



LWR.430.001.2021
Nr ewid. 24/2021/P/20/087/LWR

Informacja o wynikach kontroli

PRZECIWDZIAŁANIE DOSTĘPNOŚCI NOWYCH NARKOTYKÓW

DELEGATURA WE WROCŁAWIU

MISJA

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

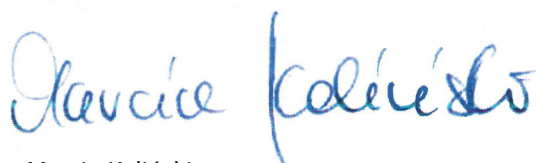
WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków

p.o. Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu



Marcin Kaliński

Akceptuję:


Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 27.04.2024

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	5
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI.....	18
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
5.1. Rozwiązania organizacyjne mające na celu przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków	19
5.1.1. Powierzenie realizacji zadań dotyczących nowych narkotyków	19
5.1.2. Przyjęte rozwiązania organizacyjne w zakresie sposobu postępowania z nowymi narkotykami	20
5.1.3. Wpływ ustawy nowelizującej na przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków	23
5.2. Działania w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków	24
5.2.1. Zmniejszenie skali działalności PPIS oraz spadek liczby zaewidencjonowanych przypadków zatruc i podejrzeń zatruc nowymi narkotykami	24
5.2.2. Realizacja zadań dotyczących nowelizacji rozporządzenia w sprawie wykazu substancji	27
5.2.3. Kary pieniężne nakładane w związku z wytwarzaniem i wprowadzaniem do obrotu nowych narkotyków i stopień ich egzekucji.....	28
5.2.4. Realizacja zadań dotyczących nowych substancji psychoaktywnych po wejściu w życie ustawy nowelizującej	30
5.2.5. System ewidencjonowania zatruc i zgonów spowodowanych używaniem nowych narkotyków.....	31
5.2.6. Przeciwdziałanie obrotowi nowymi narkotykami za pośrednictwem sieci teleinformatycznych	34
5.2.7. Występowanie swoistej luki prawnej w przypadku zmiany klasyfikacji substancji.....	35
5.2.8. Postępowanie PPIS w sytuacji otrzymywania wyników badań substancji od innych organów.....	37
5.2.9. Nieprawidłowości o charakterze formalnym podczas prowadzenia postępowań administracyjnych	39
5.3. Współpraca z innymi organami administracji publicznej w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków.....	39

6. ZAŁĄCZNIKI	41
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	41
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	49
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	61
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	63
6.5. Stanowisko Ministra Zdrowia do informacji o wynikach kontroli	64
6.6. Stanowisko Głównego Inspektora Sanitarnego do informacji o wynikach kontroli.....	65
6.7. Stanowisko Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych do informacji o wynikach kontroli.....	69
6.8. Stanowisko Komendanta Głównego Policji do informacji o wynikach kontroli	70
6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Głównego Inspektora Sanitarnego.....	72

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BdsSch	Biuro do spraw Substancji Chemicznych;
CLKP	Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji;
CBŚP	Centralne Biuro Śledcze Policji;
GIS	Główny Inspektorat Sanitarny;
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa;
KBPN	Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii;
KPA	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735);
KWP/KSP	Komenda Wojewódzka Policji/Komenda Stołeczna Policji;
nowa substancja psychoaktywna, NSP	Każda substancja lub grupy substancji pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w formie czystej lub w formie preparatu działająca na ośrodkowy układ nerwowy, inna niż substancja psychotropowa i środek odurzający, stwarzająca zgodnie z rekomendacją <i>Zespołu do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych</i> , o której mowa w art. 18b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. <i>o przeciwdziałaniu narkomanii</i> , zagrożenia dla zdrowia lub zagrożenia społeczne porównywalne do zagrożeń stwarzanych przez substancję psychotropową lub środek odurzający, lub które naśladują działanie tych substancji, określona w przepisach wydanych na podstawie art. 44f pkt 3 tej ustawy (definicja sformułowana w art. 4 pkt 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. <i>o przeciwdziałaniu narkomanii</i>);
nowe narkotyki	Środki zastępcze lub nowe substancje psychoaktywne;
Porozumienie z 26 listopada 2018 r.	Porozumienie zawarte w dniu 26 listopada 2018 r. pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Komendantem Głównym Policji, Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, Prokuratorem Krajowym, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Farmaceutycznym o współpracy w celu sprawnego i skutecznego wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych;
Porozumienie z 21 lutego 2019 r.	Porozumienie zawarte w dniu 21 lutego 2019 r. pomiędzy Inspektorem do spraw Substancji Chemicznych a Głównym Inspektorem Sanitarnym w sprawie szczegółowych warunków i sposobu współpracy przy sprawowaniu nadzoru nad spełnianiem przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. <i>o przeciwdziałaniu narkomanii</i> , dotyczących prowadzenia działalności w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przywozu, wywozu, wewnątrzspółnotowej dostawy lub wewnątrzspółnotowego nabycia oraz wprowadzania do obrotu nowej substancji psychoaktywnej;
PPIS	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny;
PSSE, Stacja	Powiatowa Stacja Sanitarно-Epidemiologiczna;
rozporządzenie w sprawie wykazu substancji	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 sierpnia 2018 r. <i>w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 406 ze zm.);
SG	Straż Graniczna;
środek zastępczy	Produkt zawierający substancję o działaniu na ośrodkowy układ nerwowy, który może być użyty w takich samych celach jak środek odurzający, substancja psychotropowa lub nowa substancja psychoaktywna, których wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu nie jest regulowane na podstawie przepisów odrębnych; do środków zastępczych nie stosuje się przepisów o ogólnym bezpieczeństwie produktów (definicja sformułowana w art. 4 pkt 27 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. <i>o przeciwdziałaniu narkomanii</i>);

ustawa o PN	Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. <i>o przeciwdziałaniu narkomanii</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050);
ustawa nowelizująca	Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. <i>o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej</i> (Dz. U. poz. 1490);
ustawa o PIS	Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. <i>o Państwowej Inspekcji Sanitarnej</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 195);
ustawa o Policji	Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. <i>o Policji</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.);
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200);
Zespół ds. oceny ryzyka zagrożeń	Zespół do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych, powołany przez Ministra Zdrowia na podstawie <i>ustawy o PN</i> .

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy obowiązujące rozwiązania prawne i organizacyjne skutecznie ograniczają dostępność nowych narkotyków?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy przyjęte rozwiązania organizacyjne umożliwiły, w związku ze zmianą uwarunkowań prawnych, prawidłową realizację zadań z zakresu ograniczania dostępności nowych narkotyków?
2. Czy działania podejmowane przez organy administracji publicznej przyczyniły się do ograniczania dostępności nowych narkotyków?
3. Czy współpraca organów administracji publicznej była rzetelna i wpływała na ograniczanie dostępności nowych narkotyków?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Zdrowia
Główny Inspektorat Sanitarny
Komenda Główna Policji
Biuro do spraw Substancji Chemicznych
Powiatowe Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne (dziesięć)

Okres objęty kontrolą

Od 21 sierpnia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz danych statystycznych z lat poprzednich).

Jednym z niepożądanych zjawisk wpływających niekorzystnie na zdrowie ludzi jest używanie nowych substancji psychoaktywnych oraz środków zastępczych tj. substancji klasyfikowanych łącznie jako tzw. nowe narkotyki. Szczególnie w minionej dekadzie organy państwa stanęły przed wyzwaniem przeciwdziałania temu zjawisku. Niewątpliwie trudność w tej materii stanowiły nieustannie zmieniające się składy oraz sposób budowania katalogu substancji kontrolowanych.

Przeprowadzona w 2016 r. przez NIK kontrola pn. *Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy*¹ wykazała, że organy administracji państwowej, pomimo podejmowanych działań, nie przeciwdziałały skutecznie zjawisku dostępności tzw. dopalaczy. NIK wskazała, że walka z tym niebezpiecznym zjawiskiem okazała się w dłuższej perspektywie nieskuteczna, a jednym ze sformułowanych w wyniku wspomnianej kontroli wniosków było rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej prowadzącej do objęcia wytwarzania, wprowadzania do obrotu i przywozu substancji, określanych jako środki zastępcze oraz nowe substancje psychoaktywne, odpowiedzialnością karną.

Bardzo istotne zmiany w tym zakresie nastąpiły wraz z wejściem w życie, w dniu 21 sierpnia 2018 r. ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (ustawa nowelizująca)*, która m.in. wprowadziła odpowiedzialność karną w zakresie czynów związanych z nowymi substancjami psychoaktywnymi. Niemniej pomimo wprowadzenia penalizacji czynów związanych z nowymi substancjami psychoaktywnymi nadal funkcjonuje dualizm prawny przejawiający się w tym, że w odniesieniu do środków zastępczych pozostawiono mechanizm odpowiedzialności administracyjnej i kar administracyjnych wymierzanych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Ustawa nowelizująca wprowadziła w 2018 r. również zmianę w formułowaniu katalogu substancji kontrolowanych, gdyż ujęty został on w załączniku do rozporządzenia Ministra Zdrowia w *sprawie wykazu substancji* (a nie jak uprzednio w ustawie) i określa m.in. wykaz nowych substancji psychoaktywnych. W przyjętych rozwiązaniach prawnych kluczowe znaczenie ma zatem aktualność tego katalogu, a pożądanym stanem jest niezwłoczne ujmowanie w jego treści niebezpiecznych substancji (wymienionych enumeratywnie z nazwy lub według grupy substancji). Przeprowadzanie takiego procesu, a tym samym realizacja rekomendacji *Zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń*, umożliwiła zmianę klasyfikacji z substancji stanowiących dotąd środki zastępcze (objęte co do zasady odpowiedzialnością administracyjną) na substancje objęte odpowiedzialnością karną.

Niniejsza kontrola oprócz weryfikacji realizacji wniosków sformułowanych w kontroli przeprowadzonej w 2016 r. objęła działalność organów prowadzoną od dnia 21 sierpnia 2018 r. w związku z wejściem w życie *ustawy nowelizującej*. Ponadto sprawdzono, czy właściwie realizowana była współpraca właściwych organów, wynikająca m.in. z postanowień Porozumienia z 26 listopada 2018 r., dotyczącego przeciwdziałania zagrożeniom zdrowia publicznego powodowanych przez nowe narkotyki.

¹ P/16/098.

2. OCENA OGÓLNA

Rozwiązania prawne i organizacyjne prowadzące do ograniczenia dostępności nowych narkotyków

Dostępność nowych narkotyków została ograniczona w wyniku wprowadzonych od 21 sierpnia 2018 r. regulacji prawnych i funkcjonujących rozwiązań organizacyjnych w organach powołanych do ich zwalczania. Po wejściu w życie *ustawy nowelizującej*, wprowadzającej w szczególności odpowiedzialność karną za czyny dotyczące nowych substancji psychoaktywnych, odnotowano spadek liczby zatruć nowymi narkotykami.

Przyjęte w skontrolowanych podmiotach rozwiązania organizacyjne umożliwiły prawidłową realizację zadań wynikających ze znowelizowanych przepisów, jednak działania w tym obszarze nie zawsze przebiegały we właściwy sposób. Ponadto realizacja zadań dotyczących nowych narkotyków w dalszym ciągu napotykała na bariery wpływające na skuteczność ich wykonywania.

Minister Zdrowia i Główny Inspektor Sanitarny nie wywiązali się z odpowiednio ustawowych oraz powierzonych upoważnieniem zadań związanych z bieżącym aktualizowaniem *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji*, co nie spełniało jednego z głównych założeń *ustawy nowelizującej*, ukierunkowanego na szybką aktualizację wykazu substancji. Po jego ostatecznej nowelizacji w sierpniu 2019 r. Minister Zdrowia nie umieścił w nim kolejnych 16 nowych substancji i grupy generycznej, rekomendowanych w uchwałach *Zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń*. Brak kolejnej nowelizacji powyższego rozporządzenia przez okres przekraczający półtora roku (do czasu zakończenia kontroli NIK), spowodował, że nowe szkodliwe substancje pozostawały w obrocie rynkowym bez możliwości stosowania sankcji karnych wobec sprawców czynów z nimi związanych. Nie zapewniono tym samym w pełni skutecznej ochrony społeczeństwa przed przywołanymi substancjami.

Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w praktyce utraciły samodzielność ujawniania nowych narkotyków w sytuacji wprowadzania ich do obrotu w głównej mierze przez niestacjonarne kanały dystrybucji, w szczególności w cyberprzestrzeni. Tym samym realizacja przez te organy przypisanego im zadania polegającego na kontroli przestrzegania zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu nowych narkotyków była znacznie ograniczona. Działania PSSE w zakresie przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków uległy ograniczeniu i dotyczyły głównie prowadzenia postępowań administracyjnych na podstawie materiałów dowodowych przekazanych przez inne organy. Od sierpnia 2018 r. do czerwca 2020 r. w skali kraju żadna z kontroli przeprowadzonych przez PPIS nie skutkowało ujawnieniem środków zastępczych. Tymczasem Policja, Krajowa Administracja Skarbowa oraz Straż Graniczna od wejścia w życie *ustawy nowelizującej* ujawniły środki zastępcze w 542 przypadkach, choć zadania tych służb nie obejmowały bezpośrednio przeciwdziałania wytwarzaniu lub wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych.

Prowadzenie spraw wynikających z ujawnienia środków zastępczych nadal było we właściwości organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Pozostawienie odpowiedzialności ograniczonej do administracyjnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie zakazu wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środków zastępczych, w dalszym ciągu nie stanowiło skutecznego narzędzia do walki z tym procederem. Pomimo zwiększenia do 6,5% w latach 2017–2020 (w porównaniu do 2,8% za lata 2010–2016) poziomu ścigalności wymierzonych kar, wciąż pozostawał on znikomy, co świadczyło o faktycznym braku odpowiedzialności podmiotów prowadzących zakazaną działalność. Ponadto czynnikiem wpływającym w 2020 r. na ograniczenie działań organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w obszarze nowych narkotyków była sytuacja spowodowana rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2.

Skontrolowane podmioty rzetelnie, a także adekwatnie do posiadanych zasobów i przypisanych im zadań współpracowały z innymi organami. Współdziałanie w tym zakresie prowadzone było przede wszystkim na podstawie

zawartych porozumień i obejmowało głównie wymianę doświadczeń i realizację wspólnych przedsięwzięć informacyjno-szkoleniowych, wpływając na ograniczenie dostępności nowych narkotyków.

Wykonywanie przez PPIS zadań związanych z nowymi narkotykami utrudniały wątpliwości interpretacyjne dotyczące rozwiązań wprowadzonych *ustawą nowelizującą*. Wynikały one z przepisów przejściowych skutkujących w istocie tym, że czyny dotyczące substancji objętych nowelizacją, które utraciły status środka zastępczego, nie mogły stać się przedmiotem ani postępowania administracyjnego, ani postępowania karnego. Pomimo tego PPIS nadal orzekali w drodze decyzji administracyjnej o zakazie wytwarzania lub wprowadzania do obrotu, wycofaniu z obrotu, a także przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu produktów, które utraciły status środka zastępczego. Jednocześnie niemożliwe było w tych przypadkach zainicjowanie postępowań karnych przez organy ścigania, ponieważ w dacie popełnienia czynów dotyczących tych substancji nie podlegały one odpowiedzialności karnej. W rezultacie sprawcy tych czynów mogli nie ponosić odpowiedzialności z tytułu tej szkodliwej działalności. Dodatkowo swoista luka prawna stwarza ryzyko niedopuszczalnej dowolności stosowania prawa przez organy państwa, co może skutkować wystąpieniem mechanizmów korupcyjnych.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Rozwiązania organizacyjne dotyczące realizacji zadań

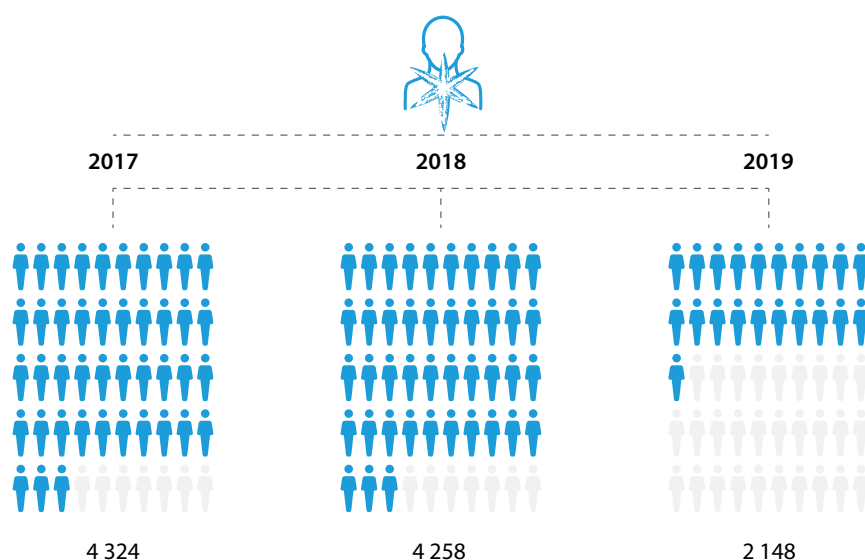
Przyjęte w skontrolowanych podmiotach rozwiązania organizacyjne, polegające na przypisaniu właściwym komórkom organizacyjnym zadań dotyczących nowych narkotyków, przyczyniały się do realizacji działań w tym obszarze. Ich wykonywanie po wejściu w życie *ustawy nowelizującej* co do zasady kontynuowane było przez komórki organizacyjne, które odpowiadały za nie uprzednio. [str. 19–20]

Spadek liczby zatruc związanych z nowymi narkotykami, liczby kontroli oraz wydawanych przez PPIS decyzji administracyjnych

W 2019 r., tj. w kolejnym roku po wejściu w życie *ustawy nowelizującej*, nastąpił spadek zaewidencjonowanej liczby przypadków zatruc i podejrzeń zatruc spowodowanych użyciem środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych (w porównaniu do lat 2017–2018).

Infografika nr 1

Liczba przypadków zatruc i podejrzeń zatruc nowymi narkotykami w skali kraju w latach 2017–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GIS.

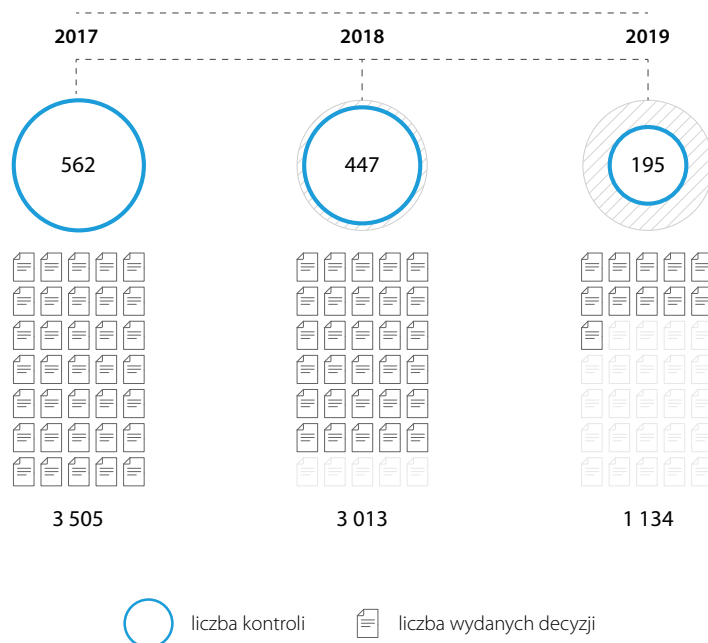
Na kontynuację trendu spadkowego w tym względzie wskazują także dane dotyczące I połowy 2020 r., w której odnotowano 559 takich przypadków.

W latach 2017–2020 dostrzegalne było również wyraźne zmniejszenie się obciążenia organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej zadaniami realizowanymi w tym obszarze. Dotyczyło to przede wszystkim liczby przeprowadzonych kontroli obiektów, co do których istniało podejrzenie prowadzenia w nich działalności polegającej na wytwarzaniu lub wprowadzaniu do obrotu nowych narkotyków, a także liczby wydanych ogółem decyzji administracyjnych w przedmiocie nowych narkotyków.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 2

Liczba kontroli oraz wydanych decyzji administracyjnych w przedmiocie nowych narkotyków w latach 2017–2019 w skali kraju



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GIS.

Z kolei objęcie, w wyniku *ustawy nowelizującej* penalizacją czynów dotyczących nowych substancji psychoaktywnych dało instrument do działań Policji, przejawiających się m.in. wszczynaniem postępowań karnych związanych z posiadaniem nowych substancji psychoaktywnych. W 2018 r. (od 21 sierpnia) na podstawie art. 62b ust. 1 *ustawy o PN*² wszczęto 382 postępowania, w 2019 r. – 847, natomiast w I półroczu 2020 r. – 377 postępowań dotyczących posiadania nowej substancji psychoaktywnej.

Dodatkowo w przypadku sześciu³ z 10 skontrolowanych PSSE stwierdzono, że istotny wpływ na skalę realizowanych działań związanych z nowymi narkotykami wywarło rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 i pandemia COVID-19. Wiązało się to z oddelegowaniem pracowników wyznaczonych do zadań związanych z nowymi narkotykami do walki ze skutkami epidemii.

[str. 23–26]

Zasadnicza zmiana wprowadzona *ustawą nowelizującą* dotyczyła sposobu określania katalogu substancji zabronionych, w odniesieniu do których popełnione czyny skutkują odpowiedzialnością karną. Przyjęto rozwiązanie, że wykazy takich substancji (tj. nowych substancji psychoaktywnych, środków odurzających oraz substancji psychotropowych) zawarte będą w wydanym przez Ministra Zdrowia *rozporządzeniu w sprawie wykazu substancji*. Istotną rolę dla opracowywania tych wykazów, pełnią rekomendacje wydawane przez *Zespół ds. oceny ryzyka zagrożeń*, w których

Brak bieżącej nowelizacji rozporządzenia w sprawie wykazu substancji skutkujący nieobjęciem rekomendowanych substancji odpowiedzialnością karną

² Z którego wynika karalność posiadania nowych substancji psychoaktywnych.

³ PSSE: w Gorzowie Wielkopolskim, w Legnicy, w Lublinie, w Łodzi, w Puławach oraz we Wrocławiu.

Zespół ten wskazuje ujawnione w środkach zastępczych substancje, które powinny zostać uwzględnione w *rozporządzeniu w sprawie wykazu substancji*. Takie ukształtowanie przez ustawodawcę wspomnianego procesu miało na celu usprawnienie aktualizacji wykazu szkodliwych substancji i szybsze obejmowanie odpowiedzialnością karną czynów z nimi związanych.

