

Marcin Pawelec¹ORCID: [0000-0002-6602-4051](https://orcid.org/0000-0002-6602-4051)

Zakaz wprowadzania do obrotu tzw. dopalaczy w świetle konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa

The prohibition of placing on the market of so-called legal highs in the light of the constitutional principle of legal certainty

Streszczenie

Artykuł powstał w ramach badań postlegislacyjnych dotyczących polskiego ustawodawstwa regulującego zjawisko tzw. dopalaczy. Hipoteza badawcza, jaką postawił w ich trakcie autor, zakładała, że zarówno szybkie tempo uchwalania pierwszej „ustawy dopalaczowej”, jak i okoliczności temu towarzyszące (atmosfera kryzysu społecznego) sprawiły, że ustawodawca działał wedle zasady „cel uświęca środki”. W samym artykule autor analizuje zgodność z konstytucyjnymi zasadami prawidłowej legislacji jednej z norm mających na celu przeciwdziałanie zjawisku zażywania tzw. dopalaczy. Analizie poddany jest mianowicie przepis zawierający zakaz wprowadzania do obrotu środków zastępczych (w taki sposób określane są w prawie produkty znane szerzej jako dopalacze). Autor opisuje spór w doktrynie oraz w orzecznictwie dotyczący interpretacji pojęcia „wprowadzania do obrotu”. Przedstawia także konsekwencje prawne tego rozdzwięku z perspektywy przeciętnego obywatela. Następnie wyjaśniona zostaje konstytucyjna zasada zaufania obywatela do państwa, a także wynikająca z niej zasada określoności będąca wzorem kontroli. W ich świetle autor ocenia zgodność analizowanego przepisu z Konstytucją RP.

Słowa kluczowe

prawo karne, prawo konstytucyjne, teoria legislacji, środki zastępcze, nowe substancje psychoaktywne

Abstract

The article was created as a part of post-legislative studies on Polish legislation regulating the phenomenon of the so-called legal highs. The starting point for the research was author's observation of social crisis atmosphere resulting from growing death numbers associated to consumption of legal highs. The response to this phenomenon was a rapid pace of adopting the first “legal highs act”. The hypothesis, stated in the course of the studies, assumed that the legislator may have acted according to the principle called “the end justifies the means”. In the article, the author analyzes compliance of one of the norms counteracting the consumption of legal highs with the constitutional principles of proper legislation. Namely, the provision subject to analysis is the prohibition of placing on the market new psychoactive substances (in this way products known more commonly as legal highs are defined in law). The author describes the dispute in doctrine and in case law regarding the interpreta-

¹ Artykuł stanowi część pracy magisterskiej napisanej pod kierunkiem prof. dr. hab. Tomasza Gizberta-Studnickiego na Wydziale Prawa i Administracji UJ. E-mail autora: myrdalus@gmail.com

tion of the concept of “placing on the market”. The author also presents the legal consequences of this dissonance from the perspective of the average citizen. Then the constitutional principle of legal certainty is clarified, which serves as a quality standard for assessment of the compliance of the analyzed provision with the Polish Constitution.

Keywords

criminal law, constitutional law, theory of legislation, legal highs, new psychoactive substances

1. Wstęp

W niniejszym artykule chciałbym przyjrzeć się zakazowi wprowadzania do obrotu środków zastępczych (tzw. dopalaczy), który został przyjęty do polskiego porządku prawnego w 2010 r. Była to jedna z reakcji legislatywy na rosnącą dynamikę konsumpcji² pewnej grupy substancji psychoaktywnych określanych przez media mianem „dopalaczy”. Grupa tych substancji charakteryzowała się, po pierwsze, podobieństwem w działaniu do tradycyjnych narkotyków³. Po drugie, bardzo istotny był fakt, iż żadne z substancji kontrolowanych, czyli takich, które znajdują się w załącznikach do ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (jak heroina, amfetamina, marihuana itp.), nie występowały w składzie produktów z grupy tzw. dopalaczy⁴. Prawodawca delegalizował poszczególne substancje wchodzące w ich skład, jednak producenci byli w stanie bardzo szybko uzyskać kolejne nowe substancje o tym samym bądź bardzo zbliżonym działaniu⁵. W ten sposób „dopalacze” stały się niejako nieuchwytnie na gruncie obowiązującego prawa.

