroli z dnia 5 maja 2017 r. o znaku: LWR.430.001.2017, uprzejmie proszę o przyjęcie stanowiska do niniejszego dokumentu.

Strona 7, akapit 4 od góry, str. 17, akapit 4 od góry i str. 18, akapity 1-2 od góry.

Odnosząc się do treści dotyczącej opieszałości w opracowaniu przez Ministra Zdrowia niezbędnych nowelizacji aktów prawnych, pomimo informowania przez podmioty prowadzące badania „dopalaczy” o substancjach mających udowodniony negatywny wpływ na organizm ludzki, oraz analogicznej treści w zakresie połączenia w jednym procesie legislacyjnym licznych zmian, należy zauważyć, że skuteczne przeciwdziałanie środkom zastępczym oraz nowym substancjom psychoaktywnym, przy braku możliwości zastosowania przepisów karnych stosowanych w stosunku do środków odurzających i substancji psychotropowych z uwagi na konieczność wymogu precyzyjnego określenia zachowań zabronionych pod groźbą kary, jest problematyką, która wymaga precyzyjnej, analitycznej i długofalowej strategii. Proces legislacyjny ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy przeciwdziałaniu

narkomanii oraz niektórych innych ustaw¹ został zainicjowany w dniu 19 grudnia 2011 r. W związku z tym, zwracam uwagę, że przedłużający się, w opinii Najwyższej Izby Kontroli (dalej „NIK”), proces legislacyjny, nie był wynikiem opieszałości, lecz kwestią konieczności właściwego uregulowania materii tak skomplikowanej, jak problematyka „dopalaczy”. Jednocześnie, odnosząc się do informacji zawartych na stronie 18, dotyczących liczby substancji, o której był powiadamiany Minister Zdrowia, należy zauważyć, że powiadomienia te stanowiły również uwagi przekazane do procedowanego projektu, który finalnie został przyjęty przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 kwietnia 2015 r. Połączenie w jednym procesie legislacyjnym licznych zmian było wynikiem potrzeby kompleksowego uregulowania przeciwdziałania „dopalaczom”. Należy również sprecyzować, że substancje te, przed umieszczeniem ich w załącznikach ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii² były środkami zastępczymi, zgodnie z art. 4 pkt 27 tej ustawy, a zatem ich wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej było zakazane i podlegało karze pieniężnej w wysokości od 20 000 zł do 1 000 000 zł. Wobec powyższego, odnosząc się do stwierdzenia na stronie 18, akapit 2 – „substancje te ponad cztery lata zagrażały życiu i zdrowiu ludzi”, należy wyjaśnić, że substancje te nie spełniały definicji środków odurzających lub substancji psychotropowych i zgodnie z obowiązującymi przepisami kwestia ich ograniczenia leżała w kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Ponadto, biorąc pod uwagę dane epidemiologiczne dotyczące używania różnych substancji psychoaktywnych, trzeba zauważyć, że substancje, które są używane najczęściej, jak np. przetwory konopi innych niż włókniste, są wymienione w załącznikach do ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii i podlegają przepisom karym zawartym w rozdziale 7 tej ustawy.

Strona 8, akapit 1 od góry i str. 18, akapit 1 od góry.

Odnosząc się do treści akapitu nr 1 na stronie 8 (analogicznie na str. 18), zgodnie w którym NIK wskazuje, że podawanie do publicznej wiadomości rekomendacji przez Zespół do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych, umożliwiło opracowanie z wyprzedzeniem i wprowadzenie na rynek nowych, zmodyfikowanych substancji psychoaktywnych, wydaje się, stwierdzenie to powinno mieć charakter przypuszczenia

¹ Dz. U. poz. 875, z późn. zm.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 783.

(tak jak na str. 18), gdyż Informacja NIK nie zawiera analizy rekomendacji ww. Zespołu wskazujących, że nowo pojawiające się substancje są modyfikacją substancji omawianych przez Zespół. Zasadniczo, nowo pojawiające się substancje należą do tych samych grup, jak np. syntetyczne kanabinoidy lub katynony, jednak stwierdzenie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy rekomendacjami Zespołu a rynkiem nowych substancji psychoaktywnych wymaga pogłębionej analizy. Warto również zauważyć, że problematyka „dopalaczy” ma charakter globalny, można zatem przypuszczać, że legislacje w wielu państwach mają wpływ na ten rynek i pojawianie się nowych, niekiedy bardziej niebezpiecznych substancji, w miejsce obejmowanych kontrolą. Ponadto, podkreślenia wymaga, że odbiorcami informacji podawanych do publicznej wiadomości jest całe społeczeństwo, które powinno mieć wiedzę o szkodliwości tych substancji oraz negatywnych konsekwencjach zdrowotnych. Analogicznie, jak w przypadku ostrzeżeń publicznych dotyczących żywności, produktów powszechnego użytku bądź innych istotnych dla bezpieczeństwa. Podawanie rekomendacji Zespołu do publicznej wiadomości może stanowić również informację dla przedsiębiorców, którzy wykorzystują bądź planują wykorzystanie tychże substancji w przemyśle.