Pomimo tego, że niezwłoczne nowelizowanie katalogu substancji kontrolowanych zawartych w *rozporządzeniu w sprawie wykazu substancji* odgrywa istotną rolę w przeciwdziałaniu dostępności nowych narkotyków w sferze tej stwierdzono nieprawidłowości. Zarówno Minister Zdrowia, jak i upoważniony przez niego do przygotowania projektu rozporządzenia Główny Inspektor Sanitarny nie zapewnili bieżącej aktualizacji *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji*, pomimo formułowanych rekomendacji Zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń.

W okresie objętym kontrolą rozporządzenie to zostało znowelizowane tylko raz – 21 sierpnia 2019 r.⁴ Do zakończenia kontroli NIK (11 grudnia 2020 r.) nie zostało ono jednak ponownie uaktualnione, pomimo że powołany przez Ministra Zdrowia Zespół ds. oceny ryzyka zagrożeń rekomendował w kolejnych 11 uchwałach podejmowanych od 6 czerwca 2019 r. do 16 września 2020 r. umieszczenie w tym akcie prawnym jako nowych substancji psychoaktywnych łącznie 16 enumeratywnie wskazanych substancji oraz jednej grupy generycznej (pochodnych tryptaminy). Przywołane okoliczności świadczą o nieefektywnie sprawowanym przez Ministra Zdrowia nadzorze nad procesem nowelizacji *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji* prowadzonym przez Głównego Inspektora Sanitarnego na podstawie upoważnienia Ministra Zdrowia.

Dopiero 17 lipca 2020 r. w Głównym Inspektoracie Sanitarnym podjęte zostały prace legislacyjne dotyczące wymienionych uchwał Zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń. Aktualnie przedmiotem prac legislacyjnych pozostawał datowany na 4 grudnia 2020 r.⁵ projekt nowelizacji *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji*, tj. dokument opracowany ponad 1,5 roku od podjęcia pierwszej ze wspomnianych uchwał tego Zespołu.

Niesprawność postępowania spowodowała, że nowe szkodliwe substancje stanowiące zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi pozostawały w obrocie rynkowym bez możliwości stosowania sankcji karnych wobec sprawców czynów z nimi związanych. Potwierdzeniem tego jest okoliczność, że w okresie od 21 sierpnia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. przedmiotowe substancje zostały 166 razy ujawnione przez funkcjonariuszy Policji i KAS.

[str. 27–28]

Ograniczona skuteczność Państwowej Inspekcji Sanitarnej w obszarze ujawniania wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych

Państwowi Powiatowi Inspektorzy Sanitarni w okresie od 21 sierpnia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. w ramach sprawowanego nadzoru nad

⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 sierpnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych (Dz. U. poz. 1745).

⁵ 8 grudnia 2020 r. przedmiotowy projekt umieszczono na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Zdrowia. Według stanu na 24 lutego 2021 r. zakończono etap konsultacji publicznych tego dokumentu i prowadzone nad nim są dalsze prace.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

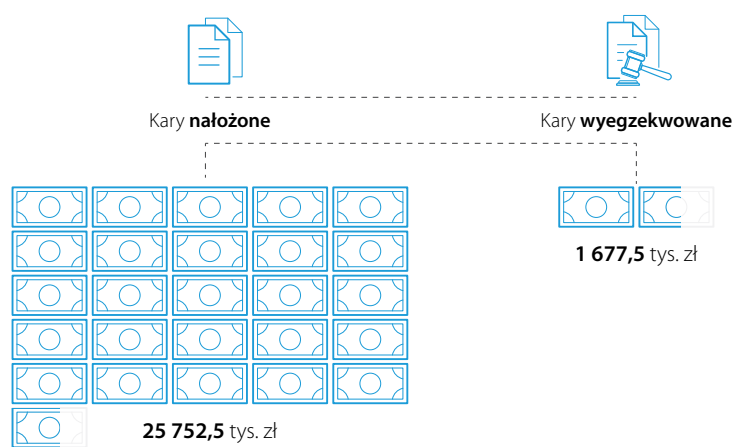
zakazem wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych przeprowadzili w skali kraju łącznie 293 kontrole (w tym 10 skontrolowanych PSSE przeprowadziło 16 kontroli). Żadna z tych kontroli nie skutkowała ujawnieniem prowadzenia zakazanej działalności. Tymczasem według zgromadzonych danych z terenu całego kraju wynikało, że organy Policji, Krajowej Administracji Skarbowej oraz Straży Granicznej⁶ w tym samym okresie ujawniły środki zastępcze w 542 przypadkach. Ponadto do skontrolowanych PSSE przekazanych zostało przez inne organy 108 spraw, które w głównej mierze stanowiły podstawę prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących nowych narkotyków. W przypadku pięciu⁷ PSSE wystąpiły nieprawidłowości o charakterze formalnym w związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi. [str. 25–26, 39]

Pozostawienie odpowiedzialności za nieprzestrzeganie zakazu wytwarzania lub wprowadzania do obrotu nowych narkotyków, poprzez wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych, nadal nie stanowiło skutecznego narzędzia do przeciwdziałania prowadzeniu zakazanej działalności. Świadczy o tym utrzymujący się w skali kraju bardzo niski poziom śmiagalności wymierzonych kar (6,5% w latach 2017–2020 do 30 czerwca).

Nieskuteczność administracyjnych kar pieniężnych jako narzędzia przeciwdziałania prowadzeniu zakazanej działalności

Infografika nr 3

Wysokość nałożonych i wyegzekwowanych od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2020 r. administracyjnych kar pieniężnych w skali kraju



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych z wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych.

Ponadto nieskuteczność prowadzonych przez organy egzekucyjne działań wiązała się z obciążeniem organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej kosztami prowadzenia tych postępowań. W skali kraju organy KAS wystąpiły do organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej o łączną kwotę 311,6 tys. zł z tego tytułu. Wobec umorzenia części tych kosztów na wnioski PPIS organy te wydatkowały kwotę 61,1 tys. zł. [str. 28–30]

⁶ Dane pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK z: [1] 16 KWP, KSP oraz CBŚP, [2] dziewięciu Oddziałów Straży Granicznej oraz [3] Lubuskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Gorzowie Wielkopolskim (Referatu Centrum Kompetencyjnego ds. Środków Odurzających w Rzepinie).

⁷ PSSE: w Legnicy, w Lublinie, w Łodzi, w Puławach oraz we Wrocławiu.

**Wprowadzenie
obowiązku zgłaszania
zatruc i zgonów
spowodowanych nowymi
narkotykami**

Wprowadzony *ustawą nowelizującą* obowiązek zgłaszania organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej przez podmioty wykonujące działalność leczniczą oraz podmioty przeprowadzające badania pośmiertne przypadków zatruc i zgonów oraz podejrzeń zatruc i zgonów spowodowanych środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi niewątpliwie przyczyniał się do pełniejszego zobrazowania skali zjawiska używania nowych narkotyków. Główny Inspektor Sanitarny wywiązał się z obowiązku utworzenia i prowadzenia rejestru zatruc środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi, a także weryfikacji udostępnionych przez PPIS zgłoszeń. Skontrolowane PSSE na ogół prawidłowo realizowały działania związane z gromadzeniem i przekazywaniem poprzez system informatyczny danych o wpływających do nich zgłoszeniach⁸.

Wskazać jednakże należy, że możliwe było dokonywanie zgłoszenia bez wskazania środka zastępczego lub nowej substancji psychoaktywnej, które spowodowały zatrucie. Zgodnie bowiem z art. 30a ust. 4 pkt 3 *ustawy o PN* dane te należało wskazać o ile zostały ustalone lub stwierdzone w wyniku badania materiału biologicznego lub ujawnione w badaniu pośmiertnym.

W skontrolowanych PSSE podejmowano działania mające na celu zapewnienie zgłaszania przez zobowiązane podmioty przypadków zatruc i zgonów. Aktywność w tym względzie polegała na informowaniu o konieczności realizacji tego obowiązku, przy czym zakres tych działań był zróżnicowany. Obejmowały one np. informowanie wyłącznie jednostek pogotowia ratunkowego oraz szpitali o takiej powinności, bądź też występowanie do nawet kilkudziesięciu różnych podmiotów leczniczych działających na terenie właściwości PPIS. Należy przy tym dostrzec, że organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie posiadały prawnych narzędzi umożliwiających zapewnienie wywiązywania się z ustawowego obowiązku przez podmioty wykonujące działalność leczniczą oraz podmioty przeprowadzające badania pośmiertne. Podkreślić należy również, że wobec braku prawnej definicji „podmiotów przeprowadzających badania pośmiertne” wątpliwości po stronie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej rodziło ustalenie adresatów wspomnianego obowiązku. [str. 31–34]

**Bariery w skutecznym
przeciwdziałaniu
dostępności nowych
narkotyków
oferowanych poprzez
niestacjonarne kanały
dystrybucji**

Istotną trudnością w przeciwdziałaniu dostępności nowych narkotyków przez skontrolowane organy był brak adekwatnych narzędzi umożliwiających zwalczanie dystrybucji szkodliwych substancji poprzez niestacjonarne kanały dystrybucji, w szczególności poprzez sieci teleinformatyczne. Spośród 10 skontrolowanych PSSE tylko w czterech⁹ z nich realizowane były czynności ukierunkowane na przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków poprzez te kanały dystrybucji. Niemniej realizacja wspomnianych czynności odbywała się w niewielkim zakresie, a także z wykorzystaniem dostępnych, lecz nieprzystających do specyfiki zagadnienia zasobów technicznych oraz osobowych. W obliczu wykorzystywania do prowadzenia

⁸ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzone w PSSE w: Cieszynie, Katowicach, Lublinie i Zielonej Górze.

⁹ PSSE w: Katowicach, Legnicy, Lublinie oraz Puławach.

dystrybucji nowych narkotyków na terenie Polski stron internetowych znajdujących się na serwerach zagranicznych, na trudności w przeciwdziałaniu temu zjawisku napotykała również Policja. [str. 34–35]

W związku z wejściem w życie *ustawy nowelizującej* objęto odpowiedzialnością karną czyny związane z nowymi substancjami psychoaktywnymi, a także dokonano zmian statusu prawnego niektórych substancji, tj. zaprzestano ich klasyfikowania jako środków zastępczych, co miało wpływ na właściwość rzeczową organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Skutkiem tego było powstanie swoistej luki prawnej, która wynikała z dwóch aspektów.

Swoista luka prawna w związku z wejściem w życie w 2018 r. ustawy nowelizującej i nieprawidłowe działania PPIS w tym zakresie

Pierwszym z nich było brzmienie przepisów przejściowych sformułowanych w art. 7 *ustawy nowelizującej*. Postanowiono w nich bowiem, że stosuje się przepisy dotychczasowe w przypadku postępowań administracyjnych dotyczących wstrzymania, wytwarzania lub wycofania z obrotu oraz przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu środków zastępczych oraz nowych substancji psychoaktywnych wszczętych, lecz niezakończonych do dnia wejścia w życie tej ustawy. Nie uregulowano jednak trybu postępowania w przypadku czynów popełnionych przed wejściem w życie *ustawy nowelizującej*, co do których nie wszczęto jeszcze postępowania. Tym samym po 21 sierpnia 2018 r. nie mogły zostać wszczęte przez PPIS postępowania administracyjne pomimo ujawnienia czynów, które zostały popełnione przed tą datą. Co istotne, w przywołanych przepisach przejściowych ustawodawca nie uregulował również kwestii dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za wytwarzanie lub wprowadzanie do obrotu nowej substancji psychoaktywnej.

Drugi aspekt przedmiotowego zagadnienia związany był z nowelizacją *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji w 2019 r.*, w wyniku której status środka zastępczego utraciły kolejne substancje. Z chwilą wejścia w życie tej nowelizacji i wobec braku przepisów przejściowych organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej miały możliwość wydania decyzji dotyczącej zakazanych substancji (w tym nałożenia kary pieniężnej) wyłącznie w sytuacji, gdy w dniu wydania decyzji administracyjnej substancja nadal posiadała status środka zastępczego. Organy utraciły zaś możliwość adekwatnej reakcji w stosunku do przypadków dotyczących substancji, których status prawny uległ zmianie.

Przywołane zmiany przepisów (tj. zarówno wejście w życie *ustawy nowelizującej*, jak i nowelizacji *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji*) skutkowały tym, że część czynów nie mogła zostać objęta ani postępowaniem karnym, gdyż w dniu popełnienia nie stanowiły przestępstwa lub wykroczenia, ani postępowaniem administracyjnym, gdyż organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej utraciły możliwość wydania decyzji administracyjnej w sprawie.

W siedmiu¹⁰ z 10 skontrolowanych PSSE stwierdzono nieprawidłowości polegające na tym, że organy wydały decyzje administracyjne dotyczące substancji, które w wyniku zmian przepisów pozostawały już

¹⁰ PSSE w: Bełchatowie, Cieszynie, Legnicy, Lublinie, Łodzi, Puławach oraz Zielonej Górze.

poza właściwością rzeczową tych organów. Ustalenia kontroli wskazują przy tym, że wątpliwości organów co do skutków wejścia w życie *ustawy nowelizującej* i nowelizacji *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji* z 2019 r. powodowały rozbieżną w tym względzie praktykę.

Wobec kształtu wprowadzonych w 2018 r. regulacji prawnych każdorazowo w przypadku kolejnych nowelizacji *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji* istnieje znaczne ryzyko, że czyny dotyczące substancji objętych nowelizacją nie staną się przedmiotem ani postępowania administracyjnego, ani postępowania karnego. Trudno zatem będzie uznać, że sprawcy tych czynów będą mogli ponieść jakiegokolwiek konsekwencje zakazanej działalności. Dlatego też w przypadku dokonywania zmian dotyczących kwalifikacji substancji do danego wykazu niezbędne jest zapewnienie uregulowania kwestii przepisów przejściowych z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia jak najskuteczniejszej ochrony ludności przed wpływem omawianych substancji. Zidentyfikowana, swoista luka prawna stwarza ryzyko niedopuszczalnej dowolności stosowania prawa i odmiennej praktyki w zakresie odpowiedzialności związanej z zakazanymi substancjami, co może powodować powstanie mechanizmów korupcyjnych. [str. 35–37]

Nadal nierozwiązane kwestie dotyczące nowych narkotyków

W dalszym ciągu aktualne pozostawały ograniczenia związane ze skuteczną realizacją zadań w obszarze dostępności nowych narkotyków, na które wskazywała już NIK w wyniku kontroli P/16/098 *Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy*. Jednym z nich była kwestia przechowywania w siedzibach PSSE substancji, które w wyniku zmian przepisów nie stanowiły już środków zastępczych, a dotyczyła ona m.in. nadal produktów zabezpieczonych od 2010 r. Ponadto podczas kontroli stwierdzano przypadki, w których przekazywanie przez organy państwa zabezpieczonych produktów zawierających niedozwolone substancje następowało poprzez operatorów pocztowych. [str. 20–23]

Ponadto ustalenia niniejszej kontroli wskazują na niejednolite postępowanie PPIS podczas ustalania, czy zabezpieczony produkt zawiera substancję będącą środkiem zastępczym. W związku z tym, że w okresie objętym kontrolą ujawnień produktów dokonywały przede wszystkim Policja oraz Krajowa Administracja Skarbowa, do PSSE wpływały materiały zawierające wyniki badań tych produktów, przeprowadzone głównie w laboratoriach wspomnianych służb na potrzeby ustalenia zasadności prowadzenia postępowań karnych. Z badań tych wynikało, że stwierdzone w produktach substancje nie stanowiły w dacie ich ujawnienia substancji objętych odpowiedzialnością karną, co skutkowało brakiem podejmowania dalszych działań przez organy ścigania. Jednakże spośród laboratoriów wspomnianych służb jedynie CLKP zostało uwzględnione w rozporządzeniu Ministra Zdrowia¹¹ wydanym na podstawie art. 44c ust. 13 *ustawy o PN*, w którym wymieniono podmioty uprawnione do przeprowadzenia na potrzeby postępowań administracyjnych badań mających na celu

¹¹ [1] 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); [2] rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie wykazu podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań mających na celu ustalenie, czy dany produkt jest środkiem zastępczym (Dz. U. poz. 490).

ustalenie, czy dany produkt jest środkiem zastępczym. W skontrolowanych PSSE stwierdzono odmienne sposoby postępowania, które polegały na: [1] przekazaniu produktu do laboratorium wskazanego w przywołanym rozporządzeniu Ministra Zdrowia celem przeprowadzenia badania; [2] przekazaniu do CLKP wyłącznie dokumentacji z uprzednio przeprowadzanego badania celem jej weryfikacji; [3] nieprzekazywaniu materiałów do dalszej analizy i uwzględnieniu opinii laboratoriów przeprowadzających badanie po ujawnieniu produktów. [str. 37–38]

Skontrolowane podmioty adekwatnie do posiadanych zasobów i przypisanych im zadań współpracowały z innymi organami w przedmiocie ograniczania dostępności nowych narkotyków. Współdziałanie w tym zakresie prowadzone było przede wszystkim na podstawie dwóch porozumień. Pierwsze z nich, tj. Porozumienie z 26 listopada 2018 r. zawarte zostało przez sześć organów państwa¹². W ramach realizacji tego Porozumienia przedstawiciele Głównego Inspektora Sanitarnego oraz Komendanta Głównego Policji uczestniczyli w pracach Komitetu Sterującego, do którego zadań należało m.in. dokonywanie corocznej oceny realizacji celów Porozumienia z 26 listopada 2018 r. Ponadto podejmowane w tym względzie działania dotyczyły prowadzenia kontroli przez pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej przy udziale funkcjonariuszy Policji, programów profilaktycznych, a także organizacji przedsięwzięć służących wymianie doświadczeń związanych przeciwdziałaniem dostępności nowych narkotyków.

Natomiast drugie z nich, tj. Porozumienie z 21 lutego 2019 r., zawarte zostało przez Głównego Inspektora Sanitarnego oraz Inspektora do spraw Substancji Chemicznych¹³. Rzeczony dokument, podpisany w związku z wymogiem sformułowanym w art. 40d ust. 3 *ustawy o PN*, obejmował postanowienia dotyczące warunków i sposobu współpracy przy sprawowaniu przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nadzoru nad nowymi substancjami psychoaktywnymi, w tym procesie rozpatrywania wniosków przedsiębiorców i wydawania na ich podstawie przez Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych decyzji dotyczących tych substancji. Współpraca w ramach tego porozumienia obejmowała również uczestnictwo przedstawicieli obu organów w spotkaniach konferencyjno-szkoleniowych dotyczących nowych narkotyków, a także wymianę doświadczeń. [str. 39–40]

Adekwatna do posiadanych zasobów i przypisanych zadań współpraca organów państwa

¹² Głównego Inspektora Sanitarnego, Komendanta Głównego Policji, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, Prokuratora Krajowego, Komendanta Głównego Straży Granicznej i Głównego Inspektora Farmaceutycznego.

¹³ Od dnia 19 sierpnia 2020 r., zgodnie z art. 7 pkt 1 *ustawy z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1337) organ ten funkcjonuje jako Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych.

4. WNIOSKI

- Prezes Rady Ministrów** Mając na względzie ustalenia kontroli zasadne jest przeprowadzenie kompleksowej międzyresortowej analizy stanowiącej podstawę powierzenia zadań lub uprawnień w obszarze środków zastępczych tym organom państwa, które mogą najskuteczniej przeciwdziałać funkcjonowaniu nielegalnego rynku tych substancji.
- Minister Zdrowia** Niezależnie od powyższego, mając na uwadze konieczność zwiększenia poziomu ochrony zdrowia publicznego, Najwyższa Izba Kontroli, wobec obowiązujących przepisów dotyczących ograniczania dostępności nowych narkotyków, wnosi o podjęcie przez Ministra Zdrowia działań ukierunkowanych na:
- 1) bieżące nowelizowanie *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji* w związku z rekomendacjami wydanymi przez *Zespół ds. oceny ryzyka zagrożeń*;
 - 2) ustanowienie przepisów przejściowych dotyczących nowelizacji *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji* w taki sposób, aby jednoznacznie określić skutki utraty przez substancje statusu środka zastępczego na gruncie postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
 - 3) analizę zasadności zastąpienia administracyjnych kar pieniężnych innym narzędziem urzeczywistniającym odpowiedzialność sprawców czynów naruszających zakaz wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środków zastępczych;
 - 4) wprowadzenie warunków dopuszczalności uznawania za wystarczające w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej badań przeprowadzonych na zlecenie innych organów państwa, których wyniki wskazują na status środka zastępczego danej substancji.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Rozwiązania organizacyjne mające na celu przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków

5.1.1. Powierzenie realizacji zadań dotyczących nowych narkotyków

Realizacja zadań związanych z nowymi narkotykami po wejściu w życie *ustawy nowelizującej* co do zasady była kontynuowana przez komórki organizacyjne, które wykonywały je uprzednio. Funkcjonujące w skontrolowanych podmiotach rozwiązania organizacyjne umożliwiały realizację zadań wynikających ze znowelizowanych przepisów, jednak nie zawsze działania te przebiegały prawidłowo.

Powierzenie realizacji zadań dotyczących nowych narkotyków

W Głównym Inspektoracie Sanitarnym od marca 2019 r. kompetencje Departamentu Środków Zastępczych poszerzono o obowiązki z zakresu nadzoru nad chemikaliami, natomiast od września 2020 r. komórce tej zmieniono nazwę na Departament Nadzoru nad Chemikaliami. Zadania tej komórki nadal obejmowały realizację zadań dotyczących nowych narkotyków.

W BdsSCh uwzględniono w uregulowaniach wewnętrznych nowe zadania wynikające z wejścia w życie *ustawy nowelizującej*. Wydziałowi do spraw Regulacji Substancji i Mieszanin Chemicznych¹⁴ powierzono¹⁵ realizację zadań obejmujących przygotowywanie projektów decyzji w sprawie zezwoleń na prowadzenie działalności przez przedsiębiorcę w zakresie nowych substancji psychoaktywnych, a także realizację współpracy wynikającej z Porozumienia z 21 lutego 2019 r.

Z kolei w KGP realizację zadań dotyczących nowych substancji psychoaktywnych powierzono komórkom organizacyjnym Biura Kryminalnego KGP zajmującym się przestępczością narkotykową.

Natomiast w żadnej ze skontrolowanych PSSE nie funkcjonowały wyodrębnione komórki organizacyjne, do których zadań należałoby wyłącznie realizacja zadań dotyczących nowych narkotyków. W poszczególnych Stacjach realizację tych zadań powierzano komórkom organizacyjnym lub pracownikom komórek organizacyjnych, których główne zadania dotyczyły innych aspektów działania PSSE. Ponadto realizacja zadań w tym względzie kontynuowana była z wykorzystaniem rozwiązań organizacyjnych przyjętych jeszcze przed wejściem w życie *ustawy nowelizującej*.