Dopiero nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z roku 2010⁶ stanowiła próbę bardziej systemowego objęcia środków zastępczych kontrolą. Przeredagowano

² M. Bujalski, K. Dąbrowska, Ł. Wiczorek, *New psychoactive substances in Poland. The analysis of policy responses and its effects*, „Alcoholism and Drug Addiction/Alkoholizm i Narkomania” 2017, vol. 30(3), s. 173, <https://www.termedia.pl/Journal/-117/pdf-31323-10?filename=02-AIN-Bujalski.pdf> [dostęp 4.06.2020].

³ K. Krajewski, *Kontrolować czy nie, ale jeśli kontrolować, to w jaki sposób? Wyzwania związane ze zjawiskiem nowych substancji psychoaktywnych*, „Archiwum Kryminologii” 2015, t. XXXVII, s. 9, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=410839> [dostęp 5.06.2020]; K. Grabowski, *Kryminalizacja czynów mających za przedmiot dopalacze*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2010, R. XIV, z. 2, s. 122–123, https://www.czpki.pl/dokumenty/zeszyty/2010/zeszyt2/Grabowski_K-Kryminalizacja_czynow_majacych_za_przedmiot_dopalacze-CZPKiNP-2010-z.2.pdf [dostęp 5.06.2020].

⁴ *Ibidem*.

⁵ Za: M. Motyka, *Eskalacja zatruc „dopalaczami” – wskazywane przyczyny rozwoju zjawiska i możliwe sposoby przeciwdziałania*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2015, vol. 96(3), s. 554, <http://phie.pl/pdf/phe-2015/phe-2015-3-552.pdf> [dostęp 5.06.2020]; K. Krajewski, *Całkowity zakaz substancji psychoaktywnych, jako sposób rozwiązania problemu dopalaczy?*, [w:] H. Kubiak et al. (red.), *W poszukiwaniu prawdy*, t. II. *Rozważania o prawie, historii i sprawiedliwości*, Akademia Frycza Modrzewskiego, Kraków 2018, s. 416, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/55223/krajewski_calkowity_zakaz_substancji_psychoaktywnych_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp 5.06.2020].

⁶ Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1396.

definicję środka zastępczego, którą zaprojektowano tak, by objęła swoim zasięgiem różne produkty znane jako dopalacze. W nowej definicji dana substancja mogła zostać uznana za środek zastępczy, o ile była używana tak, jak środki odurzające. Zakaz wprowadzania do obrotu tak określonych środków zastępczych był jednym z najważniejszych narzędzi do zatrzymania rozwoju „epidemii dopalaczy”.

2. Przedmiot kontroli konstytucyjności

Kontroli konstytucyjnej będą poddawać przepisy, wprowadzone wspomnianą nowelą z 2010 r. i zasadniczo obowiązujące także dzisiaj, dotyczące zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych (a później również nowych substancji psychoaktywnych). Zostały one wprowadzone nowo dodanym art. 44b w niniejszym kształcie do ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii: „Zakazuje się wytwarzania i wprowadzania do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych”⁷.

Przytoczone zakazy dopełniają kary finansowe grożące za ich złamanie uregulowane w art. 52a ust. 1 i 2 tej ustawy:

- „1. Kto 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.
2. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, wymierza, w drodze decyzji, właściwy państwowy inspektor sanitarny. Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności”.