Strona 11, pkt 5.

Odnosząc się do informacji o braku ujęcia laboratoriów Służby Celnej w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie wykazu podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań mających na celu ustalenie, czy dany produkt jest środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną³, uprzejmie informuję, że zostaną podjęte czynności w celu rozpoczęcia przez Głównego Inspektora Sanitarnego, posiadającego upoważnienie Ministra Zdrowia do prowadzenia procesu legislacyjnego ww. aktu wykonawczego, stosownych prac uzupełniających ww. wykaz o inne laboratoria, w tym służb Krajowej Administracji Skarbowej.

Strona 13, pkt 9, akapit 2 i str. 16, wniosek pokontrolny nr 5.

Ustosunkowując się do treści, w których NIK wskazuje na potrzebę ujednolicenia przepisów dotyczących orzekania o przepadku i zniszczeniu zabezpieczonych środków zastępczych, analogicznie jak w przypadku środków odurzających lub substancji psychotropowych, w stosunku do których orzeczenie o przepadku wydaje sąd, należy

³ Dz. U. poz. 2018.

zauważyć, że aktualnie obowiązujące rozwiązanie służy realizacji konkretnych celów, wbrew woli jednostki/przedsiębiorcy, w interesie ochrony zdrowia, a często i życia. Przejęcie na rzecz Skarbu Państwa jest etapem poprzedzającym zniszczenie przez inspekcję sanitarną zakazanych produktów, po ich badaniu i potwierdzeniu, że nimi są. Zniszczenie „dopalaczy” następuje na podstawie aktu indywidualnego, tj. decyzji administracyjnej, co do której przysługuje procedura odwoławcza, jak również podlega kontroli sądowo-administracyjnej. Z uwagi na charakter przedmiotu tej decyzji, tj. potwierdzoną niedopuszczalność wytwarzania i wprowadzania do obrotu danego środka, bez względu na podmiot orzekający, decyzja taka będzie miała charakter deklaratoryjny, sankcjonujący wyniki uzyskane przez uprawnione laboratoria. Należy wskazać, że przed wejściem w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw, obowiązujące w przedmiotowym zakresie przepisy (art. 44c ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii) odsyłały bezpośrednio do zastosowania art. 27c ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁴, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia, że produkt stwarza zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, właściwy państwowy inspektor sanitarny zakazuje, w drodze decyzji, wytwarzania produktu lub wprowadzania produktu do obrotu, a także nakazuje wycofanie produktu z obrotu oraz jego zniszczenie na koszt strony postępowania. W praktyce przedsiębiorcy wprowadzający do obrotu „dopalacze” zamykali swoje działalności lub zmieniali nazwy, natomiast inspekcja sanitarna zatrzymywała towar. Jednocześnie, w zakresie niezgodności przepisu art. 44c ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z ustawą z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁵, należy wskazać, że art. 46 Konstytucji stanowi, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu, art. ten znajduje się w części dotyczącej wolności i praw osobistych. Niemniej jednak, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, znajdującego się w zasadach ogólnych Rozdziału II – wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Wobec powyższego wydaje się, że w obecnie obowiązujących przepisach jest

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263, z późn. zm.

spełniona przesłanka polegająca na tym, że ograniczenie jest w ustawie, a ponadto jest to ograniczenie ze względu na ochronę życia i zdrowia.

Odnosząc się do kwestii zalegających produktów zatrzymywanych podczas działań Państwowej Inspekcji Sanitarnej, należy zauważyć, że w związku z nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, substancje zawarte w ww. produktach, są także środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, a więc w sprawie ich zniszczenia do sądu występuje właściwy inspektor farmaceutyczny. W związku z powyższym kwestia zalegania produktów związana jest także z trwającymi postępowaniami w przedmiotowej sprawie.

Strona 15, wniosek pokontrolny skierowany do Prezesa Rady Ministrów.

Ustosunkowując się do wniosku dotyczącego zainicjowania międzyresortowych działań zmierzających do wypracowania i wdrożenia optymalnych narzędzi i systemowych rozwiązań m.in. przez podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie zdefiniowania środka zastępczego, w sposób który pozwoli na zastosowanie przepisów karnych, należy wskazać, że tematyka ta powinna zostać podjęta przez Radę do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, która zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, stanowi organ koordynacyjno-doradczy Prezesa Rady Ministrów w obszarze przeciwdziałania narkomanii. Jej ustawowym zadaniem jest m.in. monitorowanie i koordynowanie działań w zakresie realizacji polityki państwa w obszarze środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych.