Przykłady

W PSSE w Cieszynie od 7 kwietnia 2016 r. działał powołany zarządzeniem PPIS siedmioosobowy zespół do spraw środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych. W skład zespołu wszedł Kierownik Oddziału Nadzoru Sanitarnego – pełniący funkcję koordynatora oraz po dwie osoby z Sekcji Higieny Pracy, Sekcji Epidemiologii i Sekcji Oświaty Zdrowotnej.

W PSSE we Wrocławiu w dniu 14 września 2016 r. Oddziałowi Epidemiologii przypisano zadania w zakresie zbierania i opracowywania informacji dotyczących zatruć środkami zastępczymi, Oddziałowi Orzecznictwa i Próbobiorców realizację zadań związanych z zakazem wytwarzania i wprowadzania

¹⁴ Funkcjonującemu w ramach Departamentu do spraw Substancji i Mieszanin Niebezpiecznych.

¹⁵ W dniu 19 sierpnia 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do obrotu środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych, a Oddziałowi Oświaty i Promocji Zdrowia prowadzenie wszelkich działań w zakresie profilaktyki dotyczącej środków zastępczych, w tym dokonywanie sprawozdań z tych działań.

W **PSSE w Katowicach** zgodnie z postanowieniami regulaminu Stacji obowiązującego bez zmian od dnia 1 stycznia 2018 r., za realizację zadania polegającego na kontrolowaniu przepisów w zakresie ustawowego zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu nowych narkotyków odpowiadała Sekcja Higieny Pracy.

Niepełne uwzględnienie zadań dotyczących NSP w uregulowaniach wewnętrznych dwóch Stacji

Niemniej w dwóch skontrolowanych PSSE¹⁶ nie uwzględniono w wymaganym zakresie w uregulowaniach wewnętrznych postanowień odnoszących się do realizacji zadań związanych z nadzorem nad nowymi substancjami psychoaktywnymi.

Przykład

W **PSSE w Lublinie** w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników PSSE zajmujących się zadaniami dotyczącymi nowych narkotyków nie uwzględniono zadań związanych z nadzorem nad nowymi substancjami psychoaktywnymi, realizowanym w ramach kontroli spełnienia obowiązków wynikających z *ustawy o PN*.

PPIS wyjaśniła, że zadania związane z nadzorem nad nowymi substancjami psychoaktywnymi zostały uwzględnione w regulaminie organizacyjnym i wprowadzone w życie z dniem 1 października 2020 r. Karty obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników podlegają dostosowywaniu do zapisów obowiązującego regulaminu.

NIK zauważa, że podjęcie przez PPIS działań w powyższym zakresie nastąpiło w toku kontroli.

5.1.2. Przyjęte rozwiązania organizacyjne w zakresie sposobu postępowania z nowymi narkotykami

Sposoby zabezpieczenia substancji

Dotychczas nieuregulowana pozostaje w aktach normatywnych powszechnie obowiązujących kwestia m.in. przechowywania przez PPIS środków zastępczych, a także środków, które utraciły taki status. Jednak z ustaleń kontroli wynika, że w skontrolowanych PSSE zapewniono przechowywanie produktów zawierających niebezpieczne dla zdrowia i życia ludzkiego substancje w sposób uniemożliwiający powszechny do nich dostęp osobom nieuprawnionym. Rozwiązania organizacyjne w tym zakresie polegały przede wszystkim na przechowywaniu tych materiałów w określonych pomieszczeniach, a także zamykanych na klucz szafach. Ponadto w części skontrolowanych PSSE korzystano w tym zakresie z magazynów lokalnych jednostek Policji.

Przykład

W **PSSE w Bełchatowie** substancje te były przechowywane w zamkniętej szafie metalowej, umieszczonej w zamykanym i plombowanym pomieszczeniu. Okno pomieszczenia było okratowane. Dostęp do pomieszczenia był ograniczony, natomiast jak wyjaśniła Zastępca PPIS, klucze do szafy posiadała tylko

¹⁶ W Lublinie i we Wrocławiu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ona. Ponadto budynek PSSE był zabezpieczony systemem całodobowego monitorowania. Ponadto Stacja korzystała z depozytu w Tymczasowej Składnicy Rzeczy Zabezpieczonych Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi. Jak wyjaśniła Zastępca PPIS, przekazywano tam większość zabezpieczonych środków, natomiast środki pozyskiwane w małych ilościach, najczęściej przekazane przez organy śledcze, były składowane w siedzibie PSSE.

Wspomniany brak obowiązujących uregulowań prawnych, a także nieobowiązywanie w siedmiu z 10 skontrolowanych PSSE sformalizowanych procedur wewnętrznych dotyczących nowych narkotyków nie gwarantował jednak przejrzystych i jednolitych reguł postępowania z tymi substancjami. W jednej ze skontrolowanych Stacji wprowadzono wewnętrzne procedury w tym zakresie, natomiast w dwóch kolejnych funkcjonowała procedura wyłącznie w zakresie niszczenia środków zastępczych, która została opracowana przez wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

Brak przepisów i pisemnych procedur dotyczących przechowywania i transportu nowych narkotyków

Przykłady

W **PSSE w Lublinie** nie obowiązywały wewnętrzne, pisemne procedury, związane z przechowywaniem produktów, przekazywaniem ich do badań, przyjmowaniem materiałów od innych organów przekazujących sprawy według właściwości oraz ich zniszczeniem. PPIS wyjaśniła, że w PSSE funkcjonują wypracowane sposoby postępowania w tym względzie natomiast nie przybrały one formy pisemnych procedur.

W **PSSE w Bełchatowie** i w **PSSE w Łodzi** nie wprowadzono pisemnych procedur związanych z przechowywaniem produktów, przekazywaniem ich do badań, przyjmowaniem materiałów od organów przekazujących sprawę według właściwości. Natomiast w zakresie niszczenia środków zastępczych stosowano Procedurę Ogólną opracowaną przez Łódzkiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego. Procedura określała m.in. wzór protokołu zniszczenia, który to przewidywał zniszczenie produktów poprzez ich spalanie w obecności komisji.

W przypadku dwóch skontrolowanych Stacji¹⁷ z województwa lubuskiego stwierdzono stany nieprawidłowe w związku z nieopracowaniem uregulowań wewnętrznych wymaganych przez wojewódzkiego państwowego inspektora sanitarnego.

Przykład

W **PSSE w Gorzowie Wielkopolskim** nie opracowano i nie wprowadzono pisemnych procedur zasad bezpieczeństwa transportu środków zastępczych i NSP, ich odbioru i przekazywania do zniszczenia, a istniejące regulacje wewnętrzne w Stacji nie odnosiły się do tych zagadnień, pomimo że taki obowiązek wynikał z zarządzenia nr 4 Lubuskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z dnia 21 grudnia 2017 r.

Zastępująca PPIS Kierownik Sekcji Epidemiologii wyjaśniła, że procedur nie wprowadzono z przyczyn organizacyjnych, informując jednocześnie, że procedury takie zostaną ustalone i wdrożone.

¹⁷ W Gorzowie Wielkopolskim i Zielonej Górze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dobra praktyka

W **PSSE w Katowicach** wprowadzono pisemne procedury dotyczące transportu i przechowywania nowych narkotyków oraz postępowania przy ich niszczeniu.

Wieloletnie przechowywanie nowych narkotyków w siedzibach PSSE

W zakresie związanym z postępowaniem z nowymi narkotykami stwierdzono w dwóch skontrolowanych PSSE¹⁸ długotrwały okres przechowywania niebezpiecznych produktów.

Przykład

W **PSSE w Łodzi** i w **PSSE we Wrocławiu** stwierdzono wieloletnie przechowywanie produktów znajdujących się w zabezpieczeniu PSSE, które w wyniku zmian przepisów prawnych mogą stanowić obecnie substancje pozostające poza sferą działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Nierozwiązana kwestia przekazywania nowych narkotyków za pośrednictwem operatorów pocztowych

Nadal jako nierozwiązane pozostawały zagadnienia związane ze sposobem fizycznego przekazywania produktów pomiędzy organami państwowymi celem prowadzenia stosownych postępowań. Jak wskazują ustalenia kontroli do skontrolowanych PSSE przekazywane one były m.in. za pośrednictwem operatorów pocztowych, pomimo że tego rodzaju substancje nie powinny stanowić zawartości takich przesyłek.

Przykłady

W **PSSE w Puławach** ustalono, że otrzymane (najczęściej pocztą) nowe narkotyki przechowywane były w siedzibie PSSE w panczernej szafie znajdującej się w szafie biurowej. Każdorazowo produkty otrzymane pocztą lub przekazane z depozytu Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie, do czasu zniszczenia przechowywano w kasie panczernej PSSE w Puławach.

W **PSSE w Legnicy** w przypadku jednej ze spraw materiały (w tym zabezpieczone produkty), po umorzeniu postępowania karnego, jednostka Policji przesłała za pośrednictwem operatora pocztowego. W przypadku drugiej ze spraw materiały (w tym zatrzymane produkty), za pośrednictwem operatora pocztowego przesłał PPIS dla m.st. Warszawy.

Odnosząc się do tego zagadnienia Dyrektor Departamentu Zdrowia Publicznego i Rodziny w Ministerstwie Zdrowia wyjaśniła, że za sposób i tryb transportowania, przechowywania i przekazywania do badań ujawnionych produktów stanowiących środki zastępcze lub nowe substancje psychoaktywne do laboratoriów wykonujących powyższe badania odpowiadają państwowi inspektorzy sanitarni. Inspektorzy powyższe działania wykonują zabezpieczając produkty przed kradzieżą lub zniszczeniem oraz przed dostępem do nich osób nieuprawnionych. Ponadto PPIS jest organem właściwym w zakresie nadzoru nad realizacją zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych, dysponując przy tym wiedzą i narzędziami, które pozwalają na skuteczne zabezpieczenie produktów będących w jego posiadaniu. Dyrektor dodała, że w przedmiotowym obszarze posiłkowano się przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie postępowania ze środkami

¹⁸ W Łodzi i we Wrocławiu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

*odurzającymi, substancjami psychotropowymi, nowymi substancjami psychoaktywnymi, prekursorami kategorii 1 lub ich preparatami oraz środkami zastępczymi*¹⁹.

W świetle ustaleń niniejszej kontroli, a także wobec tego, że obowiązujące przepisy prawne nie określają sposobu postępowania przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej z zabezpieczonymi produktami, rzechona kwestia pozostaje w dalszym ciągu aktualna w kontekście wniosku NIK sformułowanego w informacji o wynikach kontroli P/16/098 *Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy*.

5.1.3. Wpływ ustawy nowelizującej na przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków

Zagadnienie dotyczące oceny skutków zmian przepisów było przedmiotem posiedzenia Rady do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii²⁰ w dniu 25 czerwca 2019 r. Rada pozytywnie oceniła skuteczność przepisów *ustawy nowelizującej* z perspektywy instytucji zaangażowanych w monitorowanie oraz redukcję popytu i podaży nowych narkotyków. Stwierdzono m.in., że *ustawa nowelizująca* przyczyniła się do ograniczania liczby pojawiających się nowych narkotyków oraz likwidacji sprzedaży stacjonarnej tych substancji.

Z kolei według Zastępcy Komendanta Głównego Policji aktualnie obowiązujące przepisy, w których ustawodawca przyjął, że pochodzące z tzw. dopalaczy, lecz zidentyfikowane już nowe substancje psychoaktywne, traktowane są analogicznie do środków odurzających i substancji psychotropowych, co wiąże się z możliwością stosowania odpowiedzialności karnej, Policja odbiera, jako adekwatne do obecnych potrzeb i wpływające istotnie na poprawę skuteczności w zwalczaniu przestępczości narkotykowej.

Ocena wpływu zmian w przepisach prawa wprowadzonych *ustawą nowelizującą* była także przedmiotem posiedzeń Kolegium GIS, narad organizowanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego z PPIS oraz posiedzeń Rady Sanitarно-Epidemiologicznej. Podczas tych spotkań zwrócono m.in. uwagę na to, że: [1] *ustawa nowelizująca* nie rozwiązała problemu handlu nowymi narkotykami przez Internet, [2] penalizacja nowych substancji psychoaktywnych przeniosła ciężar działań w zakresie ograniczania podaży nowych narkotyków na organy ścigania, [3] zbieranie i przetwarzanie danych dotyczących zatruc i zgonów przy użyciu nowych narkotyków stworzyło możliwości inicjowania badań naukowych w tym przedmiocie, [4] spadła zarówno liczba zatruc jak i zgonów spowodowanych środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi, [5] sprawowanie nadzoru nad rynkiem środków zastępczych będzie koncentrowało się na najnowszych substancjach narkotycznych wprowadzanych na rynek oraz nieobjętych *rozporządzeniem w sprawie wykazu substancji*.

Generalnie pozytywna ocena skutków obowiązywania ustawy nowelizującej

¹⁹ Dz. U. poz. 738.

²⁰ Rada do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii działa przy Prezesie Rady Ministrów i jest organem koordynacyjno-doradczym w sprawach przeciwdziałania narkomanii.

5.2. Działania w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków

5.2.1. Zmniejszenie skali działalności PPIS oraz spadek liczby zaewidencjonowanych przypadków zatruc i podejrzeń zatruc nowymi narkotykami

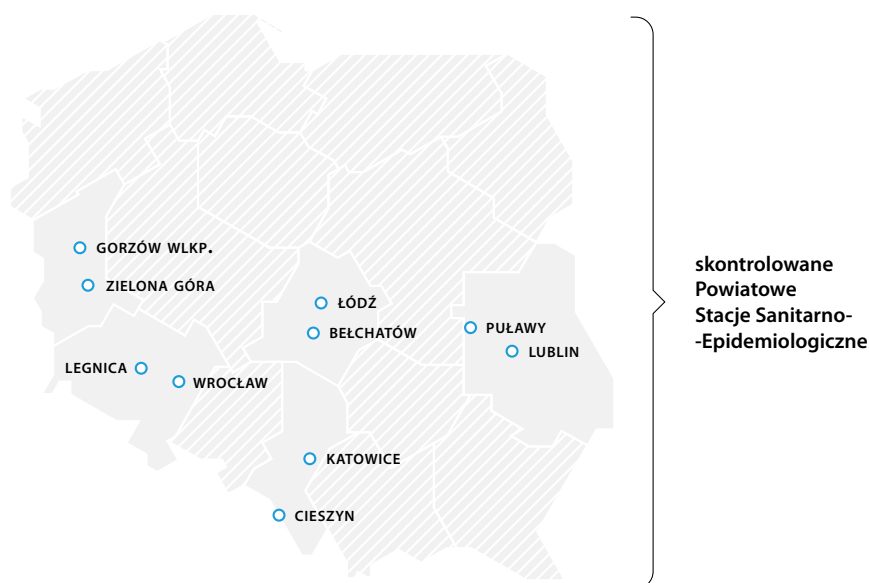
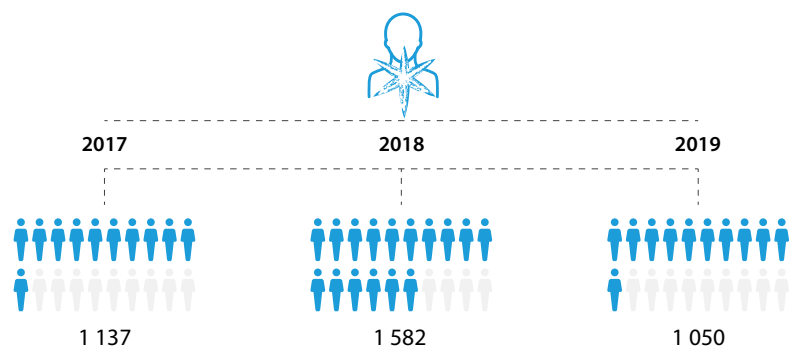
Generalny spadek liczby wpływających zgłoszeń o zatruciach i podejrzaniach zatruc nowymi narkotykami

W przypadku ośmiu z 10 skontrolowanych PSSE spadek liczby wpływających zgłoszeń o zatruciach i podejrzaniach zatruc nowymi narkotykami odnotowano w 2019 r., tj. w kolejnym roku po wejściu w życie *ustawy nowelizującej*.

Niewielkie wzrosty tej liczby w 2019 r. względem 2018 r. odnotowano w przypadku dwóch PSSE: w Legnicy i Zielonej Górze. Łączną liczbę zgłoszeń do skontrolowanych Stacji obrazuje poniższa infografika. Generalny trend spadkowy w tym zakresie utrzymywał się również w 2020 r., gdyż do 30 czerwca takich zgłoszeń w skontrolowanych PSSE było 274.

Infografika nr 4

Liczba wpływających do skontrolowanych PSSE zgłoszeń o przypadkach zatruc i podejrzaniach zatruc nowymi narkotykami w latach 2017–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Po wejściu w życie *ustawy nowelizującej* kontrole sanitarne w zakresie weryfikacji przestrzegania zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych przeprowadzone zostały przez sześć²¹ z 10 skontrolowanych PSSE. W wyniku wszystkich 16 kontroli nie ujawniono żadnego przypadku naruszenia przepisów w tym zakresie. Do skontrolowanych Stacji wpłynęło ogółem 108 spraw przekazanych przez inne organy. W konsekwencji realizowane przez PPIS działania w zakresie przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków, polegające na prowadzeniu postępowań administracyjnych, wynikały przede wszystkim z ujawnienia przez organy ścigania popełnienia czynów dotyczących nowych narkotyków.

Przykłady

W PSSE w Lublinie w związku z *ustawą nowelizującą* działania PSSE w zakresie przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków ograniczone były głównie do prowadzenia postępowań administracyjnych na podstawie materiałów dowodowych przekazanych przez inne organy. W wyniku działań prowadzonych z inicjatywy PPIS w Lublinie polegających na kontrolach w punktach sprzedaży czy monitoringu stron internetowych nie ujawniono wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środków zastępczych.

W PSSE we Wrocławiu w okresie objętym kontrolą wpłynęły 34 sprawy związane z ujawnieniem wytwarzania bądź wprowadzania do obrotu środków zastępczych. Żadna z tych spraw nie wynikała z kontroli przeprowadzonej przez PPIS z uwagi na to, że przeprowadzone po 21 sierpnia 2018 r. cztery kontrole nie ujawniły wytwarzania bądź wprowadzania do obrotu środków zastępczych. Wszystkie sprawy wiązały się z przekazaniem materiałów od innych podmiotów.

Niezależnie od ujawniania przez funkcjonariuszy KAS, Policji oraz SG substancji podlegających rygorowi odpowiedzialności karnej (w tym nowych substancji psychoaktywnych) służby te wykrywały także środki zastępcze. Liczba odnotowanych ujawnień po wejściu w życie *ustawy nowelizującej*²² wyniosła 542 przypadki. Tym samym wobec nieujawniania środków zastępczych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ciężar działań w tym względzie faktycznie został przeniesiony na organy, którym ustawodawca nie powierzył bezpośrednio obowiązku przeciwdziałania wytwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu takich produktów.

Ujawnianie środków zastępczych przez służby, którym przysługiwały uprawnienia organów ścigania

Przykłady

Funkcjonariusze **Śląskiego Oddziału Straży Granicznej im. nadkom. Józefa Bocheńskiego w Raciborzu** ujawnili w toku śledztwa, że środki odurzające, substancje psychotropowe, nowe substancje psychoaktywne i środki zastępcze zamawiane były przez członków grupy przestępczej w Niderlandach i Chinach. Po ich konfekcjonowaniu na terenie Hiszpanii sprzedawali je do Polski i innych krajów europejskich za pośrednictwem sklepów internetowych.

W PSSE w Legnicy jedna z wszczętych w okresie objętym kontrolą spraw związana była z ujawnieniem przez funkcjonariuszy Delegatury Urzędu Celnoskarbowego I w Warszawie przesyłki listowej nadanej w Niderlandach, do adresata z terenu właściwości PSSE, z produktem zawierającym substancję będącą środkiem zastępczym.

²¹ PSSE: w Gorzowie Wielkopolskim, w Katowicach, w Legnicy, w Lublinie, w Łodzi oraz we Wrocławiu.

²² Do 30 czerwca 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

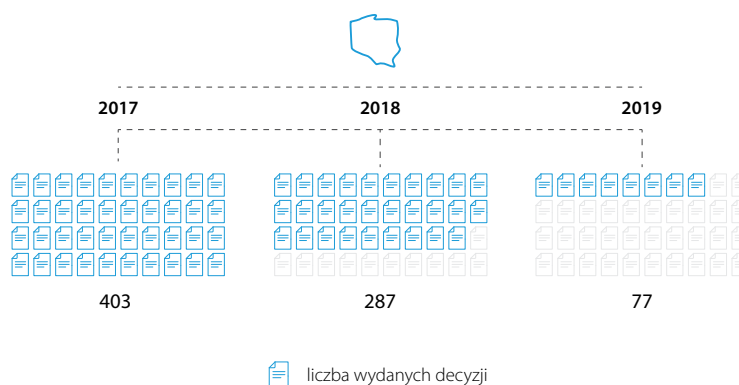
Znaczący spadek liczby decyzji administracyjnych wydawanych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej

W latach 2017–2020 (do 30 czerwca) organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej wydały w skali kraju łącznie 7 773 decyzje administracyjne w przedmiocie nowych narkotyków. Widoczny w tym względzie był istotny spadek liczby wydawanych decyzji administracyjnych gdyż w 2019 r. liczba tych decyzji wyniosła 1134, w sytuacji gdy w latach 2017–2018 wynosiła odpowiednio 3505 i 3013. Trend ten był widoczny również w I połowie 2020 r. (w okresie tym wydano 121 decyzji).

Odnotowano również w skali kraju malejącą w latach 2017–2019 liczbę wydawanych decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Tendencja ta występowała również w I półroczu 2020 r., w którym wydanych zostało 11 decyzji w tym przedmiocie.

Infografika nr 5

Liczba wydanych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej decyzji w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w latach 2017–2019 w skali kraju



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GIS.

Wpływ rozprzestrzenienia się wirusa SARS-CoV-2 na ograniczenie skali działalności organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w obszarze nowych narkotyków

Ponadto na ograniczenie działalności organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w obszarze przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków istotny wpływ wywarła w 2020 r. pandemia COVID-19. Sytuacja taka miała miejsce w szczególności w sześciu²³ z 10 skontrolowanych PSSE. Wiązało się to w głównej mierze z oddelegowaniem pracowników wyznaczonych do zadań związanych z nowymi narkotykami do działań Państwowej Inspekcji Sanitarnej związanych z wprowadzeniem w Polsce stanu epidemicznego. Z kolei nie odnotowano takich ograniczeń w tych PSSE, w których działalność związana z przeciwdziałaniem dostępności nowych narkotyków była relatywnie niewielka. Dodatkowo ustalono, że sytuacja spowodowana rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 ograniczyła działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej dotyczące zadań związanych z nowymi narkotykami, w tym m.in.: odłożono w czasie cykliczne spotkania i narady, a także istotnie ograniczono działania oświatowo-zdrowotne.