3. Interpretacja pojęcia „wprowadzanie do obrotu”

Chciałbym teraz przeanalizować zakaz wprowadzania do obrotu środków zastępczych. Czynność wprowadzania do obrotu została zdefiniowana w tzw. słowniczku przedmiotowej ustawy. Jest to „udostępnienie osobom trzecim, odpłatnie lub nieodpłatnie [...] środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych”⁸. Pojęcie osoby trzeciej nie zostało zdefiniowane w ustawie. Do jego interpretacji zmuszony został Państwowy Inspektorat Sanitarny kompetentny do orzekania kar finansowych, a także sądy administracyjne sprawujące kontrolę rozstrzygnięć tego pierwszego. W interpretacji pojęcia osoby trzeciej na gruncie definicji czynności wprowadzania do obrotu doszło w orzecznictwie do zasadniczej rozbieżności.

Część sądów administracyjnych w ślad za wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt III KK 36/08, wzięła pod uwagę fakt, iż ustawodawca rozdzie-

⁷ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485 (dalej: u.o.p.n.).

⁸ Art. 4 pkt 34 u.o.p.n.

lił czyny zabronione w postaci wprowadzania do obrotu środków zabronionych⁹ od czynów zabronionych w postaci ich udzielania¹⁰. Dokonał tego rozdziału, pomimo iż wykładnia językowa tych pojęć wskazuje na ich zasadniczo bardzo podobne do siebie znaczenie. Idąc dalej tropem racjonalnego ustawodawcy, Sąd Najwyższy wywiódł, że wprowadzanie do obrotu następuje w każdym przypadku, gdy odbiorca wprowadzanego środka nie jest konsumentem. Jeśli natomiast odbiorca jest jednocześnie konsumentem, to wypełnione jest znamię przestępstwa udzielenia. Nie wchodząc w szczegóły logiczne tego wywodu, trzeba zaznaczyć, że taka interpretacja w stosunku do przestępstw stypizowanych w rozdziale siódmym ustawy pod tytułem „Przepisy karne” jest powszechnie przyjęta zarówno w doktrynie¹¹, jak i orzecznictwie¹². Część wojewódzkich sądów administracyjnych przejęła taką interpretację czynności wprowadzania do obrotu, stosując ją również do spraw związanych ze złamaniem przedmiotowego zakazu wprowadzania do obrotu środków zastępczych¹³. W związku z tym, że ustawodawca nie zdecydował się wprowadzić do ustawy zakazu udzielania środków zastępczych, omawiana wykładnia czynności wprowadzania do obrotu skutkowałą w sposób niezrozumiały dla przeciętnego obywatela. Otóż zachowanie polegające na sprzedaży tzw. dopalaczy użytkownikom, którzy kupowali je na własne potrzeby, nie odsprzedając ich nikomu innemu, pozostawało bezkarne. Było ono bowiem klasyfikowane przez sądy jako czynność udzielania, która nie została objęta nowym zakazem sformułowanym w art. 52a. Ponieważ odbiorca środków zastępczych był konsumentem, niemożliwe było zastosowanie kary za złamanie zakazu wprowadzania środka do obrotu. Do takiego stanowiska przychyliła się również część doktryny. Czesław P. Kłak argumentuje¹⁴, że zakaz stosowania wykładni synonimicznej, to znaczy takiej, która tym samym zwrotom nadaje różne znaczenie, przekreśla możliwość odczytywania czynności wprowadzania do obrotu w inny sposób w obrębie tej samej ustawy.

Innego zdania był Naczelny Sąd Administracyjny w kilku swoich wyrokach z 2015 r.¹⁵ Zauważył on, że ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii zawiera normy z róż-

⁹ Art. 56 u.o.p.n.

¹⁰ Art. 58 i art. 59 u.o.p.n.

¹¹ T. Srogosz, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2006, s. 390; oraz: K. Łuczarski, A. Muszyńska, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 503.

¹² Wyrok SA w Krakowie z dnia 31 października 2006 r., II AKa 177/06; wyrok SA w Białymstoku z dnia 12 lutego 2004 r., II AKa 389/03; wyrok SA w Lublinie z dnia 1 kwietnia 2004 r., II AKa 25/04.