Zagrożenie nowymi substancjami psychoaktywnymi stanowi obecnie bardzo duże wyzwanie w kontekście zdrowia publicznego, wobec którego niezbędne jest systematyczne dostosowywanie narzędzi, aby były adekwatne do sposobu dystrybucji tych środków. Aktualnie obowiązujące rozwiązanie kwestię odpowiedzialności za czyny zabronione w zakresie „dopalaczy” sytuje na dwóch poziomach: administracyjnym, co daje instrumenty zwalczania podaży, bez stosowania represji karnej wobec konsumentów tych używek oraz karnym w stosunku do wytwórców i sprzedawców, w przypadku zaistnienia zagrożenia życia lub zdrowia wielu osób.

Zastosowanie prawa generycznego wobec kontrolowanych substancji, ułatwiłoby wykorzystanie odpowiedzialności karnej w zakresie wytwarzania i wprowadzania do obrotu „dopalaczy”, podobnie jak wprowadzenie odpowiedzialności karnej za produkcję i wprowadzanie do obrotu nowych substancji psychoaktywnych,

⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie wykazu nowych substancji psychoaktywnych⁶. Niemniej jednak, w kwestiach związanych z konstrukcją przepisów karnych wiodące są Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Strona 16, wniosek pokontrolny nr 1.

Odnosząc się do wniosku pokontrolnego nr 1 dotyczącego opracowania i wdrożenia jednolitego systemu wczesnego ostrzegania i adekwatnego reagowania m.in. poprzez zapewnienie sprawnego systemu monitorowania zatruć, uprzejmie informuję, że zostaną podjęte prace w celu opracowania rekomendowanego systemu monitorowania zatruć. Natomiast, w zakresie opracowania i wdrożenia systemu wczesnego ostrzegania, należy wyjaśnić, że od 2007 r. Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii prowadzi System Wczesnego Ostrzegania o nowych substancjach psychoaktywnych w ramach współpracy z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii oraz partnerami krajowymi. W ramach Systemu prowadzona jest bieżąca wymiana informacji o występowaniu nowych substancji psychoaktywnych oraz zidentyfikowanych zagrożeniach związanych z używaniem ww. substancji. Ponadto prowadzona jest bieżąca wymiana informacji o zagrożeniach związanych z nowymi substancjami psychoaktywnymi i ostrzeganie o takich zagrożeniach w ramach współpracy z realizatorami programów prowadzonych bezpośrednio w środowisku użytkowników narkotyków. Mając na uwadze powyższe, niezasadne wydaje się rekomendowanie opracowania i wdrożenia takiego systemu.

Strona 16, wniosek pokontrolny nr 2.

Odnosząc się do wniosku NIK w zakresie korzystania z trybu odrębnego przy rozpatrywaniu projektów zmian ustawy oraz rozporządzenia w zakresie uzupełniania wykazów substancji psychoaktywnych, uprzejmie informuję, że w zależności od zakresu regulowanej materii oraz możliwości prawnych, w pracach legislacyjnych w przedmiotowym zakresie zastosowany zostanie tryb odrębny przy rozpatrywaniu projektów.

Strona 16, wniosek pokontrolny nr 3.

W zakresie wniosku pokontrolnego nr 3 dotyczącego monitoringu skuteczności przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw, w kontekście działań

⁶ Dz. U. poz. 1393.

podejmowanych przez Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, Główny Inspektorat Sanitarny oraz Ministerstwo Zdrowia, rekomendacja ta jest niezasadna. Główny Inspektor Sanitarny opracowuje miesięczne raporty oraz kwartalne sprawozdania związane z problematyką „dopalaczy”. Ponadto, w celu dokonania skutecznej analizy efektywności działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dniach 6-7 grudnia 2016 r. odbyła się konferencja ministerialna pt. „Poprawa skuteczności w zakresie ograniczania podaży środków zastępczych”, która podsumowała dotychczasowe działania oraz określiła rekomendowany kierunek zmian legislacyjnych, wskazała nowe formy współdziałania i koordynacji w związku ze zmianami dróg wprowadzania na rynek „dopalaczy”. W kontekście przestępczości zorganizowanej niezbędna jest wnikliwa ocena stosowanych narzędzi prawnych, ich modyfikowanie, jak i prowadzenie działań wyprzedzających, w tym zaktualizowanie Porozumienia z dnia 26 października 2011 r. zawartego pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Szefem Służby Celnej, Komendantem Głównym Policji i Głównym Inspektorem Farmaceutycznym o współpracy w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych, co wypełni wniosek pokontrolny nr 7 na stronie 16.