²³ PSSE: w Gorzowie Wielkopolskim, w Legnicy, w Lublinie, w Łodzi, w Puławach oraz we Wrocławiu.

5.2.2. Realizacja zadań dotyczących nowelizacji rozporządzenia w sprawie wykazu substancji

W dniu 14 lipca 2015 r. działając na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy o PN, Minister Zdrowia powołał *Zespół ds. oceny ryzyka zagrożeń*, którego Przewodniczącym został Główny Inspektor Sanitarny. *Zespół* ten wydawał rekomendacje do ujęcia nowych niebezpiecznych substancji w załącznikach do *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji*.

W kontrolowanym okresie odbyło się sześć posiedzeń *Zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń*, w wyniku których podjętych zostało ogółem 17 uchwał rekomendujących Ministrowi Zdrowia umieszczenie w załącznikach do *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji* ogółem 25 enumeratywnie wskazanych substancji oraz jednej grupy generycznej. Podjęte w tym względzie uchwały były przekazywane Ministrowi Zdrowia. *Zespół ds. oceny ryzyka zagrożeń* wybierał do oceny substancje w oparciu o opracowaną w 2016 r. metodykę²⁴ dokonywania oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych. Informacje o substancjach poddawanych ocenie pozyskiwał z różnych źródeł, w tym: [a] z raportów o substancjach wykazujących działanie na ośrodkowy układ nerwowy przekazywanych przez podmioty, o których mowa w art. 44c ust. 13 ustawy o PN, tj. prowadzących badania mające na celu ustalenie czy produkt, co do którego zachodziło uzasadnione podejrzenie, że był środkiem zastępczym oraz [b] z KBPN, które pełniło rolę polskiego punktu kontaktowego wobec Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii z siedzibą w Lizbonie w ramach systemu wczesnego ostrzeżenia o nowych substancjach psychoaktywnych.

Główny Inspektor Sanitarny na podstawie upoważnienia Ministra Zdrowia z dnia 11 stycznia 2019 r. prowadził prace legislacyjne nad nowelizacją *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji*.

W wyniku przeprowadzonego procesu legislacyjnego w dniu 27 września 2019 r. weszła w życie nowelizacja przedmiotowego rozporządzenia²⁵, na mocy której w wykazie nowych substancji psychoaktywnych ujęto dziewięć substancji rekomendowanych przez *Zespół ds. oceny ryzyka zagrożeń*. Jednakże do dnia zakończenia kontroli NIK (11 grudnia 2020 r.) rozporządzenie nie zostało ponownie znowelizowane.

Minister Zdrowia nie zapewnił w pełni skutecznej ochrony społeczeństwa przed nowymi szkodliwymi substancjami psychoaktywnymi, ponieważ nie znowelizował ponownie *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji*. Przywołany akt prawny nie został bowiem zaktualizowany o 16 nowych

Istotna rola rekomendacji Zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń dla oceny szkodliwości nowych narkotyków

Niezapewnienie bieżącej nowelizacji rozporządzenia w sprawie wykazu substancji

²⁴ O której mowa w § 1 pkt 5 regulaminu *Zespołu*. *Zespół* zdecydował, że ocena substancji, które będą rekomendowane Ministrowi Zdrowia będzie dokonywana w oparciu o założenia wskazane w art. 18b ust. 1 pkt 3 ustawy o PN oraz o kartę oceny substancji, w której opisywano m.in. status prawny substancji dotyczący kontrolowania jej na poziomie krajowym i międzynarodowym, wzór strukturalny, nazwę systematyczną w nomenklaturze chemicznej, synonimy, wzór sumaryczny, masę molową, mechanizm oddziaływania, dostępność substancji w Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 sierpnia 2019 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych* (Dz. U. poz. 1745).

substancji i grupę generyczną wymienionych w kolejnych uchwałach *Zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń* (podjętych od 6 czerwca 2019 r. do 16 września 2020 r.²⁶).

Z kolei Główny Inspektor Sanitarny nie zapewnił rzetelnego procesu kolejnej nowelizacji *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji*, do czego był zobowiązany na podstawie upoważnienia Ministra Zdrowia z 11 stycznia 2019 r. Projekt nowelizacji powyższego rozporządzenia, uwzględniający łącznie 16 substancji oraz grupę generyczną, został opracowany dopiero 4 grudnia 2020 r.²⁷, tj. odpowiednio po około roku i sześciu miesiącach, roku i dwóch miesiącach, ponad dziewięciu miesiącach i trzech miesiącach od dnia podjęcia stosownych uchwał przez *Zespół ds. oceny ryzyka zagrożeń*.

Niezapewnienie bieżącej nowelizacji *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji* spowodowało, że nowe szkodliwe substancje pozostawały w kontrolowanym okresie w obrocie rynkowym bez możliwości stosowania sankcji karnych wobec sprawców czynów związanych z tymi substancjami. Co istotne, po wejściu w życie *ustawy nowelizującej* substancje te ujawniane były 166 razy przez funkcjonariuszy Policji oraz KAS.

5.2.3. Kary pieniężne nakładane w związku z wytwarzaniem i wprowadzaniem do obrotu nowych narkotyków i stopień ich egzekucji

Wobec niewielkiego stopnia wyegzekwowania nałożonych w latach 2017–2020²⁸ przez PPIS w całym kraju administracyjnych kar pieniężnych, ich wymierzanie nadal nie stanowiło realnej dolegliwości dla podmiotów prowadzących zakazaną działalność. Wynoszący 6,5% poziomu ściągalności tych kar wskazywał tym samym, że wykorzystywanie administracyjnej kary pieniężnej do przeciwdziałania szkodliwej działalności było narzędziem nieadekwatnym i nieskutecznym. Powyższy trend widoczny był również w skontrolowanych PSSE. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2020 r. nałożono kary pieniężne w łącznej kwocie 5007,0 tys. zł, a wyegzekwowano zaledwie 3,9% tej kwoty, tj. 193,4 tys. zł.

²⁶ Uchwały *Zespołu* o numerach: od 6/2019 do 8/2019 z 6 czerwca 2019 r., od 9/2019 do 11/2019 z 3 października 2019 r., od 1/2020 do 3/2020 z 18 lutego 2020 r. oraz od 4/2020 do 5/2020 z 16 września 2020 r.

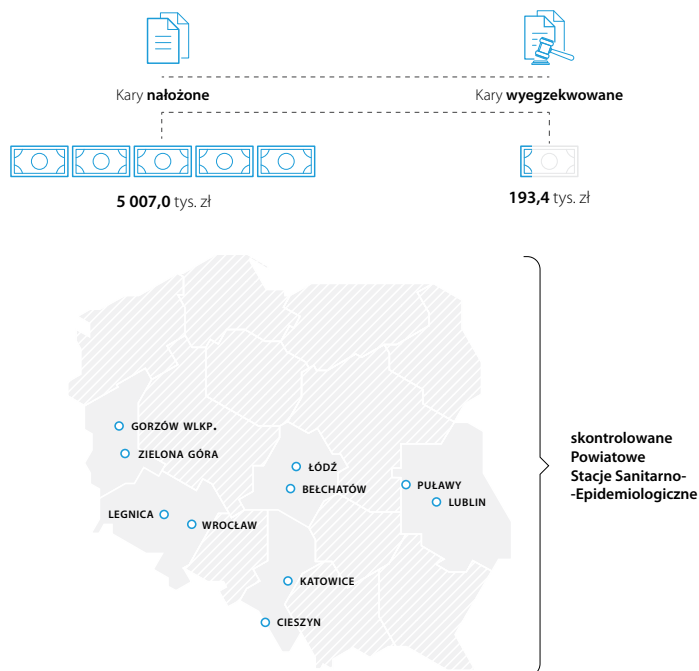
²⁷ Projekt z dnia 4 grudnia 2020 r. został zamieszczony na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w dniu 8 grudnia 2020 r.

²⁸ Do 30 czerwca 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6

Wysokość nałożonych i wyegzekwowanych od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2020 r. administracyjnych kar pieniężnych w skontrolowanych PSSE



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Nieskuteczność prowadzonych przez organy egzekucyjne działań powodowała przypadki występowania do skontrolowanych PPIS o pokrycie kosztów prowadzenia tych postępowań. W przypadku sześciu skontrolowanych PSSE naczelnicy urzędów skarbowych wystąpili łącznie o zwrot 71,4 tys. zł poniesionych kosztów nieskutecznej egzekucji należności. W przypadku trzech PSSE koszty te zostały umorzone na wniosek PPIS. Natomiast w pozostałych przypadkach zapłacona przez skontrolowanych PPIS kwota wyniosła łącznie 9,8 tys. zł²⁹.

Przykłady

W **PSSE we Wrocławiu** spośród kar nałożonych w łącznej kwocie 1290,0 tys. zł wyegzekwowano 29,5 tys. zł. Jednocześnie w związku z prowadzonymi w tym okresie postępowaniami egzekucyjnymi Naczelnik Urzędu Skarbowego wystąpił o zapłatę kwoty 28,4 tys. zł. I tak: w związku z obciążeniem kosztami egzekucyjnymi w kwocie 9,2 tys. zł Naczelnik Urzędu Skarbowego odmówił uwzględnienia wniosku PPIS o umorzenie tych kosztów. Rozstrzygnięcie to zostało podtrzymane zarówno przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej jak i przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. W ocenie Sądu w przedmiotowej sprawie nie zachodziła przesłanka ważnego interesu publicznego, jako podstawy do umorzenia kosztów egzekucyjnych, a bezspornym jest, że PPIS jako wierzyciel, pokrywa koszty egzekucyjne, jeżeli nie mogą one być ściągnięte od zobowiązanego. Podobnie w kolejnym przypadku dotyczącym kwoty 19,2 tys. zł Naczelnik Urzędu Skarbowego odmówił umorzenia w całości kosztów egzekucyjnych. Po utrzymaniu w mocy postanowienia organu egzekucyjnego przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej PPIS

²⁹ Według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wnosząc jednocześnie o wstrzymanie w całości wykonania postanowień o obciążeniu kosztami egzekucyjnymi do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd. WSA wydał postanowienie odmawiające wstrzymania wykonania zaskarżonego postanowienia, które pomimo zażalenia PPIS zostało oddalone przez Naczelny Sąd Administracyjny. W pozostałym zakresie sprawa w przedmiocie odmowy umorzenia kosztów egzekucyjnych była w toku³⁰.

W PSSE w Legnicy w związku z nieuregulowaniem należności wynikającej z decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej PPIS wystąpił do Naczelnika Urzędu Skarbowego z prośbą o udzielenie informacji o stopniu realizacji tytułu wykonawczego w tym zakresie. Do PSSE wpłynęło postanowienie w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego wydane przez Naczelnika Urzędu Skarbowego. W uzasadnieniu tego postanowienia, wskazano m.in., że: [1] dokonano zajęcia dwóch rachunków bankowych (w wyniku tych czynności nie uzyskano żadnych kwot); [2] tytuł egzekucyjny był przydzielany do służby poborcy skarbowemu. Z relacji poborcy wynikało, że zobowiązany nie mieszka pod wskazanym adresem; [3] uzyskano informację z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, iż zobowiązany nie figuruje w tej ewidencji; [4] uzyskano informację z Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych, że zobowiązany nie figuruje w tej bazie; [5] w oparciu o własną bazę danych nie ustalono, aby dłużnik posiadał jakikolwiek dochód lub składniki majątkowe, z których Naczelnik Urzędu Skarbowego mógłby prowadzić skuteczną egzekucję.

Niezależnie od trudności w egzekwowaniu od pomiotów zobowiązanych zapłaty nałożonych kar pieniężnych NIK w sześciu³¹ z 10 PSSE stwierdziła nieprawidłowości dotyczące działań ukierunkowanych na skuteczne wyegzekwowanie należności.

Przykłady

W PSSE w Łodzi PPIS nie wystawiła niezwłocznie tytułu wykonawczego obejmującego należność pieniężną z tytułu kary wymierzonej decyzją administracyjną. Tytuł wykonawczy wystawiono po 433 dniach, a przed jego wystawieniem nie podejmowano żadnych działań.

W PSSE w Bełchatowie w podobnej sytuacji tytuł wykonawczy wystawiono po 118 dniach od dnia wydania decyzji nakładającej karę pieniężną.

5.2.4. Realizacja zadań dotyczących nowych substancji psychoaktywnych po wejściu w życie ustawy nowelizującej

Ujawnianie nowych substancji psychoaktywnych po objęciu ich rygiem odpowiedzialności karnej

Wejście w życie *ustawy nowelizującej* skutkowało wprowadzeniem odpowiedzialności karnej w odniesieniu do czynów związanych z nowymi substancjami psychoaktywnymi. Jak wynika z informacji uzyskanych przez NIK z jednostek Policji, SG oraz KAS służby te ujawniły NSP w 1761 przypadkach. Ponadto według danych przekazanych przez KGP na podstawie art. 62b ust. 1 *ustawy o PN*³² w 2018 r. (od 21 sierpnia) wszczęto 382 postępowania, w 2019 r. – 847, natomiast w I półroczu 2020 r. – 377 postępowań dotyczących naruszenia zakazu posiadania nowej substancji

³⁰ Według stanu na dzień 23 października 2020 r.

³¹ PSSE: w Bełchatowie, w Gorzowie Wielkopolskim, w Legnicy, w Łodzi, w Puławach oraz we Wrocławiu.

³² Z którego wynika karalność posiadania nowych substancji psychoaktywnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

psychoaktywnej. Z kolei w przedmiocie posiadania znacznej ilości nowych substancji psychoaktywnych (czyn wskazany w art. 62b ust. 2 *ustawy o PN*) organy Policji wszczęły odpowiednio 20, 58 i 28 postępowań.

Ponadto w związku z wejściem w życie przywołanego aktu prawnego Prezesowi Biura do spraw Substancji Chemicznych przypisano kompetencję do wydawania zezwoleń w zakresie prowadzenia przez przedsiębiorców działalności w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przywozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowej dostawy lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz wprowadzania do obrotu tych nowych substancji psychoaktywnych.

Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych prawidłowo wykonywała zadania dotyczące przeciwdziałania dostępności nowych substancji psychoaktywnych, wykorzystując uprawnienia wynikające z *ustawy nowelizującej*. W okresie od dnia 21 sierpnia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych wydała 169 decyzji w tym zakresie. W ramach realizowanych zadań, w sposób rzetelny współpracowała z innymi organami administracji publicznej.

Prawidłowa realizacja zadań w zakresie NSP przez Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych po wejściu w życie ustawy nowelizującej

5.2.5. System ewidencjonowania zatruc i zgonów spowodowanych używaniem nowych narkotyków

Wraz z wejściem w życie *ustawy nowelizującej* wprowadzony został obowiązek zgłaszania przez podmioty wykonujące działalność leczniczą oraz podmioty prowadzące badania pośmiertne przypadków zatruc i zgonów spowodowanych użyciem nowych narkotyków lub podejrzeń wystąpienia takich przypadków.

Dodać jednakże należy, że możliwe było dokonywanie zgłoszenia bez wskazania środka zastępczego lub nowej substancji psychoaktywnej, które spowodowały zatrucie. Zgodnie bowiem z art. 30a ust. 4 pkt 3 *ustawy o PN* dane te należało wskazać o ile zostały ustalone lub stwierdzone w wyniku badania materiału biologicznego lub ujawnione w badaniu pośmiertnym.

Ustanowienie prawnego obowiązku zgłaszania zatruc i zgonów spowodowanych nowymi narkotykami lub podejrzeń takich przypadków

Przykłady

W PSSE we Wrocławiu z korespondencji prowadzonej z Zakładem Medycyny Sądowej Uniwersytetu Medycznego we Wrocławiu od stycznia do kwietnia 2019 r. (na prośbę Wojewódzkiego Koordynatora ds. środków zastępczych w związku z zapytaniem GIS), odnośnie do trzech zgłoszonych przez Zakład przypadków zgonów we wrześniu 2018 r. wynikało, że nie udało się ustalić faktycznej przyczyny tych zgonów na podstawie sekcji zwłok. Ponadto Zakład Medycyny Sądowej UM nie posiadał informacji, czy prokuratorzy, którzy te sekcje zlecali wykonywali dalsze badania toksykologiczne, a jeżeli tak, to z jakim wynikiem. Ponadto szczegółowe badanie próby przypadków zgłoszeń wpływających do PSSE wykazało, że we wszystkich przypadkach zgłoszenia te dotyczyły nieustalonych na dzień ich przekazania substancji. W zakresie korespondencji prowadzonej z Zakładem Medycyny Sądowej UM (w związku z weryfikacją zgłoszeń z danymi Prokuratury) odnośnie do zgonu zgłoszonego przez Zakład w czerwcu 2019 r. wynikało, że prowadząca sprawę prokuratura rejonowa ostatecznie nie wyraziła zgody na badania toksykologiczne, w związku z tym Zakład nie był w stanie podać informacji o ich wynikach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W PSSE w Zielonej Górze stwierdzono, że podmioty lecznicze mają problem z identyfikacją substancji zawartej w zażyтым środku przez pacjenta, gdyż z pobranego materiału biologicznego przeprowadza się test na obecność jedynie czterech „starych” narkotyków. Szpitale nie wykonują badań na obecność środków zastępczych w pobranym materiale biologicznym. PPIS nie ingeruje w treść przekazywanych zgłoszeń dotyczących zażytych produktów.

Z objętych szczegółową kontrolą zgłoszeń wynikało, że nie ustalono środka zastępczego lub nowej substancji psychoaktywnej. Wskazywano w nich natomiast przykładowo na: [1] brak danych w tym zakresie (15 przypadków) i dodatkowo: „według pacjentki pięciokątna tabletką z czaszką” (dwa przypadki), „dopalacze” (trzy przypadki), „narkotyki” (jeden przypadek); [2] „nową substancję psychoaktywną (dopalacz) klozapol”, podczas gdy jest to nazwa handlowa leku (1 przypadek); [3] zatrucie środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi.

W PSSE w Katowicach w badanej próbie zgłoszeń zatruc w 50% przypadków zgłaszający nie zamieścili nazwy środka zastępczego lub nowej substancji psychoaktywnej, która spowodowała zatrucie. W kolejnych 50% zgłoszeń otrzymanych przez Stację źródłem zatruc lub podejrzeń zatruc nowymi narkotykami były według zgłaszających m.in. amfetamina, kannabinoidy, ecstazy, metaamfetamina, mefedron, benzodiazepiny lub środki określane przez zgłaszających jako „dopalacze”. Z wyjaśnień PPIS wynikało, że nazwy substancji zamieszczają w zgłoszeniach podmioty, które jednocześnie ustalają okoliczności zdarzeń i kwalifikują je, jako zatrucie podlegające zgłoszeniu według *ustawy o PN*.

Wpływające do PPIS zgłoszenia były udostępniane właściwym wojewódzkim inspektorom sanitarnym oraz Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Zgodnie z wymogiem wynikającym ze znowelizowanych przepisów *ustawy o PN* Główny Inspektor Sanitarny miał dokonywać weryfikacji udostępnionych zgłoszeń. Realizację tego zadania Główny Inspektor Sanitarny zlecił podmiotowi zewnętrznemu. Kontrola dwóch raportów sporządzonych przez podmiot zewnętrzny za maj i listopad 2019 r., wykazała, że podmioty lecznicze zgłaszały także informacje o zatruciach substancjami, które należało zakwalifikować do grupy środków odurzających lub substancji psychotropowych (opiaty, kokaina, amfetamina i pochodne, marihuana, LSD), leków oddziałujących na ośrodkowy układ nerwowy i innych zgłoszonych substancji niemających związku z takimi środkami. Dane te nie były uwzględniane w ogólnej liczbie zatruc środkami zastępczymi i nowymi substancjami psychoaktywnymi, a w raporcie Głównego Inspektora Sanitarnego, o którym mowa w art. 30a ust. 6 *ustawy o PN*, sporządzonym za 2019 r.³³, przypadki te zaprezentowano jako „pozostałe”.

Zapewnienie w możliwie pełnym zakresie umieszczania wszelkich informacji o przyczynach zatruc lub zgonów spowodowanych nowymi narkotykami stanowić może istotny czynnik służący do realizacji celu funkcjonowania tego rejestru, tj. podejmowania działań w zakresie wczesnego ostrzegania ukierunkowanego na ograniczanie zagrożeń jakie powodują nowe narkotyki.

³³ „Raport Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczący zatruc środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną w Polsce”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wątpliwości związane z raportowaniem danych o zgonach spowodowanych nowymi narkotykami stanowiły kolejne zagadnienie, mogące wpływać na kompletność zgromadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej danych. Należy przy tym wskazać, że brak jest prawnej definicji „podmiotów przeprowadzających badania pośmiertne”, natomiast z wykładni przepisów wynika, że podmiotem tym co do zasady powinien być lekarz, a nie podmiot powierzający lekarzowi przeprowadzenie takiego badania, którym w praktyce są np. organy prokuratury. Wobec tego podmiotom niebędącym podmiotami leczniczymi, lecz zlecającym lekarzom przeprowadzenie badania pośmiertnego nie można przypisać obowiązku przekazywania danych określonych w art. 30a *ustawy o PN*, który wprowadzony został do tego aktu prawnego na mocy *ustawy nowelizującej*. Przekazywanie danych przez te podmioty do organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej może natomiast następować na zasadzie dobrowolności. W praktyce więc realizacja celu wynikającego ze znowelizowanych przepisów uzależniona może być co najmniej częściowo od podmiotów niebędących adresatami obowiązków w nich sformułowanych.

Nieprecyzyjne definiowanie podmiotów przeprowadzających badania pośmiertne

Mankamenty funkcjonującego systemu gromadzenia informacji o zatruciach i zgonach spowodowanych nowymi narkotykami lub podejrzeniach takich przypadków dostrzegane były w GIS. Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego zwróciła się 3 marca 2020 r. do Dyrektora Departamentu Zdrowia Publicznego i Rodziny w Ministerstwie Zdrowia z propozycją uwzględnienia w kategoriach podmiotów zgłaszających zatrucia w art. 30a *ust. 2 ustawy o PN* również pionu ratownictwa medycznego oraz prokuratorów zlecających badania pośmiertne. W związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 realizacja proponowanych rozwiązań została zawieszona. Ponadto w ramach opiniowania projektów aktów normatywnych opracowywanych przez inne podmioty, Główny Inspektor Sanitarny zgłaszał uwagi do projektu ustawy o stwierdzaniu, dokumentowaniu i rejestracji zgonów³⁴ w celu dodania przepisów regulujących postępowanie w przypadku zgonu z powodu zatrucia środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną. Prace legislacyjne w tym zakresie nie zostały dotychczas sfinalizowane.

Nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu zgłaszania zatruc i podejrzeń zatruc zidentyfikowano w czterech³⁵ z 10 skontrolowanych PSSE. Polegały one zasadniczo na opóźnionym udostępnianiu w systemie informacji o otrzymanych zgłoszeniach zatruc dokonywanych przez zobowiązane do tego podmioty.

Opóźnienia w udostępnianiu przez PPIS danych wynikających z wpływających zgłoszeń

Przykłady

W PSSE w Zielonej Górze zidentyfikowano przypadki opóźnionego przekazania za pośrednictwem systemu informatycznego informacji o 10 zdarzeniach, przy czym w przypadku czterech z nich opóźnienie wyniosło ponad osiem miesięcy.

³⁴ Dokument zarejestrowany w wykazie prac Rady Ministrów pod numerem UD369.

³⁵ PSSE w: Cieszynie, Katowicach, Lublinie i Zielonej Górze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **PSSE w Katowicach** w 24 na 26 zbadanych zgłoszeń z: marca, czerwca, września i grudnia 2019 r. (tj. 92,3 %) stwierdzono opóźnienia we wprowadzaniu do bazy SMIOD informacji o podejrzeniach zatruc bądź zatruciach nowymi narkotykami sięgające od jednego do 281 dni.

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że istotnym zagadnieniem związanym z funkcjonowaniem systemu monitorowania zatruc i zgonów spowodowanych nowymi narkotykami jest kwestia ryzyka braku kompleksowego gromadzenia i przepływu informacji na temat przypadków zgonów wynikających z użycia nowych narkotyków.

5.2.6. Przeciwdziałanie obrotowi nowymi narkotykami za pośrednictwem sieci teleinformatycznych

Ograniczony podmiotowo i przedmiotowo zakres działań podejmowanych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej

Działania ukierunkowane na ograniczanie dostępności nowych narkotyków poprzez sieci teleinformatyczne prowadzone były w czterech³⁶ z dziesięciu skontrolowanych PSSE. Aktywność Stacji w tej sferze nie przełożyła się jednak na efekty w postaci ujawnienia wprowadzania do obrotu nowych narkotyków. Spowodowane to było przede wszystkim niedysponowaniem przez Stacje odpowiednimi zasobami technicznymi i osobowymi mogącymi przeciwdziałać prowadzeniu zakazanej działalności. W pozostałych sześciu PSSE³⁷, w których nie zadeklarowano prowadzenia takich działań wskazano jednak na tożsame ograniczenia w tym zakresie.

Przykłady

W **PSSE w Legnicy** systematycznie przeglądano strony sklepów internetowych posiadających w swojej ofercie produkty mogące stanowić środki zastępcze, tzw. dopalacze (głównie sklepy oferujące środki stosowane w e-papierosach: liquidy, aromaty itp.). Utrudnienia w prowadzonych działaniach związanych z przeciwdziałaniem dostępności środków zastępczych w Internecie stanowił natomiast brak specjalistycznej wiedzy we wskazanym zakresie (brak szkoleń). Uniemożliwia to między innymi śledzenie podejrzanych transakcji, identyfikację właścicieli stron internetowych czy też przeprowadzanie kontroli ofert produktów dostępnych w tzw. darknecie.

W **PSSE w Łodzi** nie podejmowano działań na rzecz ograniczenia dostępności nowych narkotyków w cyberprzestrzeni. PPIS wyjaśniła, iż nie ma możliwości identyfikowania i ustalania personaliów podmiotów działających w cyberprzestrzeni. Serwery świadczące hosting stron internetowych są zlokalizowane poza Unią Europejską. Ponadto jak wyjaśniła PPIS, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie posiadają szerszych możliwości zdobywania informacji dotyczących obrotu substancjami zakazanymi niż każda osoba dysponująca komputerem.

Po wejściu w życie *ustawy nowelizującej* kwestia uregulowania zagadnienia ograniczania dostępności nowych narkotyków w cyberprzestrzeni była podejmowana przez Głównego Inspektora Sanitarnego w marcu 2020 r., jednakże z powodu rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 działania te zostały zawieszono. We wnioskach zawartych w *Raporcie Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczącym zatruc środkami zastępczymi*

³⁶ PSSE w: Katowicach, Legnicy, Lublinie oraz Puławach.

³⁷ PSSE: w Bełchatowie, w Cieszynie, w Gorzowie Wielkopolskim, w Łodzi, we Wrocławiu oraz w Zielonej Górze.

lub nowymi substancjami psychoaktywnymi w Polsce za rok 2019 wskazano m.in., że na dalszy spadek liczby zatruć wpływ może mieć ograniczenie sprzedaży tych substancji poprzez sklepy internetowe.

W 2018 r. policjanci wydziałów do walki z cyberprzestępczością KWP/KSP siedem razy (na 15 prowadzonych spraw związanych z przestępczością narkotykową, w tym NSP), wystąpili do usługodawców z wnioskami o zablokowanie treści domen internetowych oferujących do sprzedaży NSP czy środki zastępcze. W wyniku podjętych działań jedna z tych stron została zablokowana. W latach 2019–2020 prowadzono: na dzień 31 grudnia 2019 r. – 15 spraw w tym przedmiocie, natomiast na dzień 30 września 2020 r. – dwie sprawy.

Zastępca Komendanta Głównego Policji wskazał, że kwestia blokowania bądź usuwania jakichkolwiek stron www, kont na portalach społecznościowych, komunikatorach lub ogólnie w sieci Internet pozostawała w gestii administratorów (usługodawców), którzy po otrzymaniu informacji od Policji mogli we własnym zakresie – w przypadku stwierdzenia niezgodności zamieszczonych treści z regulaminem świadczenia usług – podjąć decyzje o „zamrożeniu” danej strony lub rozwiązaniu umowy o świadczenia usług drogą elektroniczną. Z przyczyn techniczno-prawnych czynności wobec zagranicznych domen internetowych nie były podejmowane, ponieważ Policja nie ma uprawnień umożliwiających zablokowanie takich treści. Ponadto Dyrektor Biura do Walki z Cyberprzestępczością KGP wskazał, że w sytuacji gdy dana strona znajduje się na serwerze ulokowanym w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej, Policja mogła poinformować o tym fakcie policję danego kraju, korzystając z aplikacji Europolu.

Podejmowane przez Policję działania w obszarze przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków w cyberprzestrzeni

5.2.7. Występowanie swoistej luki prawnej w przypadku zmiany klasyfikacji substancji

Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie miały podstaw prawnych do orzekania w trybie postępowania administracyjnego wobec substancji, które utraciły status prawny środka zastępczego, o ile postępowanie nie zostało wszczęte przed wejściem w życie *ustawy nowelizującej*. Jednocześnie w tych sprawach niemożliwym było prowadzenie postępowań karnych przez organy ścigania, gdyż w dacie popełnienia czynów dotyczących tych substancji, co do zasady nie podlegały one odpowiedzialności karnej.

Dodatkowo dostrzec należy, że wobec zmian wprowadzonych *ustawą nowelizującą* PPIS nie mają już możliwości wymierzania na podstawie art. 52a *ustawy o PN* administracyjnych kar pieniężnych dotyczących czynów związanych z nowymi substancjami psychoaktywnymi. Jednocześnie ustawodawca w *ustawie nowelizującej* nie rozstrzygnął problemu intertemporalnego związanego ze zmianą tego przepisu. Na tym tle powstała wątpliwość, czy art. 52a ust. 1 *ustawy o PN* znajdował zastosowanie do czynów polegających na wytwarzaniu lub wprowadzaniu do obrotu nowej substancji psychoaktywnej, które nastąpiły przed tym dniem, podobnie, gdy czyn dotyczył substancji, która od 21 sierpnia 2018 r. utraciła status środka zastępczego.

Występowanie swoistej luki prawnej w sytuacji utraty przez substancję statusu środka zastępczego i objęcia jej odpowiedzialnością karną

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wynikające ze zmiany przepisów ryzyko niemożności prowadzenia w określonych przypadkach postępowań administracyjnych dostrzeżono w Prokuraturze Krajowej. Skutkowało to wystosowaniem w tej materii w dniu 2 sierpnia 2018 r., tj. przed wejściem w życie *ustawy nowelizującej*, pisma do Prokuratorów Regionalnych. W korespondencji tej wskazano na konsekwencje prawne wejścia w życie *ustawy nowelizującej*, stwierdzając m.in.: *Zgodnie z art. 7 tej ustawy, aby Państwowi Powiatowi Inspektorzy Sanitarni mogli po jej wejściu w życie prowadzić postępowanie dotyczące m.in. nowych substancji psychoaktywnych, postępowanie takie musi zostać przez nich wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej. Po tej dacie, w związku z kryminalizacją zachowań dotyczących nowych substancji psychoaktywnych, postępowanie dotyczące takich substancji będzie prowadzone nie przez państwowych inspektorów sanitarnych, lecz przez organy ścigania – co będzie oczywiście dotyczyło jedynie czynów popełnionych po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej. Istnieje zatem ryzyko, że dany czyn dotyczący nowej substancji psychoaktywnej, popełniony przed dniem wejścia w życie ustawy, nie zostanie objęty żadnym rodzajem postępowania – ani postępowaniem karnym, gdyż w dniu popełnienia nie stanowił przestępstwa, ani postępowaniem administracyjnym, gdyż postępowanie takie nie zostanie wszczęte w terminie wskazanym w art. 7 ustawy nowelizującej.*

Nieprawidłowości
i rozbieżności w sposobie
realizacji zadań
przez PPIS

W przywołanych okolicznościach w przypadku siedmiu³⁸ z 10 skontrolowanych PSSE wystąpiły sytuacje, w których PPIS wydali decyzje administracyjne, pomimo że nie zaistniały przesłanki do takiego działania.

Przykłady

W **PSSE w Cieszynie** zostało wszczęte postępowanie administracyjne, w wyniku którego PPIS wydał decyzję orzekającą o przepadku na rzecz Skarbu Państwa środka zastępczego oraz o zniszczeniu na koszt Skarbu Państwa substancji pomimo, że w momencie wszczęcia postępowania w tej sprawie substancja chemiczna będąca przedmiotem postępowania była nową substancją psychoaktywną. W dniu 6 stycznia 2019 r. ujawniono skierowaną do mieszkańca powiatu cieszyńskiego przesyłkę pocztową zawierającą środek zastępczy pF-4-metyloaminoreks. W dniu 21 sierpnia 2019 r. Minister Zdrowia wydał rozporządzenie zmieniające *rozporządzenie w sprawie wykazu substancji*. Na mocy tej zmiany substancja będąca przedmiotem postępowania znalazła się w wykazie nowych substancji psychoaktywnych. Pomimo tego w dniu 30 października 2019 r. PPIS wszczął z urzędu postępowanie administracyjne zakończone w dniu 9 grudnia 2019 r. wydaniem przez PPIS decyzji o przepadku na rzecz Skarbu Państwa oraz zniszczeniu zatrzymanych produktów.

PPIS w Bełchatowie wszczęła po 21 sierpnia 2018 r. pięć postępowań administracyjnych na podstawie art. 44c *ustawy o PN* i wydała decyzje wobec substancji, które nie były środkami zastępczymi w rozumieniu art. 4 pkt 27 *ustawy o PN*, w tym:

- cztery decyzje orzekające o przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu produktów, w których skład, na dzień wydania decyzji, wchodziły substancje psychotropowe, środki odurzające lub nowe substancje psychoaktywne określone w *rozporządzeniu w sprawie wykazu substancji*,
- jedną decyzję zakazującą wprowadzania do obrotu, nakazującą wycofanie z obrotu oraz orzekającą o przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu

³⁸ PSSE w: Bełchatowie, Cieszynie, Legnicy, Lublinie, Łodzi, Puławach oraz Zielonej Górze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

czeniu produktów, w których skład, na dzień wydania decyzji wchodziły substancje psychotropowe, środki odurzające lub nowe substancje psychoaktywne określone w *rozporządzeniu w sprawie wykazu substancji*.

Należy przy tym dostrzec, że omawiane zagadnienia powodowały niejednolitość postępowania skontrolowanych PPIS, gdyż występowały również sytuacje, w których organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie wydawały decyzji orzekających co do czynów lub produktów, gdy substancja utraciła status środka zastępczego.

Przykład

W **PSSE we Wrocławiu** spośród trzech spraw z 2018 r. (które wpłynęły do Stacji od 21 sierpnia 2018 r.) prowadzono cztery postępowania, w tym trzy w sprawie wydania decyzji w oparciu o art. 44c ust. 4 *ustawy o PN* oraz jedno w oparciu o art. 52a *ustawy o PN*. Postępowania te zakończyły się wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania z uwagi na bezprzedmiotowość (substancje na dzień orzekania nie stanowiły środków zastępczych, a także oceniając materiał dowodowy w przypadku postępowania dotyczącego kary pieniężnej, nie stwierdzono wprowadzania do obrotów środków zastępczych).

Istotnym pozostaje przy tym, że po wejściu życie *ustawy nowelizującej*, każda kolejna nowelizacja *rozporządzenia w sprawie wykazu substancji*, w przypadku braku innego ukształtowania przepisów przejściowych, skutkować potencjalnie będzie sytuacją, w której PPIS nie będą mogli orzekać co do czynów dotyczących substancji, których kwalifikacja prawna ulegnie zmianie i nie będą one stanowić środków zastępczych (lecz substancje podlegające odpowiedzialności karnej). Do dnia zakończenia czynności kontrolnych *rozporządzenie w sprawie wykazu substancji* zostało znowelizowane jednokrotnie i w związku z wejściem w życie tej nowelizacji nie ustanowiono przepisów intertemporalnych.

Wobec powyższych okoliczności zasadne pozostaje uregulowanie kwestii przepisów przejściowych w taki sposób, aby nie powodowały one po stronie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej wątpliwości co do sposobu orzekania. Należy przy tym podkreślić, że powyższe pozwoliłoby również zmniejszyć ryzyko przekształcenia się sposobu działania organów państwa w niedopuszczalną dowolność postępowania, a tym samym przyczyniłoby się do zapobiegania powstawaniu mechanizmów korupcyjnych.

5.2.8. Postępowanie PPIS w sytuacji otrzymywania wyników badań substancji od innych organów

W przypadku skontrolowanych PSSE występowały odmienne sposoby postępowania w sytuacji otrzymania od innych organów materiałów celem prowadzenia postępowań administracyjnych.

W wyniku kontroli ustalono, że ujawnień czynów dotyczących zakazanych substancji dokonują przede wszystkim funkcjonariusze Policji i KAS. Następnie w wyniku przeprowadzonych badań laboratoryjnych, w sytuacji gdy wynik tego badania wskazuje, że ujawniony produkt stanowi środek zastępczy, służby te wobec braku podstaw prowadzenia postępowań karnych przekazują zgromadzone materiały do organów Państwowej

Niejednolite postępowanie PPIS celem ustalenia, czy substancja stanowi środek zastępczy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Inspekcji Sanitarnej celem prowadzenia, zgodnie z ich ustawową właściwością, postępowań administracyjnych. Otrzymane przez PPIS materiały zawierają już zwykle opinię z wyników badań laboratoryjnych, która nie była dokonywana przez podmiot wymieniony w rozporządzeniu Ministra Zdrowia, wydanym na podstawie delegacji ustawowej sformułowanej w art. 44c ust. 13 *ustawy o PN*. Tym samym istotne wątpliwości budziła kwestia, czy przekazane materiały były w świetle obowiązujących wymogów wystarczające do wykorzystania w postępowaniu administracyjnym.

Przykłady

W **PSSE w Łodzi** nie kierowano do powtórnej analizy laboratoryjnej materiałów przekazanych przez inne organy celem prowadzenia postępowań administracyjnych. Jak wyjaśniła PPIS, nie było podstaw do negocjowania konkluzji zawartych w otrzymanych ekspertyzach przeprowadzonych na zlecenie innych organów. Zdaniem PPIS, ponowne zlecenie badań byłoby kosztowne, bezcelowe i nie wpłynęłoby na prowadzone postępowania.

W **PSSE w Bełchatowie** w okresie objętym kontrolą PPIS dwukrotnie skierowała do analizy laboratoryjnej materiał przekazany przez Prokuratora celem prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej. PPIS dysponowała wynikami badań laboratoryjnych przeprowadzonymi przed 21 sierpnia 2018 r. na zlecenie Prokuratora w podmiotach innych niż wskazane w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie wykazu podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia badań mających na celu ustalenie czy dany produkt jest środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną. Wynikało z nich, że otrzymane produkty stanowią na dzień wydania opinii środek zastępczy, tzw. dopalacz. Na badania przeprowadzone zgodnie z ww. rozporządzeniem w Zakładzie Toksykologii Klinicznej i Sądowej Katedry Medycyny Sądowej Pomorskiego Uniwersytetu Medycznego w Szczecinie, PPIS wydatkowała łącznie 448,70 zł. Na podstawie art. 44c ust. 6 *ustawy o PN*, PPIS obciążyła strony kosztami prowadzonego postępowania i badań w łącznej kwocie 482,20 zł, z czego wyegzekwowano 241,40 zł.

W **PSSE w Legnicy** w toku jednego z postępowań postanowieniem z 30 stycznia 2019 r. PPIS zlecił CLKP sporządzenie pisemnej opinii czy: [1] metody badań oraz urządzenia, które zostały wykorzystane przez Centralne Laboratorium Celno-Skarbowe w Warszawie były odpowiednie i wystarczające do stwierdzenia obecności w badanym materiale dowodowym substancji: flunitrazolam; [2] czy wymieniona substancja wyczerpuje definicję środka zastępczego, zwartą w art. 4 pkt 27 *ustawy o PN*. W tym celu PPIS przekazał do CLKP opinię Centralnego Laboratorium Celno-Skarbowego w Warszawie, natomiast produkty pozostały w siedzibie PSSE. PPIS wyjaśnił, że: *Ustalenia dotyczące takiego trybu postępowania zostały przekazane na naradzie dla pracowników WSSE, zorganizowanej przez GIS w zakresie wykonywania zadań i były wynikiem ustaleń poczynionych pomiędzy CLKP a Głównym Inspektorem Sanitarnym. Taki tryb postępowania jest zdecydowanie tańszy niż przeprowadzenie badań w jednostce, uprawnionej*. PPIS dodał m.in., że w *ustawie o PN* nie wskazano, że przeprowadzane badania mają być badaniami laboratoryjnymi.

Przywołane okoliczności wskazują na zasadność weryfikacji sposobu sformułowania obowiązujących przepisów prawnych regulujących przedmiotową materię.

5.2.9. Nieprawidłowości o charakterze formalnym podczas prowadzenia postępowań administracyjnych

Sprawy dotyczące środków zastępczych procedowane są w trybie określonym w KPA. Okoliczność ta powoduje, że organy prowadzące te postępowania zobowiązane są do dochowania wymogów określających przebieg tego postępowania, w tym także uwzględniających prawa strony postępowania administracyjnego. Jak wykazały ustalenia kontroli w przypadku pięciu³⁹ z 10 PSSE stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości.

Naruszanie przepisów KPA

Przykład

W PSSE w Puławach w przypadku jednego z postępowań administracyjnych nie zawiadomiono strony o niezafatwieniu sprawy w terminie, czym naruszono art. 36 KPA. PPIS wskazała, że strona 5 sierpnia 2019 r. odebrała zawiadomienie o wszczęciu postępowania wraz z zrzędzeniem zabezpieczenia oraz wezwaniem na przesłuchanie. Nie doszło jednak do przesłuchania w wyznaczonym terminie z winy strony.

Wyjaśnienia PPIS nie zostały jednak uwzględnione m.in. z tego względu, że z art. 36 § 2 KPA wynika, że obowiązek takiego zawiadomienia ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zafatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

5.3. Współpraca z innymi organami administracji publicznej w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków

Sześć organów administracji⁴⁰ zaangażowanych w przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków zawarło po wejściu w życie *ustawy nowelizującej* Porozumienie z 26 listopada 2018 r. Stosownie do postanowień tego dokumentu Strony zadeklarowały wzajemną współpracę zgodnie z zakresem posiadanych uprawnień ustawowych i kompetencji, zarówno na szczeblu krajowym, jak i przy współpracy z jednostkami organizacyjnymi podległymi Stronom zgodnie z ich właściwością miejscową i rzeczową. Zakres przedmiotowy tego porozumienia obejmował współpracę w celu wczesnego rozpoznawania i ostrzegania o zagrożeniach, a także wczesnego, szybkiego reagowania. Dokument ten określał sfery współdziałania bez precyzowania trybu i metod ich realizacji.

Adekwatna do posiadanych zasobów i przypisanych zadań współpraca dotycząca nowych narkotyków

Skontrolowane podmioty adekwatnie do posiadanych zasobów i przypisanych im ustawowo zadań współpracowały, w ramach realizacji Porozumienia z 26 listopada 2018 r., z innymi organami w przedmiocie ograniczania dostępności nowych narkotyków. W okresie objętym kontrolą odbyły się trzy posiedzenia⁴¹ Komitetu Sterującego, o którym mowa w § 5 Porozumienia z 26 listopada 2018 r., do którego zadań należało m.in. dokonywanie corocznej oceny realizacji celów Porozumienia z 26 listopada 2018 r. Podczas posiedzeń m.in.: [1] stwierdzono,

³⁹ PSSE: w Legnicy, w Lublinie, w Łodzi, w Puławach oraz we Wrocławiu.

⁴⁰ Główny Inspektor Sanitarny, Komendant Główny Policji, Szef Krajowej Administracji Skarbowej, Prokurator Krajowy, Komendant Główny Straży Granicznej i Główny Inspektor Farmaceutyczny.

⁴¹ Odpowiednio: 14 czerwca 2019 r., 19 grudnia 2019 r., 12 października 2020 r. W 2018 r. nie odbyło się spotkanie Komitetu Sterującego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

że w przypadku zgonów obecny system zbierania danych nie dawał pełnej możliwości adekwatnej oceny ryzyka (brak potwierdzenia badaniami toksykologicznymi okoliczności zgonu); [2] odniesiono się do postępowań egzekucyjnych; [3] poruszano kwestię związane z urządzeniami samoobsługowymi, w których sprzedawane były produkty z suszem konopnym o zawartości THC nieprzekraczającej 0,2%.

Główny Inspektor Sanitarny i Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych zawarli Porozumienie z 21 lutego 2019 r. związku z wymogiem sformułowanym w art. 40d ust. 3 *ustawy o PN*. Dokument ten obejmował postanowienia dotyczące warunków i sposobu współpracy przy sprawowaniu przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nadzoru nad nowymi substancjami psychoaktywnymi, w tym procesie rozpatrywania wniosków przedsiębiorców i wydawania na ich podstawie przez Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych decyzji dotyczących tych substancji. Współpraca w ramach Porozumienia z 21 lutego 2019 r. obejmowała również uczestnictwo przedstawicieli tych organów w spotkaniach konferencyjno-szkoleniowych dotyczących nowych narkotyków, a także wymianę doświadczeń.