¹³ Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2013 r., II SA/Op 269/13; wyrok WSA w Opolu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Op 512/13; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 maja 2014 r., II SA/Po 326/13.

¹⁴ C.P. Kłak, *Nowa definicja środka zastępczego w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii – czy jest potrzebna?*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2017, nr 96, s. 145 i n., <https://www.sw.gov.pl/assets/22/19/87/8e4706bb68e1fd6580bf267839c2ef7a541fdfb5.pdf> [dostęp 30.04.2020].

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2015 r., II OSK 2684/13; wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r., II OSK 2965/13; wyrok NSA z dnia 9 września 2015 r., II OSK 77/14.

nych gałęzi prawa takich jak prawo karne, administracyjne czy prawo wykroczeń. Z tego faktu wywodził on, że nie ma przeciwwskazań, by ten sam termin stosowano w jednym znaczeniu w odniesieniu do norm prawa karnego, a w drugim do norm prawa administracyjnego. Taką tezę potwierdza również w opinii sądu fakt, iż nowe zakazy wprowadzone w drodze art. 52a zostały umieszczone w zupełnie nowym rozdziale zatytułowanym „Kara pieniężna” i odseparowane od przepisów karnych. Ponadto, wykładnia czynności wprowadzania do obrotu ugruntowana na płaszczyźnie norm o charakterze karnym jest dla sądu nie do pogodzenia z *ratio legis* nowelizacji z 2010 r. Dla interpretacji znaczenia pojęcia wprowadzania do obrotu na gruncie art. 52a ustawy należy wobec tego raczej odnieść się do innych przepisów wprowadzonych w drodze tej samej nowelizacji. W przedmiotowych orzeczeniach ustalono, iż pojęcie to oznacza udostępnienie środków zastępczych tak odbiorcy będącemu konsumentem, jak i odbiorcy nim niebędącemu. Przedmiotowa wykładnia stała się powszechnie obowiązująca w orzecznictwie sądownoadministracyjnym od połowy 2015 r.¹⁶ Prowadziła ona do zupełnie odwrotnych efektów. To samo zachowanie polegające na sprzedaży tzw. dopalaczy użytkownikowi, który kupował je na własny użytek było wystarczające wedle opisanej wykładni do orzeczenia kary finansowej nakładanej na sprzedawcę.

Istotą problemu nie jest rozstrzygnięcie, która z dwóch linii orzeczniczych jest właściwa. Należy raczej zadać sobie pytanie, jakie konsekwencje dla obywatela przynosi taki orzeczniczy rozdźwięk. Obydwa poglądy judykatury są dobrze uzasadnione i przemawiają za nimi określone racje, które trudno zignorować. Trzeba w tym miejscu wspomnieć, że w okresie 2012–2015 były one stosowane równorzędnie przez sądownictwo administracyjne. Wyroki zgodne z duchem wykładni NSA zapadały bowiem jeszcze przed jej wyrażeniem w drodze wyroku przez warszawski sąd¹⁷. Nie sposób było więc przewidzieć przynajmniej do końca 2015 r., która z dwóch skrajnych linii orzeczniczych przeważy w danej sprawie, której przedmiotem byłaby detaliczna sprzedaż tzw. dopalaczy. A zatem w okresie aż 5 lat od wprowadzenia zakazu wprowadzania do obrotu środków zastępczych wyroki odnoszące się do niego stanowiły loterię.

4. Wzorzec kontroli konstytucyjności

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odnosił się do tego typu sytuacji prawnych. Jedną z najstarszych i najbardziej ogólnych zasad wywiedzionych przez niego z art. 2

¹⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 stycznia 2016 r., III SA/Łd 992/15; wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 listopada 2017 r., III SA/Łd 513/17.

¹⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 września 2014 r., III SA/Łd 617/14; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2013 r., IV SA/Wr 311/13.