Ponadto, od 2008 r. Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii prowadzi wielowymiarową analizę rozwoju zjawiska nowych substancji psychoaktywnych w oparciu o badania monitorujące, dostępne statystyki (jak analiza zatruc i identyfikacji nowych substancji psychoaktywnych) oraz inne źródła zastane dotyczące problemu nowych substancji psychoaktywnych. Wyniki analiz były przedstawiane corocznie w informacjach z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii. Ponadto należy wspomnieć, że jedno z pierwszych badań epidemiologicznych, uwzględniających nowe substancje psychoaktywne w Europie, zostały zrealizowane w Polsce w 2008 r. Wobec powyższego zasadnym byłoby sformułowanie wniosku, aby nacisk został położony na kontynuowanie i zwiększanie jakości prowadzenia bieżącego monitorowania.

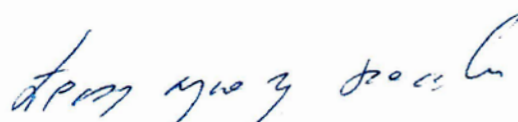
Strona 16, wniosek pokontrolny nr 6.

Odnosząc się do wniosku pokontrolnego nr 6 dotyczącego określenia aktem prawnym sposobu i trybu transportowania, przechowywania i przekazywania badań przez Państwową Inspekcję Sanitarną, uprzejmie informuję, że zostaną podjęte działania w przedmiotowym zakresie, w tym analiza przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie postępowania ze środkami odurzającymi,

substancjami psychotropowymi, ich preparatami, prekursorami kategorii 1, środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi w przypadku prowadzenia badań lub szkoleń⁷. Jak wskazała NIK na stronie 25 – pomimo nieokreślenia wprost wymogów przechowywania środków zastępczych w jednostkach Państwowej Inspekcji Sanitarnej, regulują to przepisy ww. rozporządzenia, niemniej jednak na stronie 24 w pkt d wskazano, że brak jest unormowania prawnego przechowywania środków zastępczych.

Strona 43, wersy 3-19 od dołu.

Uprzejmie informuję, że wśród działań profilaktycznych prowadzących do ograniczenia spożycia środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych, realizowanych przez Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, nie została wskazana kampania prowadzona za pośrednictwem specjalnej strony internetowej www.dopalaczeinfo.pl.


Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
Zbigniew J. Król

⁷ Dz. U. poz. 845.



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LWR.430.001.2017
P/16/098

Warszawa, dnia *02.06.* 2017 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Zdrowia
w sprawie
Informacji o wynikach kontroli P/16/098 „Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy”

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Zdrowia, zawartego w piśmie z dnia 22 maja 2017 r., o sygnaturze DNM/0911.4.2016.15.KCZ.

Odnosząc się do Informacji o wynikach kontroli P/16/098 – „Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy” (dalej: „Informacja”) Minister Zdrowia wyraził swoje stanowisko do pięciu zagadnień zawartych w *Informacji*, a także pięciu wniosków pokontrolnych skierowanych pod adresem Prezesa Rady Ministrów (jeden wniosek) i Ministra Zdrowia (cztery wnioski).

1. W zakresie opieszałości w opracowaniu niezbędnych nowelizacji aktów prawnych, pomimo informowania przez podmioty prowadzące badania „dopalaczy” o substancjach mających udowodniony negatywny wpływ na organizm ludzki oraz analogicznej treści w zakresie połączenia w jednym procesie legislacyjnym licznych zmian, Minister Zdrowia wskazał, że czas trwania procesu legislacyjnego nie wynikał z opieszałości, lecz spowodowany był koniecznością właściwego i kompleksowego uregulowania skomplikowanej problematyki „dopalaczy”. Zaakcentował także, że przed umieszczeniem substancji w załącznikach do ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii² (dalej: „ustawa o PN”) były one środkami zastępczymi, a tym samym kwestia ograniczania ich dostępności leżała w kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zakwestionował przy tym stwierdzenie zawarte w *Informacji*, że substancje te przed ich ujęciem w ww. załącznikach przez ponad cztery lata zagrażały życiu i zdrowiu ludzi. Ponadto wskazał, że najczęściej używane substancje psychoaktywne, takie jak przetwory konopi innych niż włókniste, podlegają przepisom karnym ustawy o PN.

Odnosząc się do powyższego należy stwierdzić, że zagadnienie to było przedmiotem zastrzeżeń złożonych przez Ministra Zdrowia na etapie postępowania kontrolnego NIK, które zostały rozpatrzone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. W swojej uchwale³ organ ten oddalił zastrzeżenia Ministra Zdrowia wskazując m.in., że: „(...)przewlekłość postępowania Ministra Zdrowia polegała na tym, że nie skorzystał z możliwości wydzielenia na etapie prac nad ustawą nowelizującą wykazy środków odurzających i substancji psychotropowych w celu ich uzupełnienia w trybie pilnym, w związku z (...) rekomendacjami Rady do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii. Takie wydzielenie było możliwe, a tym samym konieczne, żeby umożliwić podjęcie niezwłocznie działań mających

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 783.

³ Uchwała Nr 7/2017 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

na celu zmniejszenie podaży tych substancji i ściganie sprawców przestępstw popełnionych z ich użyciem. Nadto, w przypadku wykazu nowych substancji psychoaktywnych Minister Zdrowia nie korzystał z trybu odrębnego postępowania z dokumentem rządowym, w postaci projektu rozporządzenia w sprawie wykazu nowych substancji psychoaktywnych, przewidzianego w Regulaminach pracy Rady Ministrów (...) umożliwiające rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego pomimo nieprzeprowadzenia wszystkich czynności określonych Regulaminem (...). Zdaniem Kolegium NIK, uwzględniając wagę problemu „dopalaczy”, proces aktualizowania przez Ministra Zdrowia wykazu nowych substancji psychoaktywnych trwający – jak wykazała kontrola – od 4 do ponad 10 miesięcy od daty podjęcia przez Zespół do Oceny Ryzyka uchwały rekomendującej wpisanie nowej substancji psychoaktywnej do wspomnianego wykazu mógł zostać skrócony, gdyby skorzystano z odrębnego trybu rozpatrywania projektów rozporządzeń w sprawie wykazu nowych substancji psychoaktywnych.” Tym samym Kolegium NIK zaaprobowало zawartą w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Zdrowia ocenę wskazującą, że połączenie w jednym procesie legislacyjnym licznych zmian w ustawie o PN, z dodaniem niebezpiecznych substancji do wykazów substancji kontrolowanych przez tę ustawę, wydłużyło procedurę i spowodowało, że substancje te przez ponad cztery lata⁴, zagrażały życiu i zdrowiu ludzi.

W świetle wyników przeprowadzonej kontroli, które jednoznacznie wskazują na trudności i bariery w działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej w przeciwdziałaniu sprzedaży „dopalaczy”, pożądanym było jak najszybsze ujęcie tych substancji w załącznikach do ustawy o PN.

Jednocześnie nie sposób zgodzić się z argumentem Ministra Zdrowia, że najczęściej używane substancje psychoaktywne (takie jak przetwory konopi innych niż włókniste) są wymienione w załącznikach do ustawy o PN, bowiem potrzeba ochrony zdrowia publicznego rodziła konieczność bezzwłocznego umieszczania w tych wykazach kolejnych, niebezpiecznych dla zdrowia i życia substancji, wykrytych w „dopalaczach”.

2. Minister Zdrowia, odnosząc się do sformułowania zawartego w ocenie ogólnej *Informacji*, zgodnie z którym „(...)podawanie do publicznej wiadomości rekomendacji Zespołu do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi, związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych (...) umożliwiło opracowywanie z wyprzedzeniem i wprowadzanie na rynek nowych produktów zawierających kolejne generacje zmodyfikowanych substancji aktywnych, nieobjętych sankcjami karnymi.”, stwierdził, iż zapis ten powinno mieć charakter przypuszczenia (tak jak to wskazano następnie w części szczegółowej *Informacji*). Dodał również, że odbiorcami rekomendacji Zespołu jest całe społeczeństwo, które powinno mieć wiedzę o szkodliwości tych substancji, analogicznie jak w przypadku ostrzeżeń dotyczących np. żywności.

W odniesieniu do przywołanej powyżej argumentacji należy wskazać, że przytoczony zapis oceny ogólnej został następnie rozwinięty w części szczegółowej *Informacji*, na który to fakt wskazuje Minister Zdrowia w swoim stanowisku. Przedmiotowe zagadnienie jest niezwykle ważne z punktu widzenia wiedzy społeczeństwa o szkodliwości tego typu substancji, a jednocześnie wskazuje na paradoksalną możliwość potencjalnego wykorzystania prezentowanych publicznie danych do wprowadzenia na rynek nowych substancji, nieobjętych rekomendacjami Zespołu. Podkreślić przy tym należy, iż w ocenie ogólnej *Informacji* podniesiona została istotność omawianych rekomendacji Zespołu z punktu widzenia działań profilaktyki przeciwdziałania sprzedaży „dopalaczy”.

⁴ Tj. od dnia 8 czerwca 2011 r. – wejścia w życie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2011 r. Nr 105, poz. 614) do dnia 1 lipca 2015 r. – wejścia w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 875).

3. W zakresie wskazanych w *Informacji* ustaleń dotyczących braku ujęcia w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie wykazu podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań mających na celu ustalenie, czy dany produkt jest środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną⁵ laboratoriów Służby Celnej, jako podmiotów uprawnionych do przeprowadzania tych badań, Minister Zdrowia poinformował, że zostaną podjęte działania mające na celu zainicjowanie prac uzupełniających listę podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia badań o laboratoria m.in. Krajowej Administracji Skarbowej.

Należy stwierdzić, że stanowisko w tym zakresie stanowi w swej istocie wskazanie sposobu wykorzystania wyników przeprowadzonej kontroli, co Najwyższa Izba Kontroli z aprobatą przyjmuje do wiadomości.

4. W odniesieniu do zapisów *Informacji*, związanych z ujednoliceniem przepisów dotyczących uprawnień właściwych państwowych inspektorów sanitarnych w zakresie orzekania o przepadku i zniszczeniu zabezpieczonych środków zastępczych (gdy w analogicznej sytuacji o przepadku na rzecz Skarbu Państwa m.in. środków odurzających lub substancji psychotropowych, orzeka sąd na wniosek właściwych organów)⁶, Minister Zdrowia stwierdził m.in., że zniszczenie „dopalaczy” następuje na mocy decyzji administracyjnej, co do której przysługuje procedura odwoławcza, jak również kontrolą sądowo-administracyjną. Wskazał przy tym, że z uwagi na charakter tej decyzji, tj. potwierdzoną niedopuszczalność wytwarzania i wprowadzania do obrotu danego środka, bez względu na podmiot orzekający, decyzja taka będzie miała charakter deklaratoryjny, sankcjonujący wyniki uzyskane przez uprawnione laboratoria. Zwrócił uwagę, że w praktyce podmioty wprowadzające do obrotu „dopalacze” zamykały prowadzoną działalność lub zmieniały nazwę, a Państwowa Inspekcja Sanitarna zatrzymywała towar. W swoim stanowisku odniósł się także do postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷, w tym do jej art. 31 ust. 3, wskazując, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie, i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Minister Zdrowia nawiązując do kwestii zalegania produktów zatrzymywanych podczas działań Państwowej Inspekcji Sanitarnej podniósł, że w przypadku produktów, które w wyniku nowelizacji przepisów są środkami odurzającymi bądź substancjami psychotropowymi, wobec czego w sprawie ich zniszczenia do sądu występuje właściwy inspektor farmaceutyczny, a ich zaleganie wynika z trwających postępowań w tym przedmiocie.

Zarówno w świetle wyników przeprowadzonej kontroli, jak i przez wzgląd na obowiązujące regulacje prawne, nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Ministra Zdrowia. Ustalenia kontroli wykazały bowiem bezspornie, iż obecnie funkcjonują odmienne procedury orzekania o przepadku na rzecz Skarbu Państwa różnych produktów zawierających substancje stanowiące zagrożenie dla zdrowia publicznego (takich jak dopalacze, środki odurzające i substancje psychotropowe). Tryb postępowania związany ze zniszczeniem substancji będących środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi realizowany był, w następstwie nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w oparciu o orzeczenie wydane przez sąd w tej sprawie, na wniosek właściwego wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego. Również w przypadku ujawnienia przez Służbę Celną przywozu na teren kraju środków zastępczych⁸

⁵ Dz.U. poz. 2018.

⁶ Z zagadnieniem tym związany był także jeden z wniosków pokontrolnych skierowanych do Ministra Zdrowia.

⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁸ Gdy podmiot dokonujący przywozu jest znany.

orzeczenie o ich przepadku na rzecz Skarbu Państwa następuje na mocy orzeczenia sądowego. Produkt będący środkiem zastępczym albo nową substancją psychoaktywną, którego przepadek orzeczono, podlega zniszczeniu. Takiej procedury ustawodawca nie przewidział dla organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, przyznając im kompetencje do orzeczenia o przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczenia produktów będących środkami zastępczymi, jednakże bez wymogu uzyskania orzeczenia sądowego w tym przedmiocie. Trzeba również podkreślić, że w żadnej mierze decyzje o orzeczeniu przepadku nie mają charakteru deklaratoryjnego z uwagi na sankcjonowanie wyników badań laboratoryjnych. Decyzja deklaratoryjna jest aktem administracyjnym wydawanym w celu potwierdzenia stanu, który wynika bezpośrednio z przepisów prawa. W kwestii omawianego przepadku, żaden przepis nie wskazuje, że następuje on z mocy prawa.

W związku z powyższym przedstawienie przedmiotowego zagadnienia w *Informacji*, a także sformułowanie wniosku pokontrolnego w przedmiocie ujednolicenia przepisów w tym zakresie, było zasadne i konieczne, a także pozostaje aktualne.

5. W przedłożonym stanowisku Minister Zdrowia odniósł się do wniosku pokontrolnego skierowanego do Prezesa Rady Ministrów, dotyczącego zainicjowania międzyresortowych działań zmierzających do wypracowania i wdrożenia optymalnych narzędzi i systemowych rozwiązań prawnych zapewniających realne ograniczenie środków zastępczych. Wskazał, że przywołana tematyka pozostaje we właściwości Rady do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, będącej organem koordynacyjno-doradczym Prezesa Rady Ministrów w obszarze przeciwdziałania narkomanii. Podkreślił także konieczność systematycznego dostosowywania narzędzi tak, by były adekwatne do sposobu dystrybucji tych środków. Stwierdził również, że zastosowanie prawa generycznego wobec kontrolowanych substancji, ułatwiłoby wykorzystanie instrumentów odpowiedzialności karnej za produkcję i wprowadzanie do obrotu zarówno dopalaczy jak i nowych substancji psychoaktywnych. Wskazał jednak na wiodącą rolę Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w kwestiach związanych z konstrukcją przepisów karnych.

Odnosząc się do tych argumentów należy podnieść, że w istocie potwierdzają one zawarte w *Informacji* stwierdzenie, w myśl którego przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy stanowi problem wielowymiarowy, znacznie wykraczający poza dział administracji (zdrowie), w którym aktualnie skoncentrowano kompetencje związane z tym zagadnieniem, wzmacniając słuszność wniosków sformułowanych przez NIK.

6. W zakresie wniosku dotyczącego opracowania i wdrożenia jednolitego systemu wczesnego ostrzegania i adekwatnego reagowania w sytuacji pojawiania się na rynku nowych, nieznanych substancji, m.in. poprzez zapewnienie sprawnego monitorowania zatruć, gromadzenia informacji i formułowania ostrzeżeń o takich przypadkach, w oparciu o prawnie usankcjonowane obowiązki podmiotów zaangażowanych w ten system, Minister Zdrowia w swoim stanowisku zadeklarował podjęcie prac w celu opracowania systemu monitorowania zatruć. W odniesieniu do zasadności opracowania i wdrożenia systemu wczesnego ostrzegania stwierdził, że od 2007 r. Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii w ramach współpracy z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii oraz partnerami krajowymi prowadzi System Wczesnego Ostrzegania o nowych substancjach psychoaktywnych. W związku tym wskazał, że m.in. z przywołanego względu niezasadne wydaje się rekomendowanie opracowania i wdrożenia takiego systemu.

W świetle wyników przeprowadzonej kontroli należy stwierdzić, że zagadnienia dotyczące systemu wczesnego ostrzegania i adekwatnego reagowania w sytuacji pojawiania się na rynku nowych, nieznanych substancji oraz m.in. monitorowania zatruć, powinny być rozpatrywane łącznie.

W świetle wyników przeprowadzonej kontroli należy stwierdzić, że zagadnienia dotyczące systemu wczesnego ostrzegania i adekwatnego reagowania w sytuacji pojawiania się na rynku nowych, nieznanych substancji oraz m.in. monitorowania zatruć, powinny być rozpatrywane łącznie. Zapewnienie m.in. sprawnego monitorowania zatruć, w oparciu o prawnie usankcjonowane obowiązki, powinno stanowić istotny element systemu wczesnego ostrzegania i adekwatnego reagowania. Takie rozwiązanie przyczyni się do zapewnienia kompleksowości tego systemu.

7. W odniesieniu do wniosku pokontrolnego w przedmiocie korzystania z trybu odrębnego przy rozpatrywaniu projektów aktów prawnych związanych z problematyką dopalaczy, Minister Zdrowia w swoim stanowisku poinformował, że w zależności od zakresu regulowanej materii oraz możliwości prawnych, w pracach legislacyjnych w przedmiotowym zakresie zastosowany zostanie tryb odrębny przy rozpatrywaniu projektów.

Należy stwierdzić, że stanowisko w tym zakresie stanowi w swej istocie wskazanie sposobu wykorzystania ustaleń i wniosków wynikających z przeprowadzonej kontroli, co Najwyższa Izba Kontroli z aprobatą przyjmuje do wiadomości.

8. W związku ze sformułowanym w *Informacji* wnioskiem pokontrolnym, dotyczącym prowadzenia bieżącego monitoringu skuteczności przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw, Minister Zdrowia wyraził w stanowisku pogląd, że rekomendacja ta jest bezzasadna, mając na względzie działania podejmowane przez Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, Główny Inspektorat Sanitarny oraz Ministerstwo Zdrowia. Dodał również, że celem dokonania skutecznej analizy efektywności działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w grudniu 2016 r. odbyła się konferencja pt. „Poprawa skuteczności w zakresie ograniczania podaży środków zastępczych”. Minister Zdrowia potwierdził przy tym, że w kontekście przestępczości zorganizowanej niezbędna jest wnikliwa ocena stosowanych narzędzi prawnych, ich modyfikowania, jak i prowadzenie działań wyprzedzających, w tym zaktualizowanie *Porozumienia* z dnia 26 października 2011 r. zawartego pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Szefem Służby Celnej, Komendantem Głównym Policji i Głównym Inspektorem Farmaceutycznym o współpracy w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych, co wypełni jeden z wniosków NIK sformułowanych w *Informacji*. W ocenie Ministra Zdrowia zasadnym byłoby sformułowanie wniosku, aby nacisk został położony na kontynuowanie i zwiększanie jakości prowadzenia bieżącego monitorowania.

W świetle wyników przeprowadzonej kontroli trzeba podnieść, iż zawarty w *Informacji* wniosek pokontrolny jest wynikiem ustaleń wskazujących na fakt, iż obowiązujące rozwiązania prawne nie przełożyły się na trwałe zapobieganie zjawisku dopalaczy. Stąd też w ocenie Izby zasadnym pozostaje prowadzenie przez Ministra Zdrowia bieżącego monitoringu skuteczności stosowania środków i działań wprowadzonych ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje przy tym dotychczas podejmowanych w tym względzie działań zarówno Ministra Zdrowia, jak i podległych Ministerstwu jednostek. Zasadność prowadzenia takich działań potwierdza również Minister Zdrowia, odnosząc się w swoim stanowisku do niezbędności wnikliwej oceny stosowanych narzędzi prawnych, ich modyfikowania, jak i prowadzenia działań wyprzedzających w kontekście przestępczości zorganizowanej. W swoim stanowisku Minister Zdrowia dostrzegł również potrzebę kontynuowania i zwiększania jakości prowadzenia bieżącego monitorowania tych działań, co pozostaje w istotnej korelacji ze sformułowanym wnioskiem pokontrolnym NIK.

W zakresie związanym z aktualizacją *Porozumienia*, Najwyższa Izba Kontroli z aprobatą przyjmuje do wiadomości wskazanie przez Ministra Zdrowia sposobu wykorzystania zaprezentowanych ustaleń i wniosków wynikających z przeprowadzonej kontroli.

9. Minister Zdrowia odniósł się w swym stanowisku do wniosku pokontrolnego dotyczącego określenia aktem prawnym sposobu i trybu transportowania, przechowywania i przekazywania do badania przez Państwową Inspekcję Sanitarną ujawnionych produktów, stanowiących środki zastępcze lub nowe substancje psychoaktywne, lub co do których istnieje takie podejrzenie. Wskazał, że podjęte zostaną działania w przedmiotowym zakresie, w tym przeprowadzona zostanie analiza przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie postępowania ze środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi, ich preparatami, prekursorami kategorii I, środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi w przypadku prowadzenia badań lub szkoleń⁹. Zaznaczył ponadto, że w *Informacji* wskazano na brak unormowania prawnego sposobu przechowywania środków zastępczych, przy jednoczesnym powołaniu przepisów regulujących m.in. sposób przechowywania takich środków w przypadku prowadzenia badań lub szkoleń.

Należy stwierdzić, że stanowisko w tym zakresie stanowi w swej istocie wskazanie sposobu wykorzystania ustaleń i wniosków wynikających z przeprowadzonej kontroli, co Najwyższa Izba Kontroli z aprobatą przyjmuje do wiadomości.

Jednocześnie należy zauważyć, że przechowywanie środków zastępczych przez objęte kontrolą organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie wiązało się z celami naukowymi i szkoleniowymi.

10. Minister Zdrowia w swoim stanowisku zauważył również, że wśród działań profilaktycznych prowadzących do ograniczenia spożycia środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych realizowanych przez Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, nie została wymieniona w *Informacji* kampania prowadzona za pośrednictwem strony internetowej www.dopalaczeinfo.pl.

W odniesieniu do powyższego podkreślenia wymaga, że w *Informacji* w sposób syntetyczny wskazano na fakt realizowania przez Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii szeregu działań profilaktycznych, w tym kampanii informacyjnych oraz dedykowanej strony internetowej. Natomiast szczegółowe ustalenia w tym zakresie znajdują się w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii po przeprowadzonej kontroli, w którym odnotowano prowadzenie kampanii informacyjnej oraz wskazano adres strony internetowej przedmiotowej akcji profilaktycznej.



⁹ Dz. U. poz. 845.