Skontrolowane PSSE współdziałały z innymi podmiotami w szczególności poprzez realizację działań informacyjno-profilaktycznych dotyczących zagrożeń wynikających z używania nowych narkotyków. Ponadto istotnym aspektem tej współpracy pozostawała wymiana informacji z innymi podmiotami (prokuratura, Policja), których działalność obejmowała zagadnienia dotyczące nowych narkotyków.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy obowiązujące rozwiązania prawne i organizacyjne skutecznie ograniczają dostępność nowych narkotyków.

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy przyjęte rozwiązania organizacyjne umożliwiały, w związku ze zmianą uwarunkowań prawnych, prawidłową realizację zadań z zakresu ograniczania dostępności nowych narkotyków?
2. Czy działania podejmowane przez organy administracji publicznej przyczyniły się do ograniczania dostępności nowych narkotyków?
3. Czy współpraca organów administracji publicznej była rzetelna i wpływała na ograniczanie dostępności nowych narkotyków?

Kontrola została przeprowadzona w: Ministerstwie Zdrowia, Głównym Inspektoracie Sanitarnym, Komendzie Głównej Policji, Biurze do spraw Substancji Chemicznych oraz 10 Powiatowych Stacjach Sanitarno-Epidemiologicznych.

Zakres podmiotowy

Kontrola została przeprowadzona we wszystkich skontrolowanych podmiotach na podstawie: art. 2 ust. 1 *ustawy o NIK* z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kryteria kontroli

Od 21 sierpnia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz danych statystycznych z lat poprzednich).

Okres objęty kontrolą

Kontrolę rozpoczęto 17 sierpnia 2020 r., ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano 19 stycznia 2021 r.

Termin kontroli

W związku z kontrolą, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, pozyskano łącznie 74 informacje m.in. od: KWP, CLKP, Oddziałów SG, KAS oraz wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Ministerstwo Zdrowia	Adam Niedzielski
2.		Główny Inspektorat Sanitarny	Krzysztof Saczka
3.		Komenda Główna Policji	gen. insp. Jarosław Szymczyk
4.	Delegatura NIK w Łodzi	Biuro do spraw Substancji Chemicznych	Agnieszka Dudra
5.	Delegatura NIK w Katowicach	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Cieszynie	Piotr Przewdzing
6.		Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Katowicach	Jolanta Kolanko

Wykaz jednostek kontrolowanych

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
7.	Delegatura NIK w Lublinie	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lublinie	Renata Kunc-Kozioł
8.		Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Puławach	Piotr Pietura
9.	Delegatura NIK w Łodzi	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bełchatowie	Elżbieta Świerczyńska-Musiał
10.		Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łodzi	Urszula Jędrzejczyk
11.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Legnicy	Jacek Watral
12.		Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Wrocławiu	Paweł Wróblewski
13.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gorzowie Wielkopolskim	Małgorzata Kaczmarek
14.		Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Zielonej Górze	Dorota Baranowska

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 14 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 25 wniosków pokontrolnych. Spośród tych wniosków według stanu na dzień 27 kwietnia 2021 r. 15 zostało zrealizowanych, siedem niezrealizowanych, a pozostałe trzy były w trakcie realizacji.

Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zostały zgłoszone przez Ministra Zdrowia (jedno zastrzeżenie, które zostało oddalone przez Kolegium NIK), Głównego Inspektora Sanitarnego (jedno zastrzeżenie, które zostało oddalone przez Kolegium NIK), PPIS w Lublinie (jedno zastrzeżenie, które zostało oddalone przez Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK) oraz PPIS w Łodzi (trzy zastrzeżenia, spośród których Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uwzględnił w części jedno zastrzeżenie, a dwa oddalił).

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Zdrowia	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie właściwych rozwiązań organizacyjnych służących realizacji zadań dotyczących przeciwdziałaniu dostępności nowych narkotyków; - współpracowanie w realizacji zadań dotyczących nowych narkotyków za pośrednictwem Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii z organami administracji publicznej oraz z właściwymi instytucjami międzynarodowymi. 	<ul style="list-style-type: none"> - niezapewnienie w pełni skutecznej ochrony społeczeństwa przed nowymi szkodliwymi substancjami psychoaktywnymi w związku z brakiem ponownej nowelizacji rozporządzenia w sprawie wykazu substancji. Świadczyło to o nieefektywnym nadzorze sprawowanym przez Ministra Zdrowia nad procesem nowelizacji rozporządzenia w sprawie wykazu substancji prowadzonym przez Głównego Inspektora Sanitarnego na podstawie upoważnienia Ministra Zdrowia.
2.	Główny Inspektorat Sanitarny	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie właściwych rozwiązań organizacyjnych wspomagających realizację zadań dotyczących ograniczania dostępności nowych narkotyków; - usprawnienie systemów informatycznych służących gromadzeniu danych o zatruciach związanych z używaniem nowych narkotyków; - kontynuowanie działalności infolinii dotyczącej nowych narkotyków; - współpracowanie w ramach realizacji zadań dotyczących ograniczania dostępności nowych narkotyków z innymi organami administracji publicznej, a także instytucjami międzynarodowymi; - prowadzenie działań profilaktycznych, szkoleń, konferencji i warsztatów dotyczących problematyki nowych narkotyków. 	<ul style="list-style-type: none"> - niewywiązanie się w pełni rzetelnie z nałożonego przez Ministra Zdrowia zadania dotyczącego nowelizacji rozporządzenia w sprawie wykazu substancji. Pomimo, że powołany przez Ministra Zdrowia Zespół ds. oceny ryzyka zagrożeń rekomendował w kolejnych uchwałach podjętych od 6 czerwca 2019 r. umieszczenie w projekcie nowelizacji rozporządzenia łącznie 16 substancji oraz grupy generycznej, nastąpiło to dopiero 4 grudnia 2020 r.⁴², tj. w skrajnym przypadku po upływie około roku i sześciu miesięcy od ich podjęcia. Spowodowało to, że nowe szkodliwe substancje pozostawały w obrocie rynkowym; - nieustalenie przez Głównego Inspektora Sanitarnego, jako Przewodniczącego Zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń, w kontrolowanym okresie harmonogramu jego prac, w tym terminów i programu kolejnych posiedzeń, wbrew postanowieniom określonego przez Ministra Zdrowia regulaminu prac Zespołu.

⁴² Według projektu z dnia 4 grudnia 2020 r., umieszczonego 8 grudnia 2020 r. na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Komenda Główna Policji	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przyjęcie w Komendzie Głównej Policji rozwiązań organizacyjnych umożliwiających, w związku z ustawą nowelizującą, prawidłową realizację zadań z zakresu ograniczania dostępności nowych narkotyków; - podejmowanie w ramach posiadanych kompetencji dotyczących nowych narkotyków działań obejmujących w szczególności nadzór i monitoring działalności jednostek Policji przy realizacji tych zadań; - podejmowanie działań ukierunkowanych na przeciwdziałanie zjawisku nowych narkotyków; - podejmowanie systematycznej współpracy w ramach realizacji zadań z innymi organami, także na poziomie międzynarodowym, przyczyniającej się do ograniczenia dostępności nowych narkotyków; - współdziałanie z sygnatariuszami Porozumienia z 26 listopada 2018 r., a także wyznaczenie przedstawiciela do udziału w pracach Komitetu Sterującego, utworzonego w ramach tego Porozumienia; - prowadzenie współpracy międzynarodowej obejmującej w szczególności wymianę informacji z właściwymi organami powołanymi do zwalczania przestępczości narkotykowej. 	Nie dotyczy/nie stwierdzono.
4.	Biuro do spraw Substancji Chemicznych	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowe wykonywanie zadań dotyczących przeciwdziałania dostępności nowych substancji psychoaktywnych, z wykorzystaniem uprawnień wynikających z nowelizacji ustawy o PN; - rzetelne współpracowanie z innymi organami administracji publicznej w ramach realizowanych zadań; - prawidłowe prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących udzielenia przedsiębiorcom zezwoleń na działalność obejmującą nowe substancje psychoaktywne; - podejmowanie systematycznej, pogłębionej współpracy z innymi organami administracji publicznej w obszarze ograniczenia dostępności nowych narkotyków. 	Nie dotyczy/nie stwierdzono.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Cieszyńie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przyjęcie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację zadań z zakresu ograniczania dostępności nowych narkotyków; - podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia dostępności nowych narkotyków, w zakresie posiadanych uprawnień i kompetencji, które polegały m.in. na rejestracji przypadków zatruc i podejrzeń zatruc tymi środkami, których przyczyną mogło być albo było zatrucie nowymi narkotykami oraz wydaniu decyzji administracyjnych; - realizowanie działań związanych z współpracą z organami administracji publicznej w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków. 	<ul style="list-style-type: none"> - niezapewnienie niezwłocznego udostępniania informacji o zatruciach w systemie SMIOD; - wszczęcie i wydanie decyzji orzekającej o przepadku na rzecz Skarbu Państwa substancji pomimo, że w momencie wszczęcia postępowania substancja ta klasyfikowana była już jako nowa substancja psychoaktywna i nie powinna być przedmiotem postępowania prowadzonego przez PPIS.
6.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Katowicach	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przyjęcie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację zadań z zakresu ograniczania dostępności nowych narkotyków; - podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia dostępności nowych narkotyków w zakresie posiadanych uprawnień i kompetencji; - prawidłowe gromadzenie danych dotyczących przypadków zatruc nowymi narkotykami; - współdziałanie z innymi instytucjami, które podejmowały działania ograniczające i eliminujące występowanie nowych narkotyków oraz prowadzenie szkoleń i spotkań, na których przekazywano wiedzę o szkodliwości nowych narkotyków. 	<ul style="list-style-type: none"> - wprowadzanie z opóźnieniem do Systemu Monitorowania Informacji o Dopalaczach danych o podejrzeniach zatruc bądź zatruciach nowymi narkotykami - niezamieszczenie w trzech ze zbadanych meldunków informacji o podejrzeniach lub zatruciach nowymi narkotykami, które wpłynęły do PSSE w okresie, za jaki sporządzano na potrzeby wojewódzkiego inspektora sanitarnego i GIS raporty w tej sprawie.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lublinie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przyjęcie organizacji pracy co do zasady umożliwiającej prawidłową realizację zadań z zakresu przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków; - zapewnienie adekwatnych rozwiązań związanych z rejestrowaniem i przechowywaniem nowych narkotyków w pomieszczeniach Stacji; - rzetelne współpracowanie z innymi organami administracji publicznej realizując zadania w ramach posiadanych kompetencji. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieuwzględnienie w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników zadań związanych z nadzorem nad nowymi substancjami psychoaktywnymi; - wydanie, w jednej z pięciu spraw, decyzji zakazującej wprowadzania do obrotu produktu, pomimo że zarówno w dacie wszczęcia postępowania, jak i wydania decyzji był on środkiem odurzającym, a w konsekwencji również nieprawidłowe wydanie decyzji w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej i ustalenia kosztów badań laboratoryjnych; - naruszenie w dwóch postępowaniach administracyjnych wymogów KPA w związku z niezawiadomieniem strony o niezatwierdzeniu sprawy w ustawowym terminie, ponadto w jednym postępowaniu nie rozpatrzono całego materiału dowodowego.
8.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Puławach	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przyjęcie organizacji pracy co do zasady umożliwiającej prawidłową realizację zadań z zakresu przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków; - zapewnienie adekwatnych rozwiązań związanych z rejestrowaniem i przechowywaniem nowych narkotyków w pomieszczeniach Stacji; - rzetelne współpracowanie z innymi organami administracji publicznej realizując zadania w ramach posiadanych kompetencji. 	<ul style="list-style-type: none"> - niezrealizowanie w przypadku dwóch postępowań administracyjnych wymogów KPA (w jednym z nich zaniechano powiadomienia strony o wszczęciu postępowania, w drugim nie zawiadomiono o niezatwierdzeniu sprawy w terminie); - wydanie decyzji, która dotyczyła substancji niebędącej środkiem zastępczym w dacie wydania decyzji; - niewystarczające działania podjęte w celu wyegzekwowania należności z tytułu nałożonych kar pieniężnych.
9.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bełchatowie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przyjęcie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających w związku z <i>ustawą nowelizującą</i>, prawidłową realizację zadań z zakresu ograniczania dostępności nowych narkotyków; - podejmowanie rzetelnych działań mających na celu ograniczenie dostępności nowych narkotyków, w tym gromadzenie i przekazywanie informacji do rejestru zatruć środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi; - adekwatne do posiadanych zasobów i realizowanych zadań związane z nowymi narkotykami współpracowanie z innymi organami w przedmiocie ograniczenia dostępności tych substancji; - prowadzenie działań informacyjnych o szkodliwości nowych narkotyków. 	<ul style="list-style-type: none"> - prowadzenie z naruszeniem obowiązujących przepisów postępowań administracyjnych w zakresie nowych narkotyków skutkujących wydaniem pięciu decyzji wobec produktów, które na dzień wydania decyzji nie były środkami zastępczymi, a także nałożeniem w jednym takim przypadku kary pieniężnej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
10.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łodzi	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przyjęcie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających, w związku z ustawą nowelizującą, prawidłową realizację zadań z zakresu ograniczania dostępności nowych narkotyków; - gromadzenie i przekazywanie informacji do rejestru zatruć środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi, a także zapewnienie przez podmioty wykonujące działalność leczniczą obowiązku zgłaszania podejrzeń takich zatruć lub zgonów; - współpracowanie adekwatnie do posiadanych zasobów i realizowanych zadań dotyczących nowych narkotyków z innymi organami w przedmiocie ograniczania tych substancji. 	<ul style="list-style-type: none"> - wydanie ośmiu decyzji z naruszeniem terminu określonego w art. 35 § 3 KPA oraz niepoinformowanie stron o niezatwierdzeniu sprawy w terminie; - wszczęcie po 21 sierpnia 2018 r. postępowań administracyjnych i wydanie czterech decyzji wobec substancji, które na dzień wydania decyzji nie były środkami zastępczymi; - niepodjęcie niezwłocznych działań w celu egzekucji należności wynikających z decyzji o nałożeniu kary pieniężnej.
11.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Legnicy	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przyjęcie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację zadań z zakresu ograniczania dostępności nowych narkotyków; - realizowanie w ramach posiadanych kompetencji zadań przyczyniających się do ograniczenia dostępności nowych narkotyków; - wywiązywanie się z obowiązku przekazywania, poprzez system informatyczny oraz w formie raportów, informacji o wpływających do PSSE zgłoszeniach przypadków podejrzeń zatruć środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi; - współpracowanie w ramach realizacji zadań z innymi organami administracji publicznej, przyczyniając się w ramach posiadanych kompetencji do ograniczenia dostępności nowych narkotyków. 	<ul style="list-style-type: none"> - naruszenie w związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi przepisów prawa, które dotyczyły m.in. wydania decyzji administracyjnej dotyczącej produktu, który nie był środkiem zastępczym oraz niepoinformowania strony postępowania o niezatwierdzeniu sprawy w terminie przewidzianym w KPA.
12.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Wrocławiu	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przyjęcie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających co do zasady prawidłową realizację zadań z zakresu ograniczania dostępności nowych narkotyków, w związku z nowelizacją ustawy o PN; - realizowanie, w ramach posiadanych kompetencji, działań przyczyniających się do ograniczenia dostępności nowych narkotyków; - wykonywanie działalności w zakresie współpracy z innymi organami w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków. 	<ul style="list-style-type: none"> - niewprowadzenie do regulaminu organizacyjnego Stacji nowych zadań związanych z nadzorem nad nowymi substancjami psychoaktywnymi; - niewydanie w sześciu z siedmiu objętych badaniem postępowań administracyjnych decyzji w terminach określonych w art. 35 KPA i niezawiadomienie stron o niezatwierdzeniu sprawy w terminie; - nieudokumentowanie, jednej kontroli przeprowadzonej u przedsiębiorcy, w protokole i karcie oceny przedsiębiorcy zgodnych z wzorami wprowadzonymi przez Głównego Inspektora Sanitarnego.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
13.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gorzowie Wielkopolskim	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przyjęcie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację zadań z zakresu ograniczania dostępności nowych narkotyków; - rzetelne gromadzenie i przechowywanie informacji do rejestru zatruc środkówami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi; - współpracowanie z innymi organami administracji publicznej w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieopracowanie i niewprowadzenie pisemnych procedur zasad bezpieczeństwa transportu środków zastępczych i NSP, ich odbioru i przekazywania do zniszczenia, pomimo takiego wymogu wynikającego z Zarządzenia Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego; - niepodjęcie w jednym przypadku niezwłocznych działań celem prowadzenia egzekucji należności z tytułu kary pieniężnej.
14.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Zielonej Górze	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przyjęcie organizacji pracy umożliwiającej realizację zadań z zakresu nowych narkotyków; - podejmowanie w ramach posiadanych kompetencji działań przyczyniających się do ograniczenia dostępności nowych narkotyków; - adekwatne reagowanie na dostrzegane trudności w terminowym przekazywaniu zgłoszeń zatruc przedmioty lecznicze oraz związane ze zidentyfikowaniem substancji poprzez kierowanie pism; - współpracowanie z innymi organami administracji publicznej w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieopracowanie i niewprowadzenie pisemnych procedur zasad bezpieczeństwa transportu środków zastępczych i NSP, ich odbioru i przekazywania do zniszczenia, pomimo takiego wymogu wynikającego z Zarządzenia Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego; - występowanie przypadków opóźnień w udostępnianiu zgłoszeń o zatruciach do właściwych podmiotów; - wydanie trzech decyzji odnoszących się do substancji niebędących w tej dacie środkiem zastępczym oraz jednej co do której nie potwierdzono jednoznacznie takiego faktu; - niepodjęcie w jednej sprawie oraz opóźnienie w kolejnej sprawie w podjęciu czynności związanych z wpływem materiałów od innych organów.

*)pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Problematykę związaną ze zwalczaniem dostępności narkotyków reguluje głównie *ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii*, która weszła w życie z dniem 4 października 2005 r. i była kilkakrotnie nowelizowana.

Ustawa o PN głównym aktem prawnym dotyczącym nowych narkotyków

Ustawa określa: 1) zasady i tryb postępowania w zakresie przeciwdziałania narkomanii; 2) zadania i uprawnienia organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów w zakresie przeciwdziałania naruszeniom prawa dotyczącego obrotu, wytwarzania, przetwarzania, przerozu i posiadania substancji, których używanie może prowadzić do narkomanii; 3) organy lub podmioty właściwe do wykonania: a) rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 273/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie prekursorów narkotykowych⁴³, b) rozporządzenia (WE) Rady nr 111/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. określającego zasady nadzorowania handlu prekursorami narkotyków pomiędzy Wspólnotą a państwami trzecimi⁴⁴, c) rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1920/2006 z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii⁴⁵. W ustawie wyodrębniono także przepisy regulujące kary za nieprzestrzeganie przepisów ustawy i rozporządzeń europejskich (przepisy karne).

W kolejnych rozdziałach ustawy uregulowano zasady i tryb postępowania z osobami uzależnionymi, zawarto regulacje dotyczące prekursorów, środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych, a także przepisy dotyczące uprawy maku i konopi.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 *ustawy o PN* zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii realizują organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie określonym w ustawie. Zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii są realizowane, w zakresie określonym w ustawie, także przez: 1) przedszkola, szkoły i inne jednostki oświatowe; 2) szkoły wyższe; 3) podmioty lecznicze i inne podmioty działające w ochronie zdrowia; 4) jednostki Wojska Polskiego, Policji i Straży Granicznej; 5) organy celne; 6) jednostki organizacyjne Służby Więziennej oraz zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich; 7) ośrodki pomocy społecznej, centra usług społecznych, powiatowe centra pomocy rodzinie i regionalne ośrodki polityki społecznej; 8) jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz asystentów rodziny, rodziny zastępcze i prowadzących rodzinne domy dziecka; 9) środki masowego przekazu.

⁴³ Dz. Urz. WE L 047 z 18.02.2004, str. 1.

⁴⁴ Dz. Urz. WE L 22 z 26.01.2005, str. 1; Dz. Urz. WE Polskie wydanie specjalne z 2005 r., t. 48, str. 1.

⁴⁵ Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 1, ze zm.

W myśl art. 6 *ustawy o PN* działalność w zakresie przeciwdziałania narkomanii prowadzi Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii. Biuro jest jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Do zadań Biura należy: 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 działań zmierzających do ograniczania używania środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych; 3) inicjowanie, wspieranie i prowadzenie analiz oraz badań naukowych nad problematyką narkomanii, w tym sporządzanie oceny epidemiologicznej zagrożeń narkomanią; 4) inicjowanie prac nad nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi służącymi przeciwdziałaniu narkomanii; 5) 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; 6) opracowywanie standardów w zakresie profilaktyki uzależnień oraz leczenia i rehabilitacji osób uzależnionych; 7) inicjowanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń dla osób realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii; 8) udzielanie pomocy fachowej podmiotom realizującym zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii, w tym jednostkom samorządu terytorialnego, oraz podmiotom prowadzącym działalność oświatowo-informacyjną, badawczą, profilaktyczną, leczniczą, rehabilitacyjną i reintegracyjną; 9) współpraca z organizacjami międzynarodowymi prowadzącymi działalność w zakresie przeciwdziałania narkomanii i likwidacji szkód nią wywołanych; 10) prowadzenie krajowego systemu informacji o narkotykach oraz monitorowanie działań podejmowanych na rzecz przeciwdziałania narkomanii na poziomie krajowym i międzynarodowym; 11) podejmowanie działań interwencyjnych w sprawach skarg i wniosków dotyczących problematyki przeciwdziałania narkomanii, kierowanych do Biura lub do ministra właściwego do spraw zdrowia; 12) wykonywanie innych zadań w zakresie przeciwdziałania narkomanii, zleconych przez ministra właściwego do spraw zdrowia; 13) dofinansowywanie kosztów szkoleń w dziedzinie uzależnienia; 14) obsługa techniczno-organizacyjna Rady do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii. Ustawa przewiduje także, że uchwalane mają być wojewódzkie i gminne programy przeciwdziałania narkomanii. Przewidziano również, że przy Prezesie Rady Ministrów działa Rada do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii.

Doniosłe zmiany
wynikające z ustawy
nowelizującej

Szereg zmian w omawianej ustawie został wprowadzony na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*⁴⁶.

Na mocy tej nowelizacji zmodyfikowano brzmienie art. 4 pkt 11a w *ustawie o PN*, poprzez ustalenie, że przez pojęcie nowej substancji psychoaktywnej należy rozumieć każdą substancję lub grupy substancji pochodzenia

⁴⁶ Dz. U. poz. 1490.

naturalnego lub syntetycznego w formie czystej lub w formie preparatu działającą na ośrodkowy układ nerwowy, inną niż substancja psychotropowa i środek odurzający, stwarzającą zgodnie z rekomendacją *Zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń*, o której mowa w art. 18b ust. 1 pkt 3, zagrożenia dla zdrowia lub zagrożenia społeczne porównywalne do zagrożeń stwarzanych przez substancję psychotropową lub środek odurzający, lub które naśladują działanie tych substancji, określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 44f pkt 3.