Konstytucji RP¹⁸ jest zasada zaufania obywateli do państwa. Artykuł 2 Konstytucji, mimo swego lakonicznego brzmienia, stał się, z biegiem czasu i kolejnych orzeczeń Trybunału, źródłem co najmniej kilku zasad konstytucyjnych. Były one wyinterpretowane przez sędziów TK na drodze skomplikowanej i dogłębnej wykładni. W kontekście tychże zasad orzecznictwo TK spełnia *de facto* rolę źródła prawa. Opisując zasadę zaufania obywatela do prawa, będę więc cytować bardzo często fragmenty wyroków TK w celu odtworzenia jej w sposób jak najbardziej wierny.

Jak wskazał Trybunał, przedmiotowa zasada „opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia [...] konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu [podkr. własne] [...]. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”¹⁹. W innym orzeczeniu Trybunał wywiódł z omawianej zasady m.in. „obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli”²⁰. Jako taki stał się on podstawą zasady określoności, która stanowi jedną z kanonicznych zasad w zakresie kontroli konstytucyjności aktów prawnych. Stawia ona m.in. wymóg jasności i precyzyjności ustanawianych przepisów. Trybunał opisuje te wymogi w następujący sposób: „Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”²¹. Bodaj najszerzej na temat zasady określoności Trybunał wypowiedział się w wyroku z 24 lutego 2003 r.: „Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, które – w zakresie tych zagadnień, które ustawodawca uregulował w sposób niejasny i nieprecyzyjny – mogą prowadzić do wcielania się w rolę prawodawcy lub jego zastępowania [podkr. własne]. [...] Założenie to można określić ogólnie jako za-

¹⁸ W brzmieniu: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138, s. 690.

²⁰ Wyrok TK z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88, OTK 1988, poz. 6.

²¹ Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K. 24/00.

sadę określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego²².

Należy w tym miejscu podkreślić fakultatywny charakter opisywanej przesłanki do stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu. Nie każde bowiem naruszenie zasady określoności poprzez niedochowanie wymogów jasności oraz precyzyjności będzie wystarczającą podstawą takiego wyroku Trybunału. O tym, kiedy naruszenie przedmiotowej zasady ma tzw. charakter kwalifikowany, wypowiedzieli się sędziowie TK w wyroku z dnia 3 grudnia 2002 r.: „Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany» [...]. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne [...] już występujące w praktyce [...] mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu²³. Podobnego zdania jest T. Zalasieński, który w swoim opracowaniu na temat zasad prawidłowej legislacji w orzecznictwie TK napisał tak: „Zatem dopiero przepis powszechnie uważany za niejasny, wywołujący spory w doktrynie prawa oraz rodzący problemy w jego stosowaniu [podkr. własne] narusza zasadę określoności przepisów prawa i powinien zostać uznany za niekonstytucyjny²⁴.

5. Ocena konstytucyjności przedmiotowej normy prawnej

Po odkodowaniu treści konstytucyjnej zasady określoności przejdę teraz do oceny, czy przedmiotowa norma prawna zakazująca wprowadzania do obrotu środka zastępczego odpowiada wymogom stawianym przez tę zasadę. W mojej ocenie od momentu przyjęcia zakazu wprowadzania do obrotu środków zastępczych w listopadzie 2010 r. aż do drugiej połowy 2015 r., kiedy to pojawiły się przełomowe wyroki NSA w przedmiotowej sprawie, obywatel nie miał możliwości przewidzieć konsekwencji prawnych zachowania polegającego na sprzedaży konsumentom tzw. dopalaczy. Nawet z pomocą

²² Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02.

²³ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2002 r., P 13/02.

²⁴ T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 202–203.

prawnika nie sposób było przewidzieć, jak na takie zachowanie zareagują organy administracyjne, a przede wszystkim sądy administracyjne.

Uważam również, że sytuacja wykreowana przez ustawodawcę stworzyła w istocie furtkę dla sądów administracyjnych, które mogły wcielić się w rolę *quasi*-ustawodawcy. Przemawia za tym w szczególności posługiwanie się argumentem, że dana wykładnia jest nie do pogodzenia z *ratio legis* nowelizacji z 2010 r. Przyczyny i cele wprowadzenia danych przepisów można poznać w uzasadnieniu do projektu ustawy. W przypadku nowelizacji z 2010 r. nigdzie w jej uzasadnieniu nie jest bezpośrednio wspomniane zachowanie polegające na sprzedaży detalicznej tzw. dopalaczy. Uzasadnienie projektu posługuje się za każdym razem pojęciem „wprowadzanie do obrotu”, tak jakby jego znaczenie było oczywiste. Odwoływanie się więc do *ratio legis* nowelizacji nie znajduje podstaw w samym uzasadnieniu do niej. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że znaczenie pojęcia „wprowadzania do obrotu” używane w uzasadnieniu do projektu może nieco różnić się od znaczenia tego samego pojęcia użytego w treści ustawy, w której zostało ono legalnie zdefiniowane. W uzasadnieniu do projektu słowa mogą również znaczyć to, co znaczą w powszechnym użyciu. Jednym ze znaczeń słowa „wprowadzać” jest „zacząć coś stosować lub oddać do użytku”²⁵. Z językowego punktu widzenia więc wydaje się, że „wprowadzanie do obrotu” oznaczałoby raczej czynność pierwszej sprzedaży produktu przez producenta lub podmiot działający w jego imieniu, aniżeli czynność ostatniej sprzedaży tego produktu użytkownikowi kupującemu go na własny użytek. Na taką interpretację wskazuje również zakres możliwej do orzeczenia kary pieniężnej za złamanie przedmiotowego zakazu; jest to kara od 20 000 zł do 1 000 000 zł. Przyjmując tok rozumowania NSA, wydaje się, że kara nawet w najniższej wysokości jest nieproporcjonalna do zachowania polegającego na sprzedaży na przykład jednego opakowania tzw. dopalaczy. Co więcej, nawet poczęstowanie kolegi tzw. dopalaczem mogłoby zostać zgodnie z tym tokiem myślenia uznane za wprowadzanie do obrotu i zagrożone tak samo karą minimalnie 20 000 zł, co byłoby karą rażąco nieproporcjonalną do czynu zabronionego. W tym kontekście wykładnia NSA prowadzi do absurdalnych rozstrzygnięć i jest kolejnym argumentem, który przeczy hipotezie, że jest ona zgodna z *ratio legis* ustawy. Podsumowując, uważam, że NSA w istocie wcielił się w rolę ustawodawcy i dopowiedział swoją wykładnią przepisów to, czego zabrakło w nich samych.

Niewątpliwie też skutki rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w latach 2012–2015 były istotne dla adresatów przedmiotowej normy prawnej, ponieważ decydowały o nałożeniu lub nie na nich kary finansowej w wysokości od 20 000 do 1 000 000 zł. Nawet ta najmniejsza kwota jest istotną dolegliwością dla podmiotu czer-

²⁵ Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wprowadza%C4%87.html> [dostęp 30.04.2020].

piącego zyski z handlu. Skutki niejednorodności orzeczniczej godziły także w prawnie chroniony interes adresatów, jakim jest wolność do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej²⁶.

Przechodząc do podsumowania, należy rozróżnić dwa okresy obowiązywania zakazu wprowadzania do obrotu środków zastępczych. Pierwszym byłby okres od wejścia w życie przepisów nowelizujących aż do połowy 2015 r. i przełomowych orzeczeń NSA w przedmiotowej sprawie. Drugim byłby okres od połowy 2015 r. aż do sierpnia 2018 r. Trzeba stwierdzić, że sytuacja orzecznicza w drugim okresie ustabilizowała się, dając obywatelowi bezpieczeństwo prawne i możliwość precyzyjnego przewidywania prawnych konsekwencji dopuszczenia się sprzedaży detalicznej tzw. dopalaczy. Inaczej rzecz ma się w odniesieniu do pierwszego okresu. W mojej ocenie analizowane przepisy zawierały w sobie kwalifikowaną wadę w postaci niezawarcia w przedmiotowych zakazach czynności udzielania środków zastępczych. W kontekście utrwalonej linii orzeczniczej oraz stanowiska doktryny w kwestii znaczenia prawnego pojęcia „wprowadzania do obrotu” na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii przepisy te łamały konstytucyjną zasadę określoności. Wada przedmiotowych przepisów została usunięta przez orzecznictwo NSA i wprowadzenie nieformalnej jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Nie zmienia to jednak faktu, iż podmiot, który sprzedawał tzw. dopalacze jedynie konsumentom w pierwszym okresie i któremu wymierzona została kara finansowa za złamanie zakazu wprowadzania ich do obrotu mógłby z powodzeniem skarżyć do Trybunału Konstytucyjnego przepisy zawarte w art. 44b i 52a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z uwagi na ich niezgodność z Konstytucją RP.

6. Konkluzje

Na koniec chciałbym zastanowić się, dlaczego doszło do takiej sytuacji i jak przeciwdziałać jej w przyszłości. Popularność nowych substancji psychoaktywnych w Polsce rosła od dłuższego czasu, natomiast rok 2010 przyniósł eskalację problemu. Będący pod coraz silniejszą presją publiczną rządzący musieli zareagować szybko. Jak pokazuje analiza procesu legislacyjnego, projekt przedmiotowej nowelizacji trafił do Sejmu 5 października 2010 r., przeszedł ekspresową drogę przez wszystkie trzy czytania i został uchwalony już 8 października²⁷. Co ciekawe, podczas obrad sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, która zajmowała się przedmiotowym projektem, padło pytanie o konstytucyjność normy wprowadzającej analizowany przeze mnie zakaz wprowadzania środków zastępczych do obrotu. Obecny na sali legislator przyznał, że nie jest

²⁶ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807.

²⁷ Archiwum Sejmu RP, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3442.htm> [dostęp 7.06.2020].

w stanie „dokonać rzetelnej analizy konstytucyjności tych rozwiązań”²⁸. Powód nie został podany, możemy się natomiast domyślać, że chodziło o zawrotne tempo prac nad ustawą.

Oczywiście, należałoby postulować bardziej rozważne i spokojniejsze uchwalanie nowego prawa w Polsce, tak by można było mówić o przeprowadzaniu realnych konsultacji społecznych projektów ustaw. Nie jest to jednak pierwszy ani ostatni raz, kiedy w toku prac ustawodawczych nad skrupulatnością i precyzją przeważa potrzeba chwili wymuszająca ekspresowe tempo, a co za tym idzie błędy. Pewne konsekwencje zmian prawnych są również niezwykle trudne do przewidzenia w momencie ich wprowadzania, nawet jeśli procesowi legislacyjnemu poświęci się odpowiednio dużo czasu.

Lepszym rozwiązaniem, w mojej opinii, byłoby systematyczne prowadzenie badań postlegislacyjnych w przedmiocie uchwalonego wcześniej prawa. Badania takie byłyby pewnego rodzaju audytem, który miałby ujawnić niedociągnięcia i mankamenty stosunkowo nowych aktów prawnych. Do pewnego stopnia organem odpowiedzialnym za kontrolę efektywności stanowionego prawa jest Najwyższa Izba Kontroli. Zakres i częstotliwość analiz przeprowadzanych przez NIK jest jednak niewystarczająca, co widać na przykładzie przedmiotowej nowelizacji (raport NIK na temat ustawodawstwa regulującego zjawisko dopalaczy został opublikowany w roku 2017²⁹).

Gdyby tego typu audyt został przeprowadzony w stosunku do przedmiotowej nowelizacji w roku 2012, to z pewnością dostrzeżono by niejednolitość sądów administracyjnych w interpretacji analizowanej przeze mnie normy. Mankament w postaci braku zakazu udzielania środków zastępczych w tekście nowelizacji można byłoby w takim wypadku stosunkowo szybko wyeliminować w drodze kolejnej nowelizacji. Jak pokazuje analizowany przeze mnie wycinek rzeczywistości prawnej, brak prowadzenia regularnych badań postlegislacyjnych powoduje, że do poprawy jakości prawa w Polsce zamiast predestynowanego do tego konstytucyjnie parlamentu zmuszone są nierzadko sądy, które dokonują tego w drodze wykładni przepisów.

Podziękowania

Chciałbym podziękować prof. dr. hab. Tomaszowi Gizbertowi-Studnickiemu za opiekę naukową w trakcie pisania niniejszego tekstu oraz za inspirację do jego opublikowania.

²⁸ Kancelaria Sejmu – Biuro Komisji Sejmowych, *Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 232), Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 232), Komisji Zdrowia (nr 182)*, nr 4220/VI kad. 7.10.2010 r., s. 4, [http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/CC19B123405711F1C12577C1003ADCF3/\\$file/0422006.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/CC19B123405711F1C12577C1003ADCF3/$file/0422006.pdf) [dostęp 7.06.2020].

²⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy*, Warszawa 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17464,vp,20036.pdf> [dostęp 7.06.2020].

Bibliografia

Źródła

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485.
- Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1396.
- Wyrok TK z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88, OTK 1988, poz. 6.
- Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138, s. 690.
- Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K. 24/00.
- Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2002 r., P 13/02.
- Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02.
- Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2015 r., II OSK 2684/13.
- Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r., II OSK 2965/13.
- Wyrok NSA z dnia 9 września 2015 r., II OSK 77/14.
- Wyrok SA w Białymstoku z dnia 12 lutego 2004 r., II AKa 389/03.
- Wyrok SA w Lublinie z dnia 1 kwietnia 2004 r., II AKa 25/04.
- Wyrok SA w Krakowie z dnia 31 października 2006 r., II AKa 177/06.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2013 r., II SA/Op 269/13.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2013 r., IV SA/Wr 311/13.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Op 512/13.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 maja 2014 r., II SA/Po 326/13.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 września 2014 r., III SA/Łd 617/14.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 stycznia 2016 r., III SA/Łd 992/15.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 listopada 2017 r., III SA/Łd 513/17.

Literatura

- Bujalski M., Dąbrowska K., Wieczorek Ł., *New psychoactive substances in Poland. The analysis of policy responses and its effects*, „Alcoholism and Drug Addiction/Alkoholizm i Narkomania” 2017, vol. 30(3).
- Grabowski K., *Kryminalizacja czynów mających za przedmiot dopalacze*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2010, R. XIV, z. 2.
- Kłak C.P., *Nowa definicja środka zastępczego w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii – czy jest potrzebna?*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2017, nr 96.
- Krajewski K., *Calkowity zakaz substancji psychoaktywnych, jako sposób rozwiązania problemu dopalaczy?*, [w:] H. Kubiak et al. (red.), *W poszukiwaniu prawdy*, t. II: *Rozważania o prawie, historii i sprawiedliwości*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2018.
- Krajewski K., *Kontrolować czy nie, ale jeśli kontrolować, to w jaki sposób? Wyzwania związane ze zjawiskiem nowych substancji psychoaktywnych*, „Archiwum Kryminologii” 2015, t. XXXVII.

Łucarz K., Muszyńska A., *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

Motyka M., *Eskalacja zatruc „dopalaczami” – wskazywane przyczyny rozwoju zjawiska i możliwe sposoby przeciwdziałania*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2015, vol. 96(3).

Srogosz T., *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.

Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

Internet

Archiwum Sejmu RP, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3442.htm>

Kancelaria Sejmu – Biuro Komisji Sejmowych, *Biuletyn z posiedzenia...*, nr 4220/VI kad., 2010, [http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/CC19B123405711F1C12577C1003ADCF3/\\$file/0422006.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/CC19B123405711F1C12577C1003ADCF3/$file/0422006.pdf)

Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy*, Warszawa 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17464,vp,20036.pdf>

Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/>