



MINISTER ZDROWIA

MZ-ZP-P-62-4959-116/MS/10

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 22.12.10

nr. 6819, podpis

Warszawa,

2010-12-21

P. J. Kiciński
Biuro Prac Senackich
wpłynęło dn. 23.12.10
10482 podpis *Masun*

Pan
Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polski

Szczytany Peuk Marszałku

Odpowiadając na pismo Pana Marszałka z dnia 24 listopada 2010 r. (znak: BPS/DSK-043-3119/10), uprzejmie przedkładam odpowiedź na oświadczenie Pana Senatora Jana Dobrzyńskiego złożone podczas 65 posiedzenia Senatu RP w dniu 17 listopada 2010 r. w sprawie „powstających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sklepów z substancjami działającymi podobnie jak środki odurzające i psychotropowe, które pojawiały się sukcesywnie od dłuższego czasu”. Poniższa odpowiedź została udzielona z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów.

Ministerstwo Zdrowia mając na uwadze potencjalną potrzebę oceny i szybkiego objęcia kontrolą niebezpiecznych substancji czy roślin psychoaktywnych, prowadziło prace nad *ustawą o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*. Zaproponowane w ustawie rozwiązania wprowadzają zakaz wytwarzania i wprowadzania do obrotu na terenie kraju jakichkolwiek substancji (niezależnie od ich stanu fizycznego i źródła pochodzenia, w tym roślin, grzybów oraz ich części) lub produktów, które mogą być używane jak środki odurzające lub substancje psychotropowe. Wyroby te zostały określone w ustawie jako środki zastępcze. Powyższe rozwiązanie umożliwi szybkie i elastyczne reagowanie na pojawiające się zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi. Decyzję w zakresie zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu oraz wycofania z obrotu podejmowali będą właściwi państwowi inspektorzy sanitarni. Złamanie tego zakazu nie będzie obwarowane sankcją karną. Ustawa przewiduje w tym zakresie odpowiedzialność administracyjną. Właściwi państwowi inspektorzy sanitarni będą mogli nakładać na osoby niestosujące się do zakazu karę pieniężną w wysokości od 20.000 zł. do 1.000.000 zł. Wraz z wymierzeniem kary pieniężnej właściwy organ nakaże ukaranemu zniszczenie będących w jego posiadaniu środków zastępczych.

Sejm RP uchwalił ww. ustawę w dniu 8 października 2010 r. a Senat RP nie wniósł do niej poprawek. Ustawa została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 8 listopada 2010 r. i weszła w życie od dnia 27 listopada 2010 roku.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w dniu 2 października 2010 roku w wyniku decyzji Głównego Inspektora Sanitarnego na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 oraz art. 31a ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851) wycofano z obrotu na terenie całego kraju wyrób o nazwie "Tajfun" oraz wszystkie podobne wyroby mogące mieć wpływ na zagrożenie życia i zdrowia ludzi oraz nakazano zaprzestanie działalności obiektów służących produkcji, obrotowi hurtowemu lub detalicznemu powyższymi wyrobami. Decyzja objęła 854 punkty handlowe oferujące tzw. dopalacze.

Odpowiadając na pytania Pana Senatora uprzejmie informuję, że wszystkie działania Ministerstwa Zdrowia dotyczące obejmowania kontrolą środków odurzających i substancji psychotropowych w okresie ostatnich trzech lat były zgodne a nawet wyprzedzały decyzje Rady Unii Europejskiej w sprawie poddania nowej substancji psychoaktywnej środkom kontroli. Ministerstwo Zdrowia wykonując decyzje Rady poddawało kontroli ustawowej dodatkowe substancje i rośliny, o których Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii oraz Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA) informowały, że są stosowane w tzw. dopalaczach. W związku z powyższym w pierwszej nowelizacji ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485, z późn. zm.) objęto kontrolą ww. ustawy obok wskazanej przez Radę benzylopiperazyny (BZP) dodatkowo 17 innych substancji i roślin psychoaktywnych. W wyniku drugiej nowelizacji ww. ustawy w 2010 r., która weszła w życie w dniu 25 sierpnia 2010 r. objęto kontrolą 10 substancji psychoaktywnych, w tym *mefedron*, o którego kontrolę w Unii Europejskiej Rada dopiero zwróciła się z wnioskiem do Komisji Europejskiej w dniu 20 października 2010 r. W przypadku *mefedronu* Polska należy do 13 państw Unii Europejskiej, które samodzielnie objęły tę substancję psychotropową nie czekając na decyzję Rady. Należy podkreślić, że Rząd i Minister Zdrowia podejmowali działania porównywalne z działaniami prowadzonymi w innych państwach Unii Europejskiej, które próbują ograniczać sprzedaż substancji psychoaktywnych zawartych w produktach nazwanych w Polsce dopalaczami a w innych krajach UE *legal highs* czy *smart drugs*. Jednakże Ministerstwo Zdrowia objęło kontrolą ustawową znacznie więcej substancji i roślin psychoaktywnych niż inne państwa UE. Dopiero przepisy, które weszły w życie w dniu 23 sierpnia br. w Irlandii wprowadziły pod kontrolę więcej substancji i roślin psychoaktywnych. Wszystkie działania

w Polsce nie zmierzały w kierunku zamykania sklepów handlujących dopalaczami, co mogłoby stanowić naruszenie art. 22 Konstytucji RP – zasady swobody działalności gospodarczej. Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania wprowadzają zakaz wytwarzania i wprowadzania do obrotu na terenie kraju jakichkolwiek substancji (niezależnie od ich stanu fizycznego i źródła pochodzenia, w tym roślin, grzybów oraz ich części) lub produktów, które mogą być używane jak środki odurzające lub substancje psychotropowe. Wyroby te zostały określone w projektowanej ustawie jako środki zastępcze. Intencją Rządu nie jest zamykanie sklepów z dopalaczami, a jedynie uniemożliwienie sprzedaży substancji psychoaktywnych. Sklepy te oferują obok tzw. dopalaczy produkty, które nie stwarzają zagrożenia dla zdrowia i życia, takie jak fajki, fiki inne przybory do palenia itp.

Jednocześnie od początku 2009 r. prowadzona jest przez podległe Ministerstwu Zdrowia Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii kampania informacyjna m.in. na stronie internetowej www.dopalaczeinfo.pl pn. *Dopalacze mogą Cię wypalić*. Informacyjną stronę internetową na temat dopalaczy odwiedziło dotychczas ok. 120 tyś. internautów. W opinii Ministerstwa Zdrowia edukacja i informacja jest również istotnym kierunkiem działania w celu ograniczania możliwych szkód zdrowotnych powodowanych przez tzw. dopalacze.

Ministerstwo Zdrowia pomimo objęcia kontrolą w wyniku dwóch nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii 28 substancji i roślin psychoaktywnych odnotowało w okresie od stycznia do dnia 28 października 2010 roku 241 przypadków zatruc dopalaczami (źródło: raport o zgłoszonych do ośrodków toksykologicznych przypadkach przekazany przez Krajowego Konsultanta Toksykologii Klinicznej). Jednocześnie w tym samym okresie według wg danych przekazanych przez Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego odnotowano 18 przypadków śmiertelnych, których przyczyną prawdopodobnie są dopalacze. Polska nie jest jedynym krajem, w którym odnotowano przypadki śmiertelne w wyniku używania dopalaczy. Zgodnie z informacją Rady Unii Europejskiej zawartej w uzasadnieniu do Decyzji Rady w sprawie poddania *mefedronu* środkom kontrolnym podano, że w Zjednoczonym Królestwie i Irlandii odnotowano co najmniej 37 przypadków śmiertelnych, w których *mefedron* wykryto podczas sekcji zwłok.

W związku ze znaczącym wzrostem zatruc odnotowanym w Polsce w miesiącach sierpniu i wrześniu 2010 r. Rząd i Minister Zdrowia zdecydowali o przedłożeniu Sejmowi RP i wprowadzeniu w życie wyżej wspomnianej ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a także podjęciu działań

przez Głównego Inspektora Sanitarnego. Jednocześnie Polska podjęła działania na forum Unii Europejskiej wskazując na konieczność rozwiązania problemu dopalaczy w Unii Europejskiej, czego wyrazem jest korespondencja pomiędzy Premierem Donaldem Tuskiem a Panem Jose Manuelem Barroso – Przewodniczącym Komisji Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję Pana Senatora, że Ministerstwo Zdrowia w dniu 13 grudnia 2010 roku ukończyło prace nad kolejną nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, która obejmie kontrolą 23 środki odurzające i substancje psychotropowe wykorzystywane w ostatnich miesiącach do produkcji tzw. dopalaczy. Wyżej wymieniony projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii był w dniu 20 grudnia 2010 roku przedmiotem obrad Komitetu Stałego Rady Ministrów i w najbliższych dniach zostanie skierowany pod obrady Rady Ministrów, a następnie do Sejmu RP.

Ponadto uprzejmie informuję Pana Senatora, że przepisy przewidujące roszczenia odszkodowawcze wobec Skarbu Państwa zawarte są w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.). Roszczenia te uregulowane są w przepisach art. 417, art. 417¹ oraz w art. 417². Zgodnie z art. 417 k.c. § 1 k.c., za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Przesłanką zatem odpowiedzialności Skarbu Państwa w powyższym przypadku jest działanie *contra legem*, tj. działanie niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Tymczasem organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej zamykającym sklepy i zabezpieczającym zatrzymane produkty (wyroby) nie można uczynić zarzutu niezgodności takich działań z obowiązującymi przepisami. Legitymizację ww. czynności podejmowanych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej przewiduje przepis art. 29 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851, z późn. zm.), który m.in. wyposaża ww. organy w uprawnienie do zabezpieczenia wyrobów mogących mieć wpływ na zdrowie ludzi. Jednocześnie ww. przepis w zakresie nieuregulowanym, przy wykonywaniu czynności zabezpieczających nakazuje stosować przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, z późn. zm.). Wskazane powyżej uprawnienie stanowi zaplecze wykonawcze dla decyzji wydawanych na podstawie art. 27 – 28 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w tym dla decyzji wydanej przez Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 r. Podstawą prawną dla tej decyzji był bowiem art. 27 ust. 2 oraz art. 31a ust. 1 ustawy o PIS, który uprawnia Głównego Inspektora

Sanitarnego do podejmowania wszelkich czynności należących do zakresu działania państwowego inspektora sanitarnego, jeżeli przemawiają za tym względy bezpieczeństwa sanitarnego. Decyzją Głównego Inspektora Sanitarnego nałożono obowiązki o charakterze niepieniężnym, których przymusowe wykonanie zapewniają środki egzekucyjne wskazane w art. 1a pkt 12 lit. b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Z powyższego wynika, że zarówno działania podejmowane przez Głównego Inspektora Sanitarnego jak również przez państwowych inspektorów sanitarnych miały swoje umocowanie w obowiązujących regulacjach prawnych. Z uwagi na brak spełnienia przesłanki niezgodności ww. działań z prawem, nie można przyjąć, że zachodzą podstawy do odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za te działania na podstawie art. 417 kodeksu cywilnego.

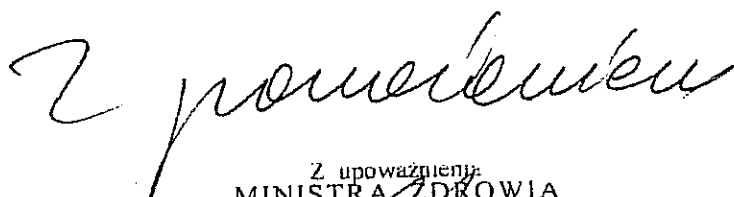
Z przepisu art. 417¹ § 1 k.c. wynika, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Należy w tym miejscu podkreślić, iż ani przepisy obowiązującej ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (które stanowiły podstawę do wydania decyzji z 2.10.2010 r. oraz do dalszych czynności wykonawczych) ani przepisy ustawy z dnia 8 października 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. Nr 213, poz. 1396) nie zostały uznane za niezgodne z Konstytucją. Należy podkreślić, iż tryb orzekania o tej niezgodności reguluje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.).

Z przepisu art. 417¹ § 2 k.c. wynika, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Do przypisania odpowiedzialności Skarbowi Państwa na podstawie ww. przepisu niezbędne jest zatem zakończenie postępowania administracyjnego lub sądowno-administracyjnego, w wyniku którego stwierdzona zostanie niezgodność danej decyzji administracyjnej z prawem. W chwili obecnej trwa postępowanie administracyjne w przedmiocie wydanej w dniu 2. 10.2010 r. decyzji Głównego Inspektora Sanitarnego.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż w przypadku sformułowania odpowiednich przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wobec poszkodowanego, nie będzie to oznaczało automatycznie konieczności wypłaty odszkodowań. O zasadności roszczenia odszkodowawczego rozstrzyga bowiem sąd powszechny po przeprowadzeniu postępowania dowodowego oraz po ocenie danego roszczenia. Roszczenie takie może być oddalone z szeregu powodów. Istotną podstawą oddalenia takiego roszczenia, choćby spełniającego czy to przesłanki z art. 417 czy przesłanki z art. 417¹ k.c. mógłby być przepis art. 5 k.c., z którego wynika, że nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony. Osoby, wobec których wydano decyzje Głównego Inspektora Sanitarnego swoją działalnością narażały ludzi na zagrożenie życia lub zdrowia i stwarzały stan niebezpieczeństwa zdrowotnego. Korzystanie przez nich z roszczeń odszkodowawczych może być ocenione przez sąd jako niezgodne z zasadami współżycia społecznego, a przez to również jako nadużycie prawa podmiotowego, co w konsekwencji przesądza o oddaleniu roszczeń odszkodowawczych (art. 5 k.c.). Zdrowie ludzkie stanowi wartość nadrzędną, szczególnie w świetle orzecznictwa sądów powszechnych. Roszczenia, które naruszają tę wartość, a przez to również system aksjologiczny, na którym opiera się w szczególności wykładnia pojęcia „zasad współżycia społecznego” nie zasługują na uwzględnienie.

Z uwagi na powyższe, w ocenie Ministerstwa Zdrowia nie powinno pojawić się wiele ww. roszczeń odszkodowawczych, a w przypadku ich wytaczania, mogą być one oddalone przez sąd. Z powyższych względów również nie będzie zasadne uwzględnienie ewentualnych roszczeń wytaczanych na podstawie art. art. 417² k.c.



Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU

Adam Fronczak

Do wiadomości:

Departament Spraw Parlamentarnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do pisma

znak: DSPA-4813-410-(1)/10