Na mocy ww. ustawy w art. 4 pkt 25–27 *ustawy o PN* zmieniono także brzmienie definicji legalnych obejmujących pojęcia takie jak:

- 1) substancja psychotropowa, przez co należy rozumieć substancje: a) objęte zakresem stosowania Konwencji Narodów Zjednoczonych o substancjach psychotropowych z 21 lutego 1971 r.⁴⁷, b) wymienione w załączniku do decyzji ramowej Rady 2004/757/WSiSW z dnia 25 października 2004 r. ustanawiającej minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami⁴⁸, poddane środkom kontroli i sankcjom karnym takim samym jak substancje, o których mowa w lit. a, c) pochodzenia naturalnego lub syntetycznego, w formie czystej lub w formie preparatu, działające na ośrodkowy układ nerwowy, inne niż określone w lit. a i b, ale o podobnej do nich budowie chemicznej lub działaniu, stwarzające zgodnie z rekomendacją *Zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń*, o której mowa w art. 18b ust. 1 pkt 3, takie same zagrożenia dla zdrowia publicznego lub zagrożenia społeczne, jak zagrożenia stwarzane przez te substancje, d) inne niż wymienione w lit. a–c, które na podstawie przepisów ustawy obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, były objęte wykazem substancji psychotropowych – określone w przepisach wydanych na podstawie art. 44f pkt 1;
- 2) środek odurzający, przez co należy rozumieć substancje: a) objęte zakresem stosowania Jednolitej Konwencji Narodów Zjednoczonych o środkach odurzających z 30 marca 1961 r.⁴⁹ zmienionej protokołem z 25 marca 1972 r.⁵⁰, b) wymienione w załączniku do decyzji ramowej Rady 2004/757/WSiSW z dnia 25 października 2004 r. ustanawiającej minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami, poddane środkom kontroli i sankcjom karnym takim samym jak substancje, o których mowa w lit. a, c) pochodzenia naturalnego lub syntetycznego, w formie czystej lub w formie preparatu, działające na ośrodkowy układ nerwowy, inne niż określone w lit. a i b, ale o podobnej do nich budowie chemicznej lub działaniu, stwarzające zgodnie z rekomendacją *Zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń*, o której mowa w art. 18b ust. 1 pkt 3, takie same zagrożenia dla zdrowia publicznego lub zagrożenia społeczne, jak zagrożenia stwarzane przez

⁴⁷ Dz. U. z 1976 r. Nr 31 poz. 180.

⁴⁸ Dz. Urz. UE L 335 z 11.11.2004, str. 8, ze zm.

⁴⁹ Dz. U. z 1966 r. Nr 45 poz. 277.

⁵⁰ Dz. U. z 1996 r. Nr 35 poz. 149.

te substancje, d) inne niż wymienione w lit. a–c, które na podstawie przepisów ustawy obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, były objęte wykazem środków odurzających – określone w przepisach wydanych na podstawie art. 44f pkt 2;

- 3) środek zastępczy, co oznacza produkt zawierający substancję o działaniu na ośrodkowy układ nerwowy, który może być użyty w takich samych celach jak środek odurzający, substancja psychotropowa lub nowa substancja psychoaktywna, których wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu nie jest regulowane na podstawie przepisów odrębnych; do środków zastępczych nie stosuje się przepisów o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

Istotna rola Zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń

Wspomniany *Zespół ds. oceny ryzyka zagrożeń* dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych działa na podstawie art. 18a *ustawy o PN*. *Zespół* powoływany jest przez Ministra Zdrowia, dla którego jest organem opiniodawczo-doradczym 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. Członkami *Zespołu* są specjaliści posiadający wiedzę co najmniej z zakresu nauk chemicznych, farmakologii, toksykologii, psychiatrii, nauk społecznych lub nauk prawnych. Zgodnie z art. 18b ust. 1 *ustawy o PN* do zadań *Zespołu* należy: 1) ocena w świetle współczesnej wiedzy naukowej skutków oddziaływania na ośrodkowy układ nerwowy powodujących zagrożenie zdrowia lub życia ludzi, lub szkody społeczne, wynikających z używania substancji psychotropowych, o których mowa w art. 4 pkt 25 lit. d, oraz środków odurzających, o których mowa w art. 4 pkt 26 lit. d; 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, uzasadniająca umieszczenie jej w wykazie nowych substancji psychoaktywnych albo w wykazie środków odurzających lub substancji psychotropowych; 3) rekomendowanie ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, uwzględniając oceny, o których mowa w pkt 1 i 2, zmian w przepisach wydanych na podstawie art. 44f. Przepis art. 44f *ustawy o PN* stanowi, że Minister Zdrowia określi, w drodze rozporządzenia: 1) wykaz substancji psychotropowych z podziałem na grupy, o których mowa w art. 32; 2) wykaz środków odurzających z podziałem na grupy, o których mowa w art. 31, oraz ze wskazaniem środków odurzających grupy IV-N dopuszczonych do stosowania w lecznictwie zwierząt zgodnie z art. 33 ust. 2; 3) wykaz nowych substancji psychoaktywnych – uwzględniając postanowienia Konwencji Narodów Zjednoczonych oraz decyzji, o których mowa w art. 4 pkt 25 i 26, albo ocenę lub rekomendację *Zespołu*, mając na uwadze wpływ tych substancji na zdrowie lub życie ludzi lub możliwość spowodowania szkód społecznych oraz konieczność działań ochronnych podejmowanych wobec zwierząt dzikich. Wykaz substancji psychotropowych z podziałem na grupy, o których mowa w art. 32, wykaz środków odurzających z podziałem na grupy, o których mowa w art. 31,

oraz ze wskazaniem środków odurzających grupy IV-N dopuszczonych do stosowania w lecznictwie zwierząt zgodnie z art. 33 ust. 2, a także wykaz nowych substancji psychoaktywnych określił Minister Zdrowia w drodze rozporządzenia z dnia 17 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych⁵¹.

Na mocy ustawy nowelizującej do ustawy o PN wprowadzono także przepisy zawarte w rozdziale 4a zatytułowanym „Zgłaszanie zatruc środków zastępczym lub nową substancją psychoaktywną”. Zgodnie z tymi przepisami w celu ograniczania zagrożeń jakie powodują środki zastępcze lub nowe substancje psychoaktywne, w tym podejmowania działań w zakresie wczesnego ostrzegania, tworzy się rejestr zatruc środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi, który prowadzi Główny Inspektor Sanitarny. Podmioty wykonujące działalność leczniczą oraz podmioty przeprowadzające badanie pośmiertne są obowiązane zgłosić państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu właściwemu ze względu na siedzibę tego podmiotu wystąpienie zatrucia środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną albo podejrzenie wystąpienia takiego zatrucia albo zgonu, którego przyczyną mogło być albo było zatrucie środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną. Zgłoszenia dokonuje się w postaci elektronicznej niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 48 godzin od chwili wystąpienia ww. okoliczności (art. 30a ust. 1–3 ustawy o PN). W myśl art. 30a ust. 5 i 6 ustawy o PN państwowy powiatowy inspektor sanitarny udostępnia niezwłocznie zgłoszenie właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu oraz Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu. Główny Inspektor Sanitarny dokonuje weryfikacji udostępnionych zgłoszeń. Główny Inspektor Sanitarny sporządza raport dotyczący zatruc środkami zastępczym lub nową substancją psychoaktywną za dany rok, który do dnia 31 marca roku następnego udostępnia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej.

Wskazać należy również, że zgodnie z art. 34 ustawy o PN środki odurzające, substancje psychotropowe, nowe substancje psychoaktywne, lub ich preparaty, oraz prekursorzy kategorii 1, może posiadać wyłącznie przedsiębiorca, jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna uprawniona do ich posiadania na podstawie przepisów ustawy i rozporządzeń unijnych. Posiadane bez uprawnienia środki odurzające, substancje psychotropowe, nowe substancje psychoaktywne, lub ich preparaty, oraz prekursorzy kategorii 1, podlegają zabezpieczeniu przez organy ścigania lub organy celne w trybie określonym w przepisach o postępowaniu karnym. W przypadku gdy nie zostało wszczęte postępowanie karne, sąd orzeka o przepadku na rzecz Skarbu Państwa środków odurzających, substancji psychotropowych, nowych substancji psychoaktywnych, prekursorów kategorii 1, lub ich preparatów, odpowiednio na wniosek wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, Naczelnego Inspektora Farmaceutycznego Wojska Polskiego albo państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. W przypadku orzeczenia przez sąd o przepadku na rzecz Skarbu Państwa

Ustawowy obowiązek
zgłaszania zatruc
i zgonów

⁵¹ Dz. U. poz. 1591 ze zm.

Zezwolenia na prowadzenie działalności dotyczącej nowych substancji psychoaktywnych

środków odurzających, substancji psychotropowych, nowych substancji psychoaktywnych, prekursorów kategorii 1, lub ich preparatów, podlegają one zniszczeniu. Sąd może orzec na wniosek jednostek, o których mowa w art. 24 ust. 2 i 4, przepadek na rzecz Skarbu Państwa środków odurzających, substancji psychotropowych, nowych substancji psychoaktywnych, prekursorów kategorii 1, lub ich preparatów, przez przekazanie ich w całości lub części tym jednostkom.

Kolejne przepisy wprowadzone *ustawą nowelizującą* dotyczyły zezwolenia na prowadzenie działalności dotyczącej nowych substancji psychoaktywnych. Stosownie do art. 40a *ustawy o PN* prowadzenie działalności przez przedsiębiorcę w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przywozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowej dostawy lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz wprowadzenia do obrotu nowej substancji psychoaktywnej wymaga zezwolenia Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych na tę substancję, z wyjątkiem prowadzenia takiej działalności przez jednostki i podmioty, o których mowa w art. 23, art. 24 i art. 24a, w zakresie określonym w tych przepisach. Przedsiębiorca: 1) posiadający status centrum badawczo-rozwojowego, 2) prowadzący badania naukowe lub prace rozwojowe korzystający, na podstawie umowy cywilnoprawnej z nieruchomości lub ruchomości: jednostki naukowej lub ośrodka innowacji akredytowanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki, służących prowadzeniu tych badań lub prac – może rozpocząć prowadzenie działalności, o której mowa w ust. 1, w dniu następującym po dniu złożenia wniosku o wydanie zezwolenia. Zgodnie z art. 40a ust. 3 *ustawy o PN* zezwolenie wydaje się na wniosek składany odrębnie dla każdej nowej substancji psychoaktywnej, a wskazany przepis szczegółowo określa elementy wniosku i jego załączniki.

Zgodnie z art. 40a ust. 5 *ustawy o PN* przedsiębiorca, który prowadzi działalność z zastosowaniem substancji, która została objęta wykazem nowych substancji psychoaktywnych, określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 44f pkt 3, składa wniosek i dokumenty, o których mowa w ust. 3 i 4, nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia umieszczenia danej substancji w tym wykazie. W myśl art. 40a ust. 8 *ustawy o PN* przedsiębiorca, o którym mowa w ust. 2, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia działalności, o której mowa w ust. 1, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych o odmowie udzielenia zezwolenia. W myśl art. 40a ust. 10 *ustawy o PN* podmiot, któremu udzielono zezwolenia, składa wniosek o wydanie nowego zezwolenia w przypadku: 1) zmiany adresu siedziby podmiotu; 2) zmiany rodzaju prowadzonej działalności; 3) zmiany adresu miejsca prowadzenia działalności. W przypadkach, o których mowa w ust. 10, dotychczasowe zezwolenie wygasa.

Stosownie do art. 40a ust. 12 *ustawy o PN* na pisemne wezwanie Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych przedsiębiorca wnioskujący o udzielenie zezwolenia lub posiadający zezwolenie przedkłada wszelkie informacje dodatkowe w zakresie zagadnień objętych wnioskiem, o którym mowa w ust. 3. W przypadku gdy Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych uzyska informacje o niespełnianiu przez wnioskoso-

dawcę warunków zezwolenia lub o pojawieniu się informacji budzących uzasadnione wątpliwości co do kompetencji, wiarygodności i rzetelności wnioskodawcy, Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych nakazuje usunięcie, w wyznaczonym przez niego terminie, stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z przepisami ustawy regulującymi działalność objętą zezwoleniem (art. 40a ust. 13 *ustawy o PN*).

Na podstawie art. 40a ust. 14 *ustawy o PN* Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych cofa zezwolenie w przypadku: 1) nieusunięcia w wyznaczonym terminie stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z przepisami regulującymi działalność objętą zezwoleniem lub warunkami określonymi w zezwoleniu; 2) rażącego naruszenia warunków określonych w zezwoleniu; 3) prowadzenia działalności określonej w ust. 1 niezgodnie z zezwoleniem lub z naruszeniem zasad systemu zarządzania jakością lub procedur stosowanych w zakresie prowadzonej działalności określonej w ust. 1; 4) niesporządzenia dla każdej transakcji deklaracji zastosowania nowej substancji psychoaktywnej, o której mowa w art. 40b ust. 1; 5) nieprzekazania Inspektorowi do spraw Substancji Chemicznych, w terminie do dnia 31 marca danego roku, informacji, za rok poprzedni o prowadzonej działalności w zakresie objętym zezwoleniem, o której mowa w art. 40c ust. 1; 6) niepodjęcia działalności objętej zezwoleniem lub zaprzestania jej wykonywania; 7) skazania na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, osoby fizycznej będącej współnikiem (akcjonariuszem) spółki prowadzącej działalność w zakresie, o którym mowa w ust. 1, reprezentującej co najmniej 20% kapitału zakładowego, oraz członków zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej lub prokurentów takiej spółki oraz osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Udzielenie zezwolenia, odmowa jego udzielenia albo jego cofnięcie następuje w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja o cofnięciu zezwolenia podlega natychmiastowemu wykonaniu.

Na mocy art. 40d ust. 1 *ustawy o PN* nadzór nad nowymi substancjami psychoaktywnymi realizowany w ramach kontroli spełniania obowiązków wynikających z przepisów ustawy sprawują organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej na zasadach określonych w przepisach o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W myśl art. 40d ust. 2 *ustawy o PN* Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych przekazuje odpowiednim organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej informacje dotyczące wydanych zezwoleń, o których mowa w art. 40a ust. 1, oraz wniosków złożonych przez przedsiębiorców, o których mowa w art. 40a ust. 2. Zgodnie z ust. 3 omawianego przepisu szczegółowe warunki i sposób współpracy przy sprawowaniu nadzoru, o którym mowa w ust. 1, określa porozumienie zawarte między Prezesem Biura do spraw Substancji Chemicznych a Głównym Inspektorem Sanitarnym.

Do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, o której mowa w art. 35, art. 36, art. 40 i art. 40a, stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – *Prawo przedsiębiorców*⁵².

Zakazana działalność dotycząca nowych narkotyków

W myśl art. 44b *ustawy o PN* zakazuje się: 1) wytwarzania, przywozu i wprowadzania do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych; 2) prowadzenia działalności w zakresie, o którym mowa w art. 40a ust. 1, przez podmiot niespełniający wymagań, o których mowa w art. 40a ust. 1, art. 40b i art. 40c.

Ustawowe kompetencje organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w odniesieniu do wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych

Zgodnie z art. 44c ust. 1 *ustawy o PN* w przypadku stwierdzenia wytwarzania lub wprowadzania do obrotu produktu, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jest on środkiem zastępczym, 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, nie dłuższy jednak niż 18 miesięcy. 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. Jednocześnie 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; 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.

W myśl art. 44c ust. 4 *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. 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.

Wskazać należy, że koszty prowadzonego postępowania i badań, o których mowa w art. 44c ust. 1, w wyniku których stwierdzono, że badany produkt, o którym mowa w ust. 1, jest środkiem zastępczym, oraz koszty zniszczenia tego produktu ponosi strona postępowania. Właściwy państwowy inspektor sanitarny wydaje decyzję ustalającą wysokość kosztów, określając 7-dniowy termin płatności, licząc od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość kosztów stała się ostateczna (art. 44c ust. 6 i 7 *ustawy o PN*). Należności, o których mowa powyżej, ulegają przedawnieniu z upływem trzech lat, licząc od dnia, w którym decyzja ustalająca te należności stała się ostateczna.

⁵² Dz. U. z 2021 r. poz. 162.

Ponadto zgodnie z art. 52a *ustawy o PN* wytwarzanie lub wprowadzanie do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środka zastępczego podlega karze pieniężnej w wysokości od 20 000 zł do 1 000 000 zł. Karę tę wymierza, w drodze decyzji, państwowy inspektor sanitarny właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środka zastępczego. Decyzja ta podlega natychmiastowemu wykonaniu. Ustalając wysokość kary pieniężnej, państwowy inspektor sanitarny uwzględnia w szczególności ilość wytworzonego lub wprowadzonego do obrotu środka zastępczego.

W myśl art. 44d ust. 1 *ustawy o PN* w przypadku stwierdzenia przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktu, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że może być on środkiem zastępczym, organ celny zajmuje przesyłkę tego produktu na czas niezbędny do ustalenia, czy jest on środkiem zastępczym, nie dłuższy jednak niż 18 miesięcy. Jeżeli w wyniku przeprowadzonych badań zostanie stwierdzone, że badany produkt jest środkiem zastępczym, organ celny występuje o orzeczenie jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa. W ust. 4 wskazano, że o przepadku produktu będącego środkiem zastępczym na rzecz Skarbu Państwa orzeka, na wniosek organu celnego, sąd, stosując przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Produkt będący środkiem zastępczym, którego przepadek orzeczono, podlega zniszczeniu. Niemniej w myśl ust. 6, jeżeli podmiot dokonujący przywozu jest nieznany, produkt będący środkiem zastępczym podlega zniszczeniu bez konieczności występowania do sądu o przepadek na rzecz Skarbu Państwa. Koszty badań, przechowywania i zniszczenia produktu będącego środkiem zastępczym ponosi podmiot dokonujący przywozu. W przypadku niemożności ustalenia podmiotu dokonującego przywozu produktu będącego środkiem zastępczym koszty badań, przechowywania i zniszczenia są finansowane z budżetu państwa, z części pozostającej w dyspozycji organów Krajowej Administracji Skarbowej.

Zgodnie z art. 44e *ustawy o PN* substancję będącą jednocześnie środkiem odurzającym i nową substancją psychoaktywną albo substancją psychotropową i nową substancją psychoaktywną uznaje się odpowiednio za środek odurzający albo substancję psychotropową.

W art. 53–68 *ustawy o PN* uregulowano czyny niedozwolone związane z naruszaniem przepisów dotyczących przeciwdziałania narkomanii, których popełnienie podlega odpowiedzialności karnej. Czyny te nie obejmują środków zastępczych

Należy również wskazać, że zadania związane z przeciwdziałaniem narkomanii zawarte są także w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁵³. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczących m.in.: 1) przestrzegania przez podmioty wprowadzające do obrotu prekursorów kategorii 2 i 3 obowiązków wynikających z *ustawy o PN*, rozpo-

Kompetencje organów celnych w odniesieniu do przywozu środków zastępczych

Wybrane regulacje zawarte w ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej

⁵³ Dz. U. z 2021 r. poz. 195.

rzędzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 273/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie prekursorów narkotykowych oraz rozporządzenia (WE) Rady nr 111/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. określającego zasady nadzorowania handlu prekursorami narkotyków pomiędzy Wspólnotą a państwami trzecimi (pkt 9) oraz zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych w rozumieniu *ustawy o PN* (pkt 9a). Do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy m.in. kontrola przestrzegania przepisów *ustawy o PN*, dotyczących prowadzenia przez przedsiębiorców działalności w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przywozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowej dostawy lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz wprowadzania do obrotu nowej substancji psychoaktywnej, w tym w postaci mieszaniny lub w wyrobie (art. 4 ust. 2 pkt 1a ww. ustawy). Szczegółowe uprawnienia Państwowej Inspekcji Sanitarnej w powyższym zakresie uregulowano w rozdziale 3 wskazanej ustawy. Zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej 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 województwie; 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.

Wybrane regulacje
zawarte w ustawie
o Policji, w tym
uprawnienia
funkcjonariuszy

W zakresie odnoszącym się do działalności Policji wskazać należy, że materia ta uregulowana jest głównie w ustawie z dnia z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*⁵⁴. W art. 1 ust. 2 pkt 4 tej ustawy wskazano, że do podstawowych zadań Policji należy wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców. Realizując zadania z tym związane Policja, stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy jest uprawniona do dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego: a) w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary lub b) w celu znalezienia: broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów mogących służyć do popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary lub przedmiotów, których posiadanie jest zabronione, lub mogących stanowić dowód w postępowaniu prowadzonym w związku z realizacją zadań Policji, lub przedmiotów podlegających przepadkowi w przypadku uzasadnionego przypuszczenia posiadania przez osobę broni lub takich przedmiotów lub uzasadnionego przypuszczenia ich użycia do popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary⁵⁵.

⁵⁴ Dz. U. z 2020 poz. 360 ze zm.

⁵⁵ Przepis ten częściowo został uznany za niezgodny z art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.) wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r. sygn. akt K 17/14 (Dz. U. poz. 2405) z dniem 23 czerwca 2019 r. Zgodnie z tym wyrokiem przywołany przepis traci moc w zakresie, w jakim uprawnia policjantów do dokonywania kontroli osobistej, nie określając granic tej kontroli.

Zgodnie z art. 15d ust. 1 ustawy kontrola osobista polega na sprawdzeniu: 1) zawartości odzieży i obuwia osoby poddawanej kontroli osobistej, i przedmiotów, które znajdują się na jej ciele, bez odsłaniania przykrytej odzieżą powierzchni ciała; 2) zawartości podręcznego bagażu oraz innych przedmiotów, które posiada przy sobie osoba kontrolowana; 3) zawartości odzieży i obuwia osoby kontrolowanej i przedmiotów, które znajdują się na jej ciele, z odsłonięciem przykrytych odzieżą powierzchni ciała w celu oraz w zakresie niezbędnym do odebrania broni lub przedmiotów, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5, w przypadku gdy ujawniono ich posiadanie przez osobę kontrolowaną podczas sprawdzenia, o którym mowa w pkt 1 lub 2 i gdy do ich odebrania nie jest wystarczające zastosowanie czynności określonych w pkt 1 i 2. Sprawdzenia, o którym mowa powyżej, można dokonać wzrokowo, manualnie lub z wykorzystaniem psa służbowego lub środków technicznych niezbędnych do wykrywania materiałów i urządzeń, których posiadanie jest zabronione, w szczególności broni, materiałów wybuchowych, środków odurzających, substancji psychotropowych i ich prekursorów (art. 15d ust. 3 ustawy).

W art. 15e ust. 1 ustawy przewidziano, że przeglądanie zawartości bagażu lub sprawdzanie ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego polega na: 1) wzrokowej i manualnej kontroli zawartości bagażu lub ładunków, w tym manualnym sprawdzeniu ładunków, elementów konstrukcyjnych bagażu oraz znajdujących się w nich przedmiotów; 2) sprawdzeniu bagażu i ładunków z wykorzystaniem psa służbowego lub z wykorzystaniem środków technicznych niezbędnych do wykrywania materiałów i urządzeń zabronionych, w szczególności broni, materiałów wybuchowych, środków odurzających, substancji psychotropowych i ich prekursorów.

Policja uprawniona jest także do dokonywania sprawdzenia prewencyjnego (art. 15 ust. 1 pkt 9 ustawy), które polega na manualnym sprawdzeniu osoby, zawartości jej odzieży oraz przedmiotów znajdujących się na jej ciele lub przez nią posiadanych, sprawdzeniu za pomocą środków technicznych niezbędnych do wykrywania materiałów i urządzeń niebezpiecznych lub których posiadanie jest zabronione, w szczególności broni, materiałów wybuchowych, środków odurzających, substancji psychotropowych i ich prekursorów, sprawdzeniu biochemicznym, lub z wykorzystaniem psa służbowego w zakresie niezbędnym do realizacji celu podejmowanych czynności w danych okolicznościach oraz w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, wobec której czynności są wykonywane (art. 15g ust. 1 ustawy).

W myśl art. 19 ust. 1 pkt 5 ustawy, przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych przez Policję w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców, a także uzyskania i utrwalenia dowodów, ściganych z oskarżenia publicznego, umyślnych przestępstw dotyczących nielegalnego wytwarzania, posiadania lub obrotu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi albo ich prekursorami oraz materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi – gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne, sąd okręgowy może, w drodze postanowienia, zarzą-

dzić kontrolę operacyjną, na pisemny wniosek Komendanta Głównego Policji, Komendanta CBŚP albo Komendanta Biura Spraw Wewnętrznych Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, albo na pisemny wniosek komendanta wojewódzkiego Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę składającego wniosek organu Policji. Zgodnie z art. 19 ust. 6 ustawy kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie i polega na: 1) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych; 2) uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne; 3) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej; 4) uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych; 5) uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek.

Zadania Policji wykonują: Komendant Główny Policji, komendanci wojewódzcy, komendanci powiatowi (miejscy) oraz komendanci komisariatów.

Ponadto należy wskazać, że niezależnie od obowiązków określonych w art. 40a–40d *ustawy o PN*, zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii wykonuje także Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych działając na podstawie ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. *o substancjach chemicznych i ich mieszaninach*⁵⁶. Zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy Prezes jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach substancji i ich mieszanin. W myśl art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy Prezes pełni funkcję właściwego organu wyznaczonego do wykonywania zadań z zakresu dokonywania rejestracji, o której mowa w art. 3 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 273/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie prekursorów narkotykowych. Stosownie do art. 12 ust. 1 pkt 6 ustawy do zadań Prezesa Biura należy także wykonywanie zadań, o których mowa w przepisach o przeciwdziałaniu narkomanii. W myśl art. 11 ww. ustawy do decyzji i postanowień wydawanych przez Prezesa stosuje się przepisy KPA, z tym że organem odwoławczym w stosunku do Prezesa jest minister właściwy do spraw zdrowia.

⁵⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 2289.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2021 r. poz. 735).
3. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 195).
5. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz. U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).
7. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. *o przeciwdziałaniu narkomanii* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050).
8. Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. *o substancjach chemicznych i ich mieszaninach* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2289).
9. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców* (Dz. U. z 2021 r. poz. 162).
10. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (Dz. U. poz. 1490).
11. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. poz. 1842 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 listopada 2015 r. *w sprawie nadania statutu Biuru do spraw Substancji Chemicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 103).
13. 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), uchylone z dniem 29 marca 2019 r.
14. 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. z 2021 r. poz. 228 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 sierpnia 2018 r. *w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających i nowych substancji psychoaktywnych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 406 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 marca 2019 r. *w sprawie wykazu podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań mających na celu ustalenie, czy dany produkt jest środkiem zastępczym* (Dz. U. poz. 490).

ZAŁĄCZNIKI

17. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie *postępowania ze środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi, nowymi substancjami psychoaktywnymi, prekursorami kategorii 1, lub ich preparatami, oraz środkami zastępczymi* (Dz. U. poz. 738).
18. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 sierpnia 2019 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających i nowych substancji psychoaktywnych* (Dz. U. poz. 1745).
19. Zarządzenie Ministra Zdrowia 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. Min. Zdrow. poz. 58).
20. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie *standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

6.4. Wykaz podmiotów, 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, Funduszy i Polityki Regionalnej
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. Komendant Główny Straży Granicznej
18. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
19. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
20. Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych
21. Rzecznik Praw Obywatelskich
22. Rzecznik Praw Dziecka
23. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
24. Wojewodowie

6.5. Stanowisko Ministra Zdrowia do informacji o wynikach kontroli



Minister Zdrowia

Warszawa, 25 maja 2021

NKM.0910.2.2021.17.AK

Pani
Małgorzata Motylow
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes,

w nawiązaniu do przeprowadzonej kontroli P/20/087 **Przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków** i Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli przekazanej przy piśmie o znaku: LWR.430.001.2021, poniżej przedkładam stanowisko do ww. dokumentu.

W odniesieniu do wniosków z ww. kontroli, skierowanych do Ministra Zdrowia w Informacji o wynikach kontroli, uprzejmie informuję, iż wnioski te zostaną poddane analizie. Niezależnie jednak od powyższego, wskazania wymaga, iż znowelizowana w 2018 r. ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹ oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych² przyniosły pozytywne efekty w zakresie przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków oraz doprowadziły do zmniejszenia liczby przypadków nowych zatruc i podejrzeń zatruc środkami zastępczymi i nowymi substancjami psychoaktywnymi, co potwierdzają comiesięczne raporty przekazywane przez Główny Inspektorat Sanitarny.

Z wyrazami szacunku,

z upoważnienia Ministra Zdrowia

Maciej Miłkowski

Podsekretarz Stanu

/dokument podpisany elektronicznie/

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2050

² Dz. U. z 2021 r. poz. 406 i 518

6.6. Stanowisko Głównego Inspektora Sanitarnego do informacji o wynikach kontroli



GŁÓWNY INSPEKTOR SANITARNY

NK.ZK.0910.16.2020

Warszawa, dnia 21 maja 2021 r.

**Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z kontrolą Najwyższej Izby Kontroli pt. „Przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków” (nr P/20/087), przeprowadzoną w Głównym Inspektoracie Sanitarnym, w załączeniu przekazuję swoje stanowisko do Informacji o wynikach kontroli, przekazanej pismem z dnia 30 kwietnia 2021 r. (znak: LWR.410.018.03.2020).

Uprzejmie informuję, że od pojawienia się na polskim rynku środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych Państwowa Inspekcja Sanitarna¹ podejmuje szereg działań mających na celu ograniczenie popytu i podaży tych substancji oraz realizuje zadania ustawowe w zakresie zdrowia publicznego, które jest nadrzędnym celem jej działań. Zauważyć przy tym należy, że nowelizacja z 2018 r. ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii² doprowadziła do likwidacji stacjonarnych punktów sprzedaży nowych narkotyków. W związku z powyższym spadła liczba kontroli przeprowadzanych przez przedstawicieli PIS. Podkreślenia wymaga, że PIS działa w zakresie bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, w odróżnieniu od organów ściągania, które przeprowadzają działania represyjne i prewencyjne, prowadzące do ustalania nowych podmiotów odpowiedzialnych za sprzedaż środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych. Główny Inspektor Sanitarny nie ma także możliwości namierzania podmiotu odpowiedzialnego, oferującego sprzedaż środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych za pośrednictwem Internetu, gdyż nie dysponuje stosownymi narzędziami technicznymi do zwalczania cyberprzestępczości narkotykowej, co więcej – zadanie to pozostaje poza jego ustawowymi kompetencjami.

¹ Dalej: „PIS”.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 2050, zwanej dalej: „uopn”.

Niemniej jednak PIS, w zakresie ujawniania nowych narkotyków, współpracuje z innymi organami i pozyskuje informacje o środkach zastępczych i nowych substancjach psychoaktywnych, pojawiających się nie tylko na terenie Polski, ale także Unii Europejskiej i świata (m.in. poprzez udział w sesjach Komisji Środków Odurzających (CND) oraz pozyskiwanie informacji z Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, przekazywanych przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii). Warto przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 44c ust. 11 uopn, jeżeli w wyniku badań, o których mowa w art. 44c ust.1 przywołanej ustawy, stwierdzono obecność substancji wykazującej działanie na ośrodkowy układ nerwowy (środki zastępcze), podmiot, który przeprowadził to badanie, zawiadamia o wyniku tego badania Zespół³ oraz Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, jako jednostkę współpracującą z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii oraz Europejską Siecią Informacji o Narkotykach i Narkomanii (Reitox), zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 12 lit. i tej ustawy. Należy wskazać, że obowiązek przekazywania informacji o zidentyfikowanych środkach zastępczych mają laboratoria wskazane w ustawie. Zgodnie z art. 44 c ust 13 uopn, minister właściwy do spraw zdrowia określa, w drodze rozporządzenia, wykaz podmiotów, o których mowa w ust. 12, mając na względzie zapewnienie sprawności postępowania prowadzonego przez organy PIS. W rozporządzeniu wskazane są wyłącznie laboratoria, posiadające przygotowanie naukowo-merytoryczne, techniczne oraz infrastrukturę umożliwiającą ustalenie, czy dany produkt jest środkiem zastępczym. W związku z powyższym, odnosząc się do ustaleń NIK dotyczących ujawnienia środków zastępczych przez organy inne niż PIS, należy zauważyć, że nie ma podstaw sądzić, by Główny Inspektor Sanitarny przeoczył informację o pojawieniu się środków zastępczych. Ponieważ ustawa nie obejmuje laboratoriów Krajowej Administracji Skarbowej⁴, powołując się na zapisy porozumienia zawartego 26 listopada 2018 roku o współpracy w celu sprawnego i skutecznego wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych oraz mając na uwadze wypracowanie dobrych praktyk, Główny Inspektor Sanitarny zwrócił się w marcu 2021 r. do Szefa KAS z prośbą o przekazywanie informacji o zidentyfikowanych środkach zastępczych oraz nowych substancjach psychoaktywnych w laboratoriach KAS. Przekazane dane po analizie pozwolą ewentualnie uzupełnić posiadane już informacje nt. substancji wykrywanych w Polsce.

³ Dot. Zespołu do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych, powoływanego przez ministra właściwego ds. zdrowia (art. 18a ust. 1 uopn), dalej: „Zespół”.

⁴ Dalej: „KAS”.

Ponadto pragnę zauważyć, że zgodnie z art. 18a ust. 6 uopn, obsługę administracyjną Zespołu zapewnia Główny Inspektorat Sanitarny, a najnowsze rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych weszło w życie w dniu 6 kwietnia 2021 r.⁵

Dodatkowo, w świetle obowiązujących regulacji, substancje, które nie zostały wskazane w stosowym rozporządzeniu jako nowe substancje psychoaktywne, ale mogą być użyte w takich samych celach jak środek odurzający, substancja psychotropowa lub nowa substancja psychoaktywna, podlegają ograniczeniu i penalizacji jako środki zastępcze. Zgodnie z art. 44c ust. 1 uopn, w przypadku stwierdzenia wytwarzania lub wprowadzania do obrotu produktu, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jest on środkiem zastępczym, 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, nie dłuższy jednak niż 18 miesięcy.

Odnosząc się zaś do kwestii dotyczącej zasadności nakładanych kar administracyjnych przez PIS należy podkreślić, że na przestrzeni ostatnich lat nastąpił wzrost wysokości egzekwowanych kar pieniężnych, nałożonych zgodnie z art. 52a uopn. Państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni po wykorzystaniu wszystkich możliwych dróg w zakresie egzekwowania należności, w przypadku nieuiszczenia kary pieniężnej nałożonej na stronę postępowania, wdrażali procedurę egzekucyjną i kierowali sprawy do właściwego organu. W opinii Głównego Inspektora Sanitarnego narzędzia PIS w zakresie karania sprawców czynów naruszających zakaz wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środków zastępczych, określone w uopn oraz w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁶, są adekwatne do popełnianych czynów. Państwowy powiatowy inspektor sanitarny może bowiem nakazać, w drodze decyzji, wstrzymanie wytwarzania produktu oraz wycofanie produktu z obrotu na czas niezbędny do przeprowadzenia badań. Zgodnie zaś z art. 52a ust.1 uopn, kto, wbrew przepisom ustawy, wytwarza lub wprowadza do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środek zastępczy, podlega karze pieniężnej w wysokości od 20 000 zł do 1 000 000 zł. Na mocy art. 52a ust. 2 przywołanej ustawy, karę pieniężną, o której mowa w ust.1, wymierza, w drodze decyzji, państwowy inspektor sanitarny właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środka zastępczego. Decyzja ta podlega natychmiastowemu wykonaniu.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 518.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 195.

Ponadto w odniesieniu do informacji w zakresie rozwiązań organizacyjnych dot. realizacji zadań (str. 9 Informacji NIK - str. 17-18 rozdziału ważniejsze wyniki kontroli), uprzejmie informuję, że GIS zapewnił właściwe rozwiązania organizacyjne wspomagające realizację zadań dotyczących ograniczania dostępności środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych. W związku z powyższym w każdej wojewódzkiej stacji sanitarno - epidemiologicznej zostali wyznaczeni koordynatorzy zespołów ds. „dopalaczy”. Ponadto w zależności od skali problemu w danym powiecie, w gestii dyrektorów stacji pozostawiono wyznaczanie obsady kadrowej, zapewniającej sprawne realizowanie zadań.

W odniesieniu zaś do informacji dotyczącej braku przepisów i pisemnych procedur dotyczących przechowywania i transportu nowych narkotyków (str. 14 Informacji NIK, str. 19-20 rozdziału *Ważniejsze wyniki kontroli*), uprzejmie informuję, że sposób i tryb 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, określony jest w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie postępowania ze środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi, nowymi substancjami psychoaktywnymi, prekursorami kategorii 1, lub ich preparatami, oraz środkami zastępczymi⁷. Niezależnie od powyższego, zagadnienia oraz dobre praktyki, dotyczące przechowywania i transportowania środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych, poruszane były m.in. na naradach szkoleniowych dla koordynatorów zespołów ds. „dopalaczy”.

Podsumowując podkreślić należy, że nowelizacja z 2018 r. upton przyniosła oczekiwane efekty w postaci zmniejszenia ilości pojawiających się na rynku produktów, co skutkuje zmniejszeniem liczby zatruć i zgonów powodowanych zażyciem środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych. Ponadto zmniejszyła się liczba zabezpieczanych produktów i prowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie środków zastępczych.

Z poważaniem

Główny Inspektor Sanitarny
wz. Krzysztof Saczka
Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego

/dokument podpisany elektronicznie/

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 738.

6.7. Stanowisko Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych do informacji o wynikach kontroli

Łódź, 20-05-2021



**PREZES BIURA DO SPRAW
SUBSTANCJI CHEMICZNYCH**

dr inż. Agnieszka Dudra

BSCh-WSPAK.073-16/IT/21-1

**Pan
Tadeusz Dziuba
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa**

Szanowny Panie Prezencie,

uprzejmie informuję, że nie zgłaszam uwag do **Informacji Najwyższej Izby Kontroli**, (dokument o sygnaturze LWR.430.001.2021; Nr ewid. 24/2021/P/20/087/LWR), o wynikach **kontroli nr P/20/087 – Przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków**, która swym zakresem obejmowała działania właściwych organów realizujących zadania wskazane w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w tym działania Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych oraz jego współpracę z innymi organami administracji publicznej w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków.

Z wyrazami szacunku,

**PREZES
Biura do spraw Substancji Chemicznych**

Agnieszka Dudra
Agnieszka Dudra

6.8. Stanowisko Komendanta Głównego Policji do informacji o wynikach kontroli



KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

Warszawa, dnia 20 maja 2021 r.

l.dz. Ia-2172.../2033/2021

Pan Tadeusz DZIUBA

WICEPREZES

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


W odpowiedzi na pismo Pana Prezesa l.dz. LWR.430.001.2021 z dnia 30.04.2021 r., uprzejmie informuję, że przekazana wraz z pismem informacja o wynikach kontroli nr P/20/087 - *Przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków*, poddana została szczegółowej analizie w komórkach organizacyjnych służby kryminalnej Komendy Głównej Policji, jak również w Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym Policji.

W ww. informacji pokontrolnej zwrócono uwagę m.in. na adekwatną do posiadanych zasobów i przypisanych zadań współpracę organów państwa w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków, jak również zaangażowanie pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej i funkcjonariuszy Policji w działania kontrolne, realizację programów profilaktycznych oraz organizację przedsięwzięć służących wymianie doświadczeń. Przedstawiona przez kontrolerów NIK pozytywna ocena działań Policji, przy braku stwierdzonych nieprawidłowości i nie formułowaniu wniosków pokontrolnych kierowanych do Policji, wskazuje na właściwą i zaangażowaną postawę podległych mi służb w zakresie przeciwdziałania przestępczości narkotykowej.


Pragnę przy tym zaznaczyć, że zapobieganie i zwalczanie tego rodzaju przestępstw pozostaje w stałym zainteresowaniu kierownictwa Policji, co m.in. znajduje odzwierciedlenie w Priorytetach Komendanta Głównego Policji przyjętych do realizacji na lata 2021-2023. Zadania związane ze zwiększeniem skuteczności zwalczania przestępczości narkotykowej przypisane zostały do Priorytetu nr I – *Optymalizacja działań Policji w zakresie zwalczania*

kluczowych rodzajów przestępczości, w tym cyberprzestępczości, a także Priorytetu nr III – Podniesienie efektywności działań Policji w celu realizacji oczekiwań społecznych, które ukierunkowano na działania profilaktyczne m.in. w obszarach uzależnienia od narkotyków.

Ustalenia kontroli NIK przyczynią się do doskonalenia działań Policji, które w następstwie realizacji ww. priorytetów sformułowane zostały w *Planie Działalności Komendy Głównej Policji na lata 2021-2023*, jak również *Planie Działalności Komendanta Głównego Policji na 2021 rok*.



poświadczam,



KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI
gen. insp. dr Jarosław SZYM CZYK

6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Głównego Inspektora Sanitarnego



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LWR.430.001.2021
P/20/087

Warszawa, 27 czerwca 2021 r.

Opinia do stanowiska Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie informacji o wynikach kontroli P/20/087 – *Przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, przedstawiam opinię do stanowiska Głównego Inspektora Sanitarnego, zawartego w piśmie z dnia 21 maja 2021 r. (nr NK.ZK.0910.16.2020).

Stanowisko Głównego Inspektora Sanitarnego potwierdza ustalenia kontroli przedstawione przez NIK w informacji o wynikach kontroli, wskazujące na istotne trudności w przeciwdziałaniu dostępności nowych narkotyków wprowadzanych na rynek przez niestacjonarne kanały dystrybucji, w szczególności poprzez Internet. Natomiast stanowisko w zakresie braku możliwości stosowania przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej działań operacyjnych potwierdza zasadność sformułowania przez NIK wniosku do Prezesa Rady Ministrów o przeprowadzenie kompleksowej międzyresortowej analizy stanowiącej podstawę powierzenia zadań i uprawnień w obszarze środków zastępczych tym organom państwa, które mogą najskuteczniej przeciwdziałać funkcjonowaniu nielegalnego rynku tych substancji.

Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje informację o zakończeniu procesu legislacyjnego w zakresie nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających i nowych substancji psychoaktywnych².

NIK nie podziela stanowiska Głównego Inspektora Sanitarnego wskazującego, że narzędzia Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie karania sprawców czynów naruszających zakaz wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środków zastępczych są adekwatne. Główny Inspektor Sanitarny podniósł przy tym, że na przestrzeni ostatnich lat nastąpił wzrost wysokości egzekwowanych kar pieniężnych. Najwyższa Izba Kontroli ponownie zauważa, że wskazany wzrost poziomu ściągłości nałożonych kar pieniężnych wyniósł zaledwie 3,7 punktu procentowego (w porównaniu do lat 2010-2016) i kształtował się na poziomie 6,5% w latach 2017-2020 (do 30 czerwca). W świetle tych danych uprawnione pozostaje stwierdzenie NIK, że omawiane narzędzie karania sprawców świadczyło o faktycznym braku odpowiedzialności podmiotów prowadzących zakazaną działalność. Na potrzebę analizy zasadności zastąpienia tych sankcji innym narzędziem, urzeczywistniającym faktyczną odpowiedzialność, wskazuje NIK we wniosku skierowanym do Ministra Zdrowia.

Nie znajduje uzasadnienia opinia Głównego Inspektora Sanitarnego, że sposób i tryb 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, określony jest w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie postępowania ze środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi, nowymi substancjami psychoaktywnymi, prekursorami kategorii 1, lub ich preparatami³. Należy bowiem podkreślić, że organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie są adresatem tego rozporządzenia, które reguluje postępowanie z substancjami pozyskanymi przez jednostki organizacyjne administracji rządowej i Żandarmerii Wojskowej wykonujące czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej w ilości niezbędnej do przeprowadzenia badań potwierdzających popełnienie przestępstwa.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 406, ze zm.

³ Dz. U. poz. 738.

Odnosząc się do podniesionej przez Głównego Inspektora Sanitarnego kwestii obowiązku przekazywania przez wskazane, w drodze rozporządzenia, laboratoria informacji o zidentyfikowanych nowych narkotykach i gromadzenia informacji o pojawieniu się środków zastępczych, należy stwierdzić, że nie stoi ona w sprzeczności z wnioskiem NIK o uregulowanie warunków dopuszczalności uznawania za wystarczające w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, badań przeprowadzanych na zlecenie innych organów państwa. Zasadność wniosku NIK w tym zakresie potwierdza informacja Głównego Inspektora Sanitarnego o wystąpieniu do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w sprawie przekazywania organom inspekcji sanitarnej danych o identyfikowanych przez tę służbę nowych narkotykach. Kompleksowa realizacja przywołanego wniosku NIK z pewnością doprowadzi do usprawnienia tych postępowań i wyeliminuje wątpliwości dotyczące prawidłowego gromadzenia materiału dowodowego.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża jednocześnie przekonanie, że zarówno zmiany w prawie, jak i podejmowane przez Głównego Inspektora Sanitarnego działania przyczynią się będą do skutecznego przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś