

BEOS-757/26

Warszawa, 22 czerwca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.91.2/1.2026

Data wpływu 23.06.26v.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii
(druk sejmowy nr 2672)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie załączonych do projektu uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) należy przyjąć, że problem, który ma zostać rozwiązany dzięki projektowanej ustawie, dotyczy obecnie obowiązujących przepisów antynarkotykowych. W ocenie Wnioskodawców są one oparte na modelu restrykcyjno-represyjnym, w którym posiadanie nawet niewielkiej ilości marihuany jest traktowane jak przestępstwo. Zamiast przeciwdziałać narkomanii i ograniczać konsumpcję obecnie obowiązujące prawo stygmatyzuje obywateli, utrudnia leczenie osób uzależnionych oraz napędza rozwój „czarnego rynku”. Wnioskodawcy wskazują także, że ściganie drobnych posiadaczy marihuany niepotrzebnie obciąża policję, prokuraturę i sądy, a także angażuje zasoby finansowe i kadrowe, które mogłyby być wykorzystane na walkę z poważną przestępczością.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziana jest zmiana ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹ (dalej: u.p.n.). Zgodnie z dodawanym art. 62ab

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1939.

u.p.n. nie będzie stanowiło przestępstwa określonego w art. 62 ust. 1-3 u.p.n.², posiadanie środków odurzających w postaci ziela konopi innych niż włókniste, w jednorazowej ilości nieprzekraczającej 15 gramów, przeznaczonych wyłącznie na własny użytek (art. 1 pkt 1 projektu). Zgodnie natomiast z dodawanym art. 63a u.p.n. nie popełnia przestępstwa, kto uprawia jedną roślinę konopi innych niż włókniste, przeznaczoną wyłącznie na własny użytek, przy czym przepis ten nie będzie miał zastosowania, jeżeli uprawa prowadzona jest w miejscu publicznym lub w warunkach, w których osoby trzecie mogą mieć swobodny dostęp do uprawy (art. 1 pkt 2 projektu).

Zgodnie z art. 2 projektu do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej zastosowanie mają przepisy u.p.n. w brzmieniu uwzględniającym nowelizację.

Proponowana ustawa miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że zamierzony cel nie może być osiągnięty za pomocą innych środków niż te, które zostały zaproponowane w projekcie.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W uzasadnieniu projektu wskazano, że w części państw Unii Europejskiej wprowadzono rozwiązania łagodzące odpowiedzialność za niektóre zachowania związane z posiadaniem lub uprawą konopi na własny użytek. Poniżej przedstawiono wybrane przykłady takich rozwiązań, a także przykłady państw, w których utrzymano bardziej restrykcyjny model odpowiedzialności za zachowania związane z substancjami narkotycznymi.

W Niemczech osobom pełnoletnim wolno posiadać do 25 g suszu konopi na własny użytek, a w miejscu zamieszkania lub zwykłego pobytu do 50 g suszu konopi; dopuszczalna jest także prywatna uprawa nie więcej niż trzech roślin konopi jednocześnie w miejscu zamieszkania lub zwykłego pobytu³.

Na Malcie wprowadzono częściową dekryminalizację określonych zachowań związanych z konopiami. Osoby pełnoletnie mogą posiadać do 7 g konopi na własny użytek i przechowywać do 50 g suszu konopi w miejscu zamieszkania.

² Zgodnie z art. 62 u.p.n. kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (ust. 1). Jeżeli przedmiotem czynu, o którym mowa w ust. 1, jest znaczna ilość środków odurzających lub substancji psychotropowych, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10 (ust. 2). W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (ust. 3).

³ Gesetz zum Umgang mit Konsumcannabis (Konsumcannabisgesetz – KCanG) vom 27. März 2024 (ustawa o postępowaniu z konopiami na cele konsumpcyjne), BGBl. 2024 I Nr. 109, S. 2, ze zm., § 2 ust. 3 zd. 1 pkt 2–3, § 3 ust. 1–2, § 9 ust. 1, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/kcang/BJNR06D0B0024.html> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 22 VI 2026 r.].

Dopuszczalna jest także uprawa do 4 roślin konopi na własny użytek pod jednym adresem zamieszkania, niezależnie od liczby mieszkańców⁴.

W Czechach przyjęto rozwiązania przewidujące dopuszczalność posiadania konopi na własny użytek w określonych limitach. Osoby, które ukończyły 21 lat, mogą bez wymogu uzyskania pozwolenia przechowywać do 100 g konopi w miejscu zamieszkania oraz do 25 g poza nim, a także uprawiać, zbierać lub przetwarzać do 3 roślin konopi na własny użytek na nieruchomości, której są właścicielami albo do której mają inny tytuł prawny. Odpowiedzialność karna może natomiast powstać po przekroczeniu progów określonych w kodeksie karnym, w szczególności w przypadku nieuprawnionej uprawy, zbioru lub przetwarzania powyżej 5 roślin oraz nieuprawnionego posiadania powyżej 200 g konopi w miejscu zamieszkania albo powyżej 50 g poza miejscem zamieszkania⁵.

W Portugalii konsumpcja, nabycie i posiadanie środków odurzających na własny użytek nie stanowią przestępstwa, lecz delikt administracyjny. Przekroczenie ilości odpowiadającej średniemu indywidualnemu zapotrzebowaniu na okres 10 dni stanowi wskazówkę, że cel nabycia lub posiadania może nie być związany z własnym użyciem, przy czym w razie wykazania przeznaczenia wyłącznie na własny użytek sprawa podlega skierowaniu do komisji właściwej w sprawach przeciwdziałania narkomanii. Jednocześnie nieuprawniona uprawa konopi na własny użytek i obrót tymi substancjami pozostają objęte odpowiedzialnością karną⁶.

W przeciwieństwie do wskazanych wyżej tendencji liberalizacyjnych, w części państw europejskich utrzymany został model bardziej restrykcyjny. Na Litwie obowiązujące przepisy przewidują odpowiedzialność karną za nielegalne wytwarzanie, przetwarzanie, nabywanie, posiadanie, przewożenie lub przesyłanie substancji narkotycznych lub psychotropowych także bez zamiaru ich sprzedaży lub innej dystrybucji. Odrębnie, surowiej penalizowane są czyny popełnione w celu sprzedaży lub innej dystrybucji, w tym dotyczące dużej ilości tych substancji, a także czyny dotyczące bardzo dużej ilości substancji narkotycznych lub psychotropowych⁷.

Również na Łotwie nie wprowadzono rozwiązań polegających na legalizacji posiadania substancji narkotycznych lub psychotropowych na własny użytek. W przypadku nielegalnego nabycia lub przechowywania niewielkiej ilości substancji

⁴ Drug Dependence (Treatment not Imprisonment) Act (ustawa o uzależnieniu od narkotyków – leczenie zamiast pozbawienia wolności), Chapter 537 of the Laws of Malta, ze zm., art. 4A ust. 1, art. 7 ust. 1-3, tekst w j. angielskim: <https://legislation.mt/eli/cap/537/eng/pdf>.

⁵ Zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů (ustawa o substancjach uzależniających oraz o zmianie niektórych innych ustaw), ze zm., § 5 ust. 12-13, tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1998-167>; Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (kodeks karny), ze zm., § 285 ust. 1-2, tekst w j. czeskim: <https://e-sbirka.gov.cz/sb/2009/40/2026-01-01?zalozka=text>.

⁶ Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro (ustawa nr 30/2000 z 29 listopada), ze zm., art. 2.º, tekst w j. portugalskim: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2000-34545875>; Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro (dekret z mocą ustawy nr 15/93 z 22 stycznia), ze zm., art. 21.º i art. 40.º, tekst w j. portugalskim: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1993-58872437>.

⁷ Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo įstatymas. Baudžiamasis kodeksas (ustawa o zatwierdzeniu i wejściu w życie kodeksu karnego Republiki Litewskiej. Kodeks karny), ze zm., art. 259 i art. 260, w brzmieniu obowiązującym od 1 I 2026 r., tekst w j. litewskim: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2B866DFF7D43/asr>.

narkotycznych lub psychotropowych, a także w przypadku nielegalnego używania takich substancji, przepisy przewidują odpowiedzialność administracyjną w postaci ostrzeżenia albo grzywny. Odpowiedzialność karna powstaje natomiast m.in. wtedy, gdy czynu polegającego na nielegalnym nabyciu lub przechowywaniu niewielkiej ilości substancji bez zamiaru ich zbycia albo na nielegalnym używaniu dopuszcza się osoba wcześniej ostrzeżona o odpowiedzialności karnej⁸.

W Bułgarii utrzymano model odpowiedzialności karnej obejmujący także posiadanie oraz uprawę konopi poza przypadkami dozwolonymi przez prawo. Zgodnie z kodeksem karnym Republiki Bułgarii⁹, odpowiedzialności karnej podlega nabycie lub posiadanie substancji narkotycznych lub ich analogów bez wymaganego zezwolenia, także w przypadkach niezwiązanych z ich dystrybucją (art. 354a k.k.). Penalizowany jest również wysiew lub uprawa roślin z rodzaju konopi z naruszeniem zasad określonych w ustawie o kontroli substancji narkotycznych i prekursorów¹⁰, która określa dopuszczalne przypadki ich legalnego użycia i obrotu (art. 1-3 tej ustawy). Posiadanie konopi, jako substancji wysokiego ryzyka, zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 1 do 6 lat oraz grzywną od 2 000 do 10 000 lewów¹¹ (1 022,58-5 112,92 EUR), przy czym w przypadkach mniejszej wagi możliwe jest ograniczenie odpowiedzialności do samej grzywny do 1 000 lewów (511,29 EUR). Uprawa konopi z naruszeniem przepisów zagrożona jest karą pozbawienia wolności od 2 do 5 lat oraz grzywną od 5 000 do 10 000 lewów (2 556,46-5 112,92 EUR), a w przypadkach mniejszej wagi – karą pozbawienia wolności do roku oraz grzywną do 1 000 lewów (511,29 EUR).

W toku konsultacji publicznych część uczestników odwoływała się do rozwiązań przyjętych w innych państwach, w szczególności w państwach europejskich¹². Przykłady zagraniczne były przywoływane jako argument za złagodzeniem polskich przepisów dotyczących konopi. W wypowiedziach pojawiały się zarówno ogólne odniesienia do państw sąsiednich lub innych państw europejskich, jak i przykłady wybranych państw, w tym Czech, Portugalii, Niemiec oraz Niderlandów¹³. W części wypowiedzi wskazywano, że – w ocenie uczestników konsultacji – rozwiązania przyjęte w niektórych państwach nie prowadzą do wzrostu przestępczości, mogą przyczyniać się do odciążenia sądów, Policji i wymiaru sprawiedliwości oraz ograniczać znaczenie rynku nielegalnego. W niektórych

⁸ *Narkotisko un psihotropo vielu un zāļu, kā arī prekursoru likumīgās aprites likums* (ustawa o legalnym obrocie substancjami narkotycznymi i psychotropowymi oraz produktami leczniczymi, a także prekursorami), ze zm., art. 48, tekst w j. łotewskim: https://likumi.lv/ta/id/40283-narkotisko-un-psihotropo-vielu-un-zalu-ka-ari-prekursoru-likumigas-aprites-likums?utm_source=kriminallikums; *Krimināllikums* (kodeks karny), ze zm., art. 253, art. 253¹ i art. 253², tekst w j. łotewskim: <https://likumi.lv/ta/id/88966-kriminallikums>.

⁹ *Наказателен кодекс*, z 2.04.1968 r. z późn. zm., <https://www.lex.bg/laws/ldoc/1589654529>.

¹⁰ *Закон за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите*, z 2.04.1999 r. z późn. zm., <https://lex.bg/laws/ldoc/2134654469/>.

¹¹ Kwoty pozostawiono w lewach zgodnie z brzmieniem obowiązujących przepisów bułgarskiego kodeksu karnego. Zgodnie jednak z art. 6 ustawy o wprowadzeniu euro w Republice Bułgarii (*Закон за въвеждане на еврото в Република България*, Dz.U. nr 70 z 20.08.2024) obowiązuje zasada ciągłości oraz automatycznego przeliczenia kwot z lewów na euro, natomiast art. 12 i 13 tej ustawy określają sposób przeliczenia według nieodwołalnie ustalonego kursu 1 EUR = 1,95583 BGN oraz reguły zaokrąglania; brak dostosowania brzmienia przepisów nie wpływa na ich stosowanie.

¹² Np. ID ankiety: 144949; 144940; 145201; 145320.

¹³ Np. ID ankiety: 145109; 145121; 145320; 145417; 144937.

wypowiedziach odwoływano się także do państw pozaeuropejskich, w szczególności Kanady oraz wybranych stanów USA. Wskazywano przy tym, że wpływ takich rozwiązań na rynek nielegalny może zależeć od konstrukcji całego modelu regulacyjnego, w tym dostępności legalnego rynku, poziomu cen, opodatkowania i zakresu ograniczeń regulacyjnych¹⁴. Jednocześnie należy zauważyć, że w przytoczonych wypowiedziach odwołania do rozwiązań zagranicznych miały w znacznej części charakter ogólny i nie zawierały szczegółowej analizy konkretnych modeli prawnych ani ich skutków.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projektowane rozwiązanie liberalizujące przepisy ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii wymaga oceny przede wszystkim z perspektywy właściwych standardów konstytucyjnych. Standardy konstytucyjne wyznaczają zakres ingerencji ustawodawcy w sferę wolności jednostki, granice kryminalizacji zachowań odnoszących się do autonomii osobistej oraz sposób wyważenia tej wolności z wartościami konstytucyjnymi takimi jak ochrona zdrowia publicznego, bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny. Projekt dotyczy wartości silnie osadzonych w aksjologii konstytucyjnej, a tym samym nie można wykluczyć, że ewentualnie uchwalona ustawa stanie się w przyszłości przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza że problematyka ta była już w pewnym zakresie przedmiotem oceny TK.

Punktem odniesienia dla oceny obecnego projektu pozostaje w szczególności wyrok z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt SK 55/13¹⁵, dotyczący konstytucyjności penalizacji posiadania i uprawy konopi innych niż włókniste. Trybunał uznał wówczas, że obowiązujący model kryminalizacji jest zgodny z Konstytucją, wskazując, iż ograniczenie sfery prywatności jednostki może znajdować uzasadnienie w ochronie zdrowia oraz porządku publicznego, jeżeli spełnione są wymogi proporcjonalności wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wyroku stwierdzono, że art. 62 ust. 1 oraz art. 63 ust. 1 u.p.n. w zakresie dotyczącym konopi innych niż włókniste są zgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. TK przyjął, że kryminalizacja tych zachowań znajduje uzasadnienie w ochronie zdrowia i porządku publicznego, a przedmiotem ochrony obu przepisów jest zdrowie publiczne zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym. W ocenie TK, ochrona prawa do prywatności i do decydowania o sobie samym nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia pozostaje w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie ma służyć¹⁶. Dopuszczalne jest zatem powoływanie się na względy ochrony zdrowia i porządku

¹⁴ Np. ID ankiety: 145185; 145109.

¹⁵ Wyrok TK z 4 XI 2014 r., sygn. akt SK 55/13, OTK-A 2014, nr 10, poz. 111.

¹⁶ Zob. także orzeczenie TK z 24 VI 1997 r., sygn. akt K 21/96; wyroki TK z: 9 VII 2009 r., sygn. akt SK 48/05; 11 X 2011 r., sygn. akt K 16/10; 21 I 2014 r., sygn. akt SK 5/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 2.

publicznego dla uzasadnienia ograniczenia prawa do prywatności w odniesieniu do penalizacji posiadania i uprawy konopi innych niż włókniste.

TK wskazał, że przewidziana w art. 31 ust. 3 Konstytucji możliwość ograniczenia przez ustawodawcę zakresu korzystania z wolności ze względu na ochronę zdrowia może się odnosić zarówno do ochrony zdrowia całego społeczeństwa czy poszczególnych grup, jak i zdrowia poszczególnych jednostek. W polskiej literaturze prawa konstytucyjnego zauważa się, że przesłanka „ochrony zdrowia” może być rozumiana w dwóch aspektach. Ograniczenia mające na celu ochronę zdrowia można z jednej strony usprawiedliwić ochroną praw innych osób w kontekście szeroko rozumianego zdrowia publicznego, z drugiej zaś ochroną zdrowia osoby, której to ograniczenie dotyczy¹⁷. Związek omawianej wartości z ochroną jednostki jest bezpośredni i oczywisty, ale – skoro mowa o zdrowiu „publicznym” – należy je postrzegać w szerszym wymiarze, m.in. jako obowiązek zapewnienia takiego kontekstu prawnego i społecznego, by usuwać zarówno zewnętrzne zagrożenia zdrowia jednostki (np. zwalczanie chorób zakaźnych, pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych, opieka medyczna), jak i eliminować pokusy skłaniające jednostkę do dobrowolnego niszczenia swojego zdrowia¹⁸. Dostrzegając te względy TK nie miał wątpliwości, że przedmiotem ochrony art. 62 ust. 1 i art. 63 ust. 1 u.p.n. jest zdrowie publiczne w obydwu aspektach. W uzasadnieniu wyroku odwołano się również do dostępnych materiałów dotyczących skutków używania marihuany i przyjęto, że używanie tego środka nie pozostaje bez wpływu na organizm człowieka i jego funkcje życiowe oraz rodzi uzasadnione ryzyko sięgnięcia w nieodległej perspektywie po środki silniejsze (narkotyki twarde). Z tej perspektywy uznano, że konsumpcja marihuany może uzasadniać podejmowanie przez ustawodawcę środków ograniczających jej używanie.

Równie istotne znaczenie TK przypisał ochronie porządku publicznego, pojmowanego jako taki stan organizacji życia publicznego, który zabezpiecza jednostki i struktury społeczne przed destrukcyjnymi następstwami narkomanii. W tym ujęciu TK zaakcentował również, że w odniesieniu do narkotyków nie istnieją utrwalone mechanizmy społeczno-kulturowe porównywalne z tymi, które historycznie towarzyszyły używaniu alkoholu czy tytoniu, co wzmacnia argument za sięganiem przez ustawodawcę po instrumenty prawne¹⁹.

Nie oznacza to jednak, że TK przesądził konstytucyjny obowiązek utrzymania obecnego modelu kryminalizacji. Powołany judykat potwierdza, że jest on konstytucyjnie dopuszczalny, ale nie zamyka ustawodawcy drogi do przyjęcia rozwiązań mniej represyjnych, regulujących odmiennie podmiotowe i przedmiotowe przesłanki penalizacji, ewentualnie prowadzących do depenalizacji posiadania narkotyków (w zależności od rodzaju czy ilości środków odurzających). TK zastrzegł zarazem, że decyzje ustawodawcy w tym zakresie powinny opierać się na pogłębionych badaniach naukowych, ocenach funkcjonowania dotychczasowych

¹⁷ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 192.

¹⁸ Por. L. Garlicki, uwagi do art. 31 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 26; tenże, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 16.

¹⁹ Wyrok TK z 4 XI 2014 r., sygn. akt SK 55/13, OTK-A 2014, nr 10, poz. 111.

rozwiązań, analizie czynników i danych istotnych z punktu widzenia polityki antynarkotkowej oraz na doświadczeniach innych państw. Są to argumenty aktualne także w kontekście oceny projektowanych zmian.

Z tej perspektywy zasadnicze pytanie konstytucyjne nie sprowadza się do samej dopuszczalności odejścia od obowiązującego modelu kryminalizacji, lecz do oceny, czy projektodawca w sposób dostateczny uzasadnił proponowane zawężenie jej zakresu w świetle wartości konstytucyjnych wskazanych przez TK, tj. ochrony zdrowia i porządku publicznego. Wydaje się, że Wnioskodawcy nie do końca uwzględnili argumenty i sugestie legislacyjne płynące z orzeczenia TK. W szczególności projekt nie wykazuje w sposób dostateczny, iż nowe granice wyłączenia przestępności zostały ukształtowane racjonalnie, spójnie i w sposób odpowiadający wymogom przewidywalności prawa. W świetle standardu wynikającego z orzecznictwa TK tak daleko idąca zmiana wymagałaby pełniejszego uzasadnienia empirycznego i systemowego.

Projektowana zmiana, wbrew temu co wskazano w uzasadnieniu projektu, ma charakter nie tylko depenalizujący, lecz także dekryminalizujący, ponieważ w odniesieniu do określonych kategorii zachowań prowadzi do ustawowego wyłączenia ich spod zakresu przestępności²⁰. Z tej perspektywy ocena projektu powinna uwzględniać nie tylko argumenty przemawiające za ograniczeniem represji karnej, lecz także przesłanki, które w świetle teorii kryminalizacji uzasadniają zarówno ustanowienie, jak i zniesienie zakazu karnego. W literaturze trafnie wskazuje się bowiem, że zasady kryminalizacji znajdują zastosowanie także do procesów dekryminalizacyjnych, przy czym tok rozumowania przebiega wówczas w odwrotnym kierunku – obalenia przyjętych założeń kryminalizacji²¹. W tym ujęciu projektodawca powinien wykazać w szczególności, że zachowania objęte projektowanym wyjątkiem nie cechują się już takim stopniem społecznej szkodliwości, który uzasadniał ich kryminalizację; że reakcja prawnokarna nie pozostaje już środkiem koniecznym i przydatnym dla ochrony dóbr prawnych; że cele regulacji mogą być osiągnięte środkami mniej dolegliwymi, a także, że projektowane wyłączenie przestępności zostało ujęte w sposób odpowiadający wymaganiom określoności i spójności systemowej. Z tej perspektywy także projekt dekryminalizujący powinien zostać oparty na bilansie przesłanek kryminalizacji i dekryminalizacji, a nie poprzestawać jedynie na argumentacji ogólnej lub postulatywnej. Brak takiego bilansu osłabia podstawy uzasadnienia projektu jako propozycji ingerującej w granice odpowiedzialności karnej.

²⁰ Znaczenia terminu „depenalizacja” zgodnie z poglądem znakomitej większości doktryny należy upatrywać w uchyleniu karalności danego typu czynu, które może być powiązane z dekryminalizacją czynu. Interpretacja powyższego terminu jest w dużym stopniu związana z rozumieniem pojęcia „kary”. Dekryminalizacja polega na wyłączeniu jakiegoś czynu z kręgu przestępstw. W takim rozumieniu każda dekryminalizacja jest więc depenalizacją, ale nie każda depenalizacja jest dekryminalizacją. Szerzej na temat pojęć depenalizacja, dekryminalizacja i legalizacja w odniesieniu do cannabis zob. K. Krajewski, *Międzynarodowe i krajowe regulacje dotyczące cannabis*, „Serwis Informacyjny Uzależnienia” 2024, nr 1, s. 6-7; zob. także H. Kołakowska-Przełomiec, *Dekryminalizacja. Depenalizacja – aktualne tendencje*, „Przestępczość na Świecie” 1990, t. 23, s. 38 i n.; L. Gardocki, *Penalizacja i jej ograniczenia*, „Archiwum Kryminologii” 1985, t. 12, s. 11 i n.; L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990, s. 7-9.

²¹ Zob. Jan Kulesza, *Zarys teorii kryminalizacji*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 11-12, s. 88 i n.; L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990, s. 204-205.

Decyzja o wyłączeniu określonego zachowania spod odpowiedzialności karnej stanowi jedno z najdalej idących rozstrzygnięć polityki karnej państwa i powinna być poprzedzona rzetelną analizą zarówno empiryczną, jak i aksjologiczną. W tym ujęciu projektodawca powinien oprzeć proponowaną zmianę na pogłębionej analizie praktyki stosowania art. 62, 62a i 63 u.p.n., obejmującej w szczególności badanie orzecznictwa sądów powszechnych, danych dotyczących struktury spraw, sposobu kwalifikacji czynów oraz stosowania instytucji umorzenia, a następnie dokonać bilansu przesłanek uzasadniających wyłączenie określonej kategorii zachowań z zakresu kryminalizacji. Tymczasem uzasadnienie projektu posługuje się głównie argumentacją ogólną, nie wykazując w sposób przekonujący, że proponowana zmiana znajduje oparcie w danych empirycznych i pozostaje adekwatna do deklarowanych celów regulacji. Osłabia to klaryfikujące walory projektu jako propozycji ingerującej w zakres kryminalizacji określonych zachowań. Tak istotne odstępstwo od dotychczasowych rozwiązań powinno wiązać się z pełnym i wszechstronnym wyjaśnieniem *ratio legis*.

Przechodząc do uwag szczegółowych należy zwrócić uwagę, że projekt nie przewiduje zmiany art. 62a u.p.n., co może prowadzić do niespójności systemowej i rodzić istotne trudności interpretacyjne w praktyce stosowania prawa. *De lege lata* regulacja ta pełni funkcję szczególnego mechanizmu oportunistycznego procesowego i stanowi samoistną, odrębną od art. 17 k.p.k., podstawę umorzenia postępowania w sprawach dotyczących czynu z art. 62 ust. 1 lub 3 u.p.n.²². Postępowanie przygotowawcze może być bowiem umorzone w sytuacji, gdy przedmiotem czynu są środki odurzające lub substancje psychotropowe w ilości nieznaczej, środki te są przeznaczone na własny użytek sprawcy, a orzeczenie wobec sprawcy kary byłoby niecelowe ze względu na okoliczności popełnienia czynu, a także stopień jego społecznej szkodliwości. Mechanizm redukcji karania stosowany jest fakultatywnie²³.

Po wejściu w życie projektowanego art. 62ab w tej samej ustawie współistniałyby zatem dwa odmienne mechanizmy odnoszące się do posiadania środków odurzających na własny użytek: procesowy, oparty na możliwości fakultatywnego umorzenia postępowania mimo przestępnego charakteru czynu oraz materialnoprawny, wyłączający samą przestępną kategorię zachowań. W zakresie objętym projektowanym art. 62ab art. 62a u.p.n. traciłby w istocie praktyczne znaczenie normatywny. W odniesieniu do posiadania ziela konopi innych niż włókniste do progu 15 g, przeznaczonego wyłącznie na własny użytek, nie dochodziłoby bowiem już do realizacji znamion czynu zabronionego, a tym samym zbędne stawałoby się sięganie po instrument oportunistyczny

²² Szerzej zob. np. R. Krajewski, *Umorzenie postępowania w sprawie o przestępstwo posiadania narkotyków w nieznaczej ilości na własny użytek sprawcy*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 11-12, s. 167-176; J. Duda, *Umorzenie postępowania karnego w wypadku posiadania narkotyków na własny użytek*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 8, s. 72-82; P. Gensikowski, *Materialnoprawne ujęcie przesłanek instytucji przewidzianej w art. 62a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 10, s. 101; P. Gensikowski, *Procesowe aspekty stosowania instytucji przewidzianej w art. 62a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 7-8, s. 225-226.

²³ W. Zontek [w:] W. Górski, D. Zajac (red.), *Komentarz do wybranych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii [w:] Przestępstwa narkotykowe i dopalacze. Komentarz*, Kraków 2019, art. 62a.

procesowego przewidziany w art. 62a u.p.n. Nie istniałoby już postępowanie karne, które mogłoby zostać umorzone na tej podstawie. Poza zakresem zastosowania projektowanego art. 62ab art. 62a u.p.n. pozostawałby jednak nadal relewantny. Konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania byłoby powstanie swoistego dualizmu konstrukcyjnego, skoro z jednej strony wprowadza się sztywny próg ilościowy w odniesieniu do określonej kategorii środków odurzających, a z drugiej pozostawia w mocy rozwiązanie oparte na ocennym kryterium „ilości nieznacznej” pozostawionym do uznaniowej decyzji organu procesowego. Powyższe wymagałoby wyraźnego uzasadnienia systemowego, którego projekt w obecnym kształcie nie przedstawia.

Z punktu widzenia przejrzystości regulacji zasadne byłoby w związku z tym rozważenie odpowiedniej korekty art. 62a u.p.n., a w zakresie objętym projektowanym art. 62ab także oceny, czy utrzymywanie dotychczasowego mechanizmu oportunistycznego procesowego pozostaje nadal potrzebne, czy też powinien on pełnić wyłącznie funkcję uzupełniającą względem nowego progu ilościowego.

Dalsze wątpliwości wiążą się z przyjęciem w projektowanym art. 62ab progu 15 g ziela konopi innych niż włókniste jako granicy ustawowego wyłączenia przestępności. Uzasadnienie projektu wskazuje wprawdzie, że ilość ta ma odpowiadać przeciętnemu użytkownikowi osobistemu i jednocześnie nie obejmować zachowań związanych z regularnym handlem, nie przedstawia jednak pogłębionej analizy pozwalającej zweryfikować trafność takiego właśnie progu.

Jak już wspomniano, w obowiązującym stanie prawnym ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii nie posługuje się sztywnym limitem gramowym, lecz odwołuje się do ocennych kategorii „ilości nieznacznej” i „znacznej”. Rozróżnienie między ilością nieznaczną i znaczną nie zagospodarowuje oczywiście wszystkich możliwych do posiadania ilości środka lub substancji. Istnieje ilość, którą da się określić jako nieznaczną, ponadto ilość, która nie jest nieznaczna, ale nie jest też znaczna, wreszcie, istnieje ilość znaczna²⁴. Należy zauważyć, że orzecznictwo nie operuje sztywnymi progami ilościowymi przy ocenie wagi przypadku, a Sąd Najwyższy wyraźnie przestrzegał przed schematycznym wiązaniem oceny prawnej wyłącznie z ilością wyrażoną w gramach. W judykaturze i piśmiennictwie przyjmuje się, że pojęcia „nieznacznej”, czy „znacznej ilości” należy interpretować z uwzględnieniem nie tylko wagi zabezpieczonego środka, lecz także jego jakości, liczby możliwych do uzyskania porcji, celu posiadania oraz relacji między ilością środka a potrzebami sprawcy²⁵. Wskazuje się ponadto, że „nieznaczną ilość” będzie ta, która stanowi mnożnik jednorazowej dawki przez codzienne spożycie wynikające z charakteru używania danego środka odurzającego lub substancji psychotropowej przez sprawcę czynu zabronionego²⁶.

²⁴ M. Kulik [w:] M. Mozgawa (red.), *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii* [w:] *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 62a.

²⁵ B. Wilamowska [w:] P. Kłodoczny (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz do wybranych przepisów karnych*, Warszawa 2013, s. 80-81; zob. także wyrok SA w Poznaniu z 23 II 2017 r., sygn. akt II AKa 247/16, LEX nr 2402505.

²⁶ B. Wilamowska [w:] P. Kłodoczny (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz do wybranych przepisów karnych*, Warszawa 2013, s. 95.

Co istotne, niezależnie od powyższego, pojęcie nieznacznej ilości jest analizowane w kontekście przesłanki „przeznaczenia na własny użytek”. Chodzi zatem o czysto konsumencką ilość dla wyłącznie jednej osoby, która to ilość pozwala na poczynienie domniemania, że nie zostanie udzielona innej osobie lub podzielona na porcje dilerkie z zamiarem dalszej dystrybucji²⁷. Jak wskazuje się w literaturze rozstrzygnięcie w zakresie ustalenia, jaką ilość narkotyku należy uznać za wskazującą na użytek własny zależy od dwóch podstawowych czynników: charakteru używania narkotyku przez sprawcę (częstotliwość spożycia i wielkość spożywanej jednorazowo dawki) oraz rodzaju środka lub substancji zabronionej²⁸. Oznacza to, że *de lege lata* ustalenie, czy chodzi o „ilość nieznacznie przeznaczoną na własny użytek sprawcy”, ma charakter ocenny i bardziej złożony. Nie sprowadza się bowiem wyłącznie do ustalenia określonej gramatury środka. Konstrukcja ta pozwala na bardziej elastyczne dostosowanie oceny do realiów konkretnej sprawy, z uwzględnieniem zarówno właściwości samego środka, jak i okoliczności dotyczących sprawcy oraz celu posiadania.

Jednocześnie należy zauważyć, że udzielanie (w rozumieniu sprzedaży) marihuany odbywa się z reguły w porcjach 0,5 g, natomiast porcja przeznaczona do bezpośredniego użycia może wynosić około 0,1 g²⁹. Przyjmuje się także, że dawka wystarczająca do jednorazowego odurzenia się jednej osoby to 0,1-0,5 grama, choć nie bez znaczenia jest także poziom uzależnienia użytkownika narkotyku. Osoba, która używa marihuany szkodliwie, do zaspokojenia dziennych potrzeb potrzebuje już ok. 1 grama³⁰.

Uwzględniając powyższe, próg 15 g należy ocenić jako rozwiązanie istotnie wykraczające poza typowy punkt odniesienia dla oceny „ilości nieznacznej” w dotychczasowej praktyce stosowania prawa. Ilość ta odpowiada wielokrotności porcji konsumpcyjnych i z tego względu nie jest utożsamiana automatycznie z jednostkowym użyciem. Nie jest to zarazem ilość mieszcząca się w pojęciu „znacznej ilości” w rozumieniu art. 62 ust. 2 u.p.n., skoro w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojęcie to odnosi się do ilości wystarczającej do jednorazowego zaspokojenia potrzeb co najmniej kilkudziesięciu osób uzależnionych³¹. Projektowany próg 15 g marihuany sytuuje się więc pomiędzy kategorią ilości ocenianej dotychczas indywidualnie a progiem „znacznej ilości”, co tym bardziej wymaga pełniejszego uzasadnienia systemowego i empirycznego. W istocie projekt prowadzi do normatywnego przesądzenia, że posiadanie do 15 g ziela konopi innych niż włókniste mieści się w granicach własnego użytku, podczas gdy w obowiązującym stanie prawnym ocena taka nie wynika wprost z ustawy

²⁷ C. Kąkol, *Nieznaczna ilość, znaczny problem*, „Rzeczpospolita” 2012, nr 4, s. 16.

²⁸ B. Wilamowska [w:] P. Kładoczny (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz do wybranych przepisów karnych*, Warszawa 2013, s. 95.

²⁹ Wyrok SA w Lublinie z 22 I 2008 r., sygn. akt II AKa 300/07, LEX nr 399941; wyrok SA w Lublinie z dnia 2 marca 2017 r., sygn. akt II AKa 279/16, LEX nr 2284893.

³⁰ B. Wilamowska [w:] P. Kładoczny (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz do wybranych przepisów karnych*, Warszawa 2013, s. 82-83; por. wyrok SA we Wrocławiu z 23 III 2016 r., sygn. akt II AKa 63/16, LEX nr 2047161.

³¹ Zob. postanowienie SN z 23 IX 2009 r., sygn. akt I KZP 10/09, OSNKW 2009, nr 10, poz. 84; wyrok SN z 1 III 2006 r., sygn. akt II KK 47/05, OSNKW 2006, z. 6, poz. 57; postanowienia SN z: 1 II 2007 r., sygn. akt III KK 257/06, R-OSNKW 2007, poz. 339; 7 II 2007 r., sygn. akt III KK 245/06, R-OSNKW 2007, poz. 387; wyrok z 10 VI 2008 r., sygn. akt III KK 30/08, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 12, poz. 18.

i pozostaje zależna od okoliczności konkretnej sprawy oraz oceny organów stosujących prawo.

Dalsze wątpliwości budzi także odwołanie się w projektowanym art. 62ab do „jednorazowej ilości nieprzekraczającej 15 gramów”. Sformułowanie to nie jest dostatecznie określone, ponieważ nie wiadomo, czy chodzi o ilość posiadaną w jednym momencie, ilość nabytą jednorazowo, czy ilość przeznaczoną do jednorazowego użycia. Tym samym projekt, zamiast w sposób jednoznaczny wyznaczać granice wyłączenia przestępności, pozostawia istotny element znamion dalszej wykładni. Może to prowadzić do niejasności co do rzeczywistego zakresu projektowanego wyłączenia przestępności.

Dodatkowe wątpliwości systemowe wiążą się z zakresem odesłania przyjętego w projektowanym art. 62ab. Przepis ten stanowi, że sprawca nie popełnia przestępstwa określonego w art. 62 ust. 1-3 u.p.n., a więc obejmuje również ust. 2, przewidujący typ kwalifikowany posiadania, którego znamieniem kwalifikującym jest znaczna ilość środków odurzających lub substancji psychotropowych. Na tym tle projekt odbiega od konstrukcji przyjętej w art. 62a u.p.n., który odnosi się wyłącznie do czynu z art. 62 ust. 1 lub 3. Przy jednoczesnym przyjęciu sztywnego progu ilościowego 15 g ziela konopi innych niż włókniste takie ukształtowanie odesłania osłabia przejrzystość rozwiązania, ponieważ projekt nie wyjaśnia w sposób dostateczny, z jakich względów wprowadzany wyjątek miałby formalnie obejmować również art. 62 ust. 2 u.p.n., przewidujący typ kwalifikowany posiadania.

Odrębne wątpliwości wiążą się z projektowanym art. 63a. Przepis ten ingeruje w obowiązujący model penalizacji uprawy konopi innych niż włókniste, przewidziany w art. 63 u.p.n., przez wprowadzenie wyjątku od generalnego zakazu uprawy. Znaczenie systemowe tej zmiany zwiększa to, że obowiązująca ustawa przewiduje już szczególny, sformalizowany reżim legalnej uprawy konopi innych niż włókniste dla celów wytwarzania surowca farmaceutycznego, oparty na zezwoleniach oraz obowiązkach zabezpieczenia miejsca uprawy, zbioru i przechowywania przed dostępem osób nieuprawnionych. Projektowany wyjątek dotyczący jednej rośliny tworzyłby więc obok tego reżimu odrębne rozwiązanie, niewłączone w dotychczasową strukturę zezwoleń i zabezpieczeń³². Nie można przy tym pominąć, że także na gruncie obowiązującego stanu prawnego przypadki jednostkowej, domowej uprawy podlegają ocenie z uwzględnieniem okoliczności konkretnego wypadku, w tym stopnia społecznej szkodliwości czynu³³.

Dodać należy, że uprawa konopi w rozumieniu art. 63 ust. 1 u.p.n. to całokształt zabiegów w produkcji roślin, od zasiewu, przez pielęgnację, aż do momentu zbioru³⁴. Stanowi ona zatem pierwszy etap procesu prowadzącego do uzyskania środka odurzającego pochodzenia roślinnego. Projektowany art. 63a wyłączałby przestępność wyłącznie tego etapu, nie odnosząc się dostatecznie do dalszych następstw prawnych uzyskania produktu rośliny. Na tym tle szczególne znaczenie

³² Zob. art. 49a u.p.n.; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 stycznia 2023 r. w sprawie zabezpieczenia upraw konopi innych niż włókniste oraz przechowywania zbiorów ziela lub żywicy tych konopi, Dz. U. poz. 72.

³³ K. Łucarz, A. Muszyńska [w:] K. Łucarz, A. Muszyńska, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Kraków-Warszawa 2008, art. 63.

³⁴ Wyrok SA w Katowicach z 20 XII 2012 r., sygn. akt II AKa 409/12, LEX nr 1246644.

ma relacja projektowanego art. 63a do art. 63 ust. 2 u.p.n. Projekt wyłącza przestępność samej uprawy jednej rośliny konopi innych niż włókniste na własny użytek, pozostawia jednak bez zmian penalizację zbioru ziela takich konopi. W konsekwencji nieprzestępne byłoby samo utrzymywanie jednej rośliny, lecz już zebranie jej produktu pozostawałoby objęte odpowiedzialnością karną. Taka konstrukcja budzi wątpliwości z perspektywy spójności wewnętrznej ustawy, ponieważ uprawa, zbiór i późniejsze posiadanie ziela pozostają ze sobą funkcjonalnie powiązane. W doktrynie wskazuje się, że zbiór stanowi typowe następstwo uprawy, a objęcie władztwa nad zebranymi częściami rośliny aktualizuje zarazem problem ich posiadania³⁵. Skoro więc projekt wyłącza przestępność samej uprawy jednej rośliny, a pozostawia bez zmian penalizację zbioru oraz jedynie częściowo reguluje kwestię późniejszego posiadania uzyskanego z niej ziela, to nie rozstrzyga w sposób dostatecznie jasny statusu prawnego kolejnych faz jednego procesu.

Dodatkowe wątpliwości budzi brak dostatecznego skorelowania art. 63a z projektowanym art. 62ab. Dopuszczenie uprawy jednej rośliny konopi innych niż włókniste nie zostało bowiem powiązane z jasnym rozstrzygnięciem statusu prawnego ziela uzyskanego z tej rośliny po zbiorze. Projekt nie wyjaśnia w szczególności, jak należałoby oceniać sytuację, w której z jednej rośliny zostanie uzyskana ilość ziela przekraczająca próg 15 g³⁶, a więc czy późniejsze posiadanie całego plonu nadal mieści się w założonym modelu własnego użytku, czy też prowadzi już do przekroczenia granic projektowanego wyjątku z art. 62ab. W rezultacie projekt może prowadzić do wewnętrznie niespójnej sytuacji, w której dopuszczony zostaje sam etap wzrostu jednej rośliny, lecz nie zostaje w sposób dostatecznie jasny określony status prawny typowego produktu tej uprawy po jego zebraniu i wejściu w posiadanie przez sprawcę. Projekt nie rozstrzyga ponadto, czy limit jednej rośliny odnosi się wyłącznie do jednej osoby, czy też powinien być oceniany z uwzględnieniem realiów wspólnego gospodarstwa domowego. Wątpliwości wywołuje także użyte w projektowanym art. 63a ust. 2 sformułowanie, zgodnie z którym wyjątek nie znajduje zastosowania, jeżeli uprawa prowadzona jest „w warunkach, w których osoby trzecie mogą mieć swobodny dostęp do uprawy”. Zwrot ten nie jest dostatecznie precyzyjny. Nie jest jasne w szczególności, czy pojęcie „osób trzecich” obejmuje także współdomowników ani jak rozumieć „swobodny dostęp” w realiach wspólnego gospodarstwa domowego. Projekt nie rozstrzyga, czy chodzi o każdy realny dostęp innych osób do rośliny, czy jedynie o dostęp niekontrolowany i nieskrępowany. Może to prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych, zwłaszcza w przypadkach uprawy prowadzonej w lokalu wspólnie zamieszkiwanym przez kilka osób. Nie jest także oczywiste, czy w jednym lokalu

³⁵ D. Zając [w:] W. Górski (red.), *Komentarz do wybranych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Przestępstwa narkotykowe i dopalacze. Komentarz*, Kraków 2019, art. 63.

³⁶ W piśmiennictwie wskazuje się, że jedna sadzonka konopi innych niż włókniste dostarcza ok. 20-30 gramów suszu, co zgodnie z powszechnie akceptowanym przez sądy poglądem stanowi ok. 60-90 działek dilerkich. Może więc dostarczyć znacznych ilości środka; tak D. Zając [w:] W. Górski (red.), *Komentarz do wybranych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii [w:] Przestępstwa narkotykowe i dopalacze. Komentarz*, Kraków 2019, art. 63. Por. także wyrok SA w Białymstoku z 18 VIII 2016 r., sygn. akt II AKa 91/16, LEX nr 2136979.

każda z osób wspólnie zamieszkujących mogłaby uprawiać odrębną roślinę, a w konsekwencji także, jak należałoby oceniać późniejszy zbiór i posiadanie ziela pochodzącego z kilku roślin znajdujących się w tym samym miejscu. Brak doprecyzowania tych kwestii zwiększa ryzyko rozbieżności interpretacyjnych i osłabia przewidywalność projektowanej regulacji.

W odniesieniu do projektowanego art. 2 należy stwierdzić, że przepis ten ma charakter zbędny i nie wykazuje samodzielnej doniosłości normatywnej. Kwestia międzyczasowego stosowania projektowanych rozwiązań w zakresie prawa karnego materialnego podlega ocenie przede wszystkim na podstawie art. 4 § 1 k.k., statuującego zasadę stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy. W realiach projektowanej nowelizacji, nie ulega wątpliwości, że nowe przepisy miałyby charakter względniejszy dla sprawców niż dotychczasowe. Oznacza to, że znalazłyby one zastosowanie także do spraw wszczętych i niezakończonych przed wejściem ustawy w życie, niezależnie od tego, czy ustawodawca wprowadziłby przepis przejściowy o treści zaproponowanej w art. 2. Z tej perspektywy projektowany przepis powiela ogólną regułę wynikającą już z kodeksu karnego i w tym sensie ma postać swoistego *superfluum*. Jego wprowadzenie może ponadto osłabiać przejrzystość regulacji, sugerując potrzebę szczególnego unormowania kwestii międzyczasowych, mimo że zasadniczy mechanizm ich rozstrzygania wynika już z art. 4 § 1 k.k.

W zakresie *vacatio legis* projektowany art. 3, przewidujący wejście ustawy w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, nie budzi zastrzeżeń natury legislacyjnej³⁷.

Wątpliwości budzi natomiast oznaczenie projektowanego przepisu jako art. 62ab. W tej sytuacji zastosowanie znajduje § 89 ust. 4 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym, jeżeli nowy artykuł dodaje się po artykule oznaczonym zgodnie z § 89 ust. 1, a równocześnie następujący po nim artykuł jest również oznaczony w ten sposób, nową jednostkę oznacza się przez dodanie kolejnej litery do oznaczenia artykułu poprzedzającego. W konsekwencji przepis dodawany pomiędzy art. 62a a art. 62b powinien zostać oznaczony jako art. 62aa, nie zaś jako art. 62ab.

Konsultacje społeczne wzbudziły bardzo duże zainteresowanie – w ich trakcie złożono 22 561 ankiet. Zgłoszone stanowiska wskazują, że projekt oceniano niejednolicie. W licznych wypowiedziach popierano kierunek projektowanych zmian, akcentując potrzebę ograniczenia represji karnej wobec osób posiadających niewielkie ilości ziela konopi innych niż włókniste na własny użytek, odciążenia organów ścigania i sądów oraz zwiększenia przewidywalności prawa przez zastąpienie nieostrego pojęcia „nieznacznej ilości” sztywnym limitem ilościowym³⁸. Wskazywano również, że obecny model penalizacji prowadzi do nadmiernie dolegliwych konsekwencji dla osób, których zachowania cechują się niskim stopniem społecznej szkodliwości³⁹.

³⁷ Zob. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461); § 45 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300).

³⁸ ID ankiety: 155548, 154496, 155083, 155385.

³⁹ ID ankiety: 155538, 158641, 146181.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁴⁰. Omawiany projekt był także przedmiotem opinii BEOS, sporządzonej w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁴¹.

2.

Projekt dotyczy wprowadzenia do ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii dwóch przepisów z zakresu prawa karnego. Wprowadzają one kontratypy w przypadku posiadania środków odurzających ziela konopi innych niż włókniste przeznaczonych wyłącznie na własny użytek bądź uprawy jednej rośliny konopi innych niż włókniste, przeznaczonej wyłącznie na własny użytek. Kontratypy tego rodzaju nie są regulowane przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które oddziaływać będzie projektowana ustawa

1. osoby fizyczne – według danych GUS w 2024 r. w Polsce zamieszkiwało 37 489 tys. osób⁴²; biorąc pod uwagę rozpowszechnienie używania marihuany w Polsce oraz to, że projekt dotyczy istotnej zmiany podejścia państwa do najczęściej używanej substancji nielegalnej, należy przyjąć, że regulacja będzie pośrednio oddziaływać na społeczeństwo jako całość, natomiast bezpośrednio na osoby posiadające niewielkie ilości ziela konopi innych niż włókniste na własny użytek oraz osoby uprawiające konopie na własny użytek, a także ich rodziny. Skala tej grupy nie jest możliwa do precyzyjnego ustalenia na podstawie dostępnych danych publicznych, jednak – jak wskazano w dalszej części opinii – nie ma ona charakteru marginalnego.
2. Pacjenci korzystający z medycznej marihuany oraz osoby deklarujące terapeutyczne zastosowanie konopi – projekt może pośrednio oddziaływać także na osoby stosujące konopie ze względów zdrowotnych, zwłaszcza w zakresie ograniczenia stygmatyzacji oraz zmniejszenia ryzyka konfliktu z prawem w sytuacjach granicznych. Skala tego zjawiska również nie jest marginalna, o czym świadczy liczba recept realizowanych na marihuanę medyczną.
3. Policja, prokuratura i sądy – projekt oddziałuje bezpośrednio na organy ścigania i wymiar sprawiedliwości, ponieważ zmienia zakres zachowań objętych reakcją karną. W praktyce może to wpływać na liczbę czynności

⁴⁰ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (przedstawiciele wnioskodawców: posłanka Ewa Szymanowska i poseł Ryszard Petru)*, opinia BEOS z 10 IV 2026 r., BEOS-WPEiM-746/26.

⁴¹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (przedstawiciele wnioskodawców: posłanka Ewa Szymanowska i poseł Ryszard Petru) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 10 IV 2026 r., BEOS-WPEiM-748/26.

⁴² *Polska w liczbach 2025*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/14/18/1/polska_w_liczbach_2025_v2.pdf.

procesowych, postępowań przygotowawczych oraz spraw sądowych dotyczących niewielkich ilości marihuany przeznaczonych na własny użytek.

4. Podmioty systemu ochrony zdrowia, leczenia uzależnień, edukacji i profilaktyki – projekt może pośrednio wpływać na sposób funkcjonowania tych podmiotów. Zmiana podejścia prawnego może bowiem oddziaływać na poziom stygmatyzacji użytkowników, skłonność do korzystania z pomocy oraz potrzebę dostosowania działań profilaktycznych i edukacyjnych, zwłaszcza wobec młodzieży.
5. Pracodawcy oraz otoczenie społeczne osób objętych regulacją – projekt może pośrednio oddziaływać na sytuację zawodową i społeczną osób skazywanych dotąd za posiadanie niewielkich ilości marihuany. Utrzymywanie odpowiedzialności karnej za czyny o niskiej społecznej szkodliwości może bowiem prowadzić do trudności w zatrudnieniu, pogorszenia pozycji społecznej oraz osłabienia zaufania do prawa.
6. Podmioty uczestniczące w dystrybucji marihuany do celów medycznych, w tym apteki realizujące recepty – projekt może pośrednio oddziaływać także na rynek marihuany medycznej, skala tego wpływu pozostaje jednak trudna do oszacowania.

B. Wpływ na społeczeństwo

Projekt ma charakter depenalizacyjny, a w części także dekryminalizujący i częściowo liberalizujący, ponieważ przewiduje wyłączenie odpowiedzialności karnej za posiadanie do 15 g ziela konopi innych niż włókniste na własny użytek oraz za uprawę jednej rośliny na własny użytek w warunkach określonych w projekcie. Z perspektywy społecznej oznacza to przesunięcie granicy między zachowaniami objętymi represją karną a zachowaniami pozostającymi poza zakresem odpowiedzialności karnej, mimo że nadal dotyczą one substancji psychoaktywnej.

Wątpliwości budzi nie tylko sposób uzasadnienia przyjęcia progu 15 g, ale także brak pogłębionej analizy empirycznej i systemowej, która uzasadniałaby tak daleko idące zawężenie zakresu kryminalizacji. Wnioskodawcy przyjmują, że ilość ta odpowiada przeciętnemu użytkownikowi osobistemu, a zarazem jest na tyle niska, że wyklucza regularny handel, jednak twierdzenie to nie zostało w uzasadnieniu dostatecznie wykazane. Nie przedstawiono danych empirycznych ani jasnych kryteriów, które pozwalałyby uznać 15 g za próg odpowiadający typowemu używaniu własnemu, przy uwzględnieniu zróżnicowania wzorców konsumpcji, częstotliwości używania, potencji produktu oraz sposobu zaopatrywania się. Sama masa posiadanej substancji nie stanowi ponadto wystarczającego kryterium odróżnienia posiadania na własny użytek od posiadania związanego z dalszym udostępnianiem lub obrotem, ponieważ ocena taka zależy również od innych okoliczności sprawy. Dodatkowo projekt nie usuwa niespójności między dopuszczeniem uprawy jednej rośliny a limitem 15 g, skoro możliwy plon z jednej rośliny może przekraczać tę wartość. W rezultacie przyjęty próg sprawia wrażenie rozwiązania w znacznym stopniu arbitralnego, a nie przekonująco opartego na zobiektywizowanych przesłankach. Braki te mają znaczenie nie tylko legislacyjne, lecz także społeczne

i zdrowotne, ponieważ dotyczą rzeczywistego zakresu depenalizacji oraz jej potencjalnych skutków społecznych i zdrowotnych.

Regulacja odnosi się do zjawiska o istotnej skali społecznej. Marihuana pozostaje najczęściej używaną substancją nielegalną w Polsce. Według danych Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom (KCPU) z lat 2023/2024 w populacji osób w wieku 15-64 lata używanie marihuany kiedykolwiek w życiu deklarowało 19,1% badanych, używanie w ciągu ostatnich 12 miesięcy – 5,7%, a używanie w ciągu ostatnich 30 dni – 2,6%; w grupie 15-24 lata wskaźnik używania konopi w ostatnim roku wyniósł 11,6%, a w grupie 15-34 lata – 10,3%. Jednocześnie 22,2% dorosłych oceniało dostęp do marihuany jako łatwy albo bardzo łatwy⁴³. Oznacza to, że marihuana jest w Polsce substancją relatywnie łatwo dostępną i społecznie rozpowszechnioną, a nie zjawiskiem marginalnym. Analogiczne dane dla młodzieży szkolnej pokazują, że konopie pozostają także najczęściej używaną substancją nielegalną w tej grupie: w badaniu European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs (ESPAD) w 2024 r. używanie marihuany lub haszyszu kiedykolwiek w życiu deklarowało 19,7% młodszych uczniów oraz 37,9% starszych uczniów, natomiast używanie w ciągu ostatnich 12 miesięcy – odpowiednio ponad 14,5% i 23,7%⁴⁴.

Zjawisko to znajduje odzwierciedlenie w danych o leczeniu i reakcji państwa. Dane European Union Drugs Agency (EUDA) dla Polski wskazują, że w 2022 r. konopie odpowiadały za 27,4% wszystkich zgłoszeń do leczenia narkotykowego, co odpowiadało 1 165 osobom, w tym 648 osobom podejmującym leczenie po raz pierwszy⁴⁵. Oznacza to, że marihuana nie jest wyłącznie substancją „rekreacyjną”, lecz już obecnie wiąże się z istotnym obciążeniem systemu leczenia uzależnień. Równocześnie w 2022 r. wszczęto 37 572 postępowań z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, z czego 34 563, tj. blisko 92%, dotyczyły art. 62, a więc ogółu przypadków posiadania środków odurzających lub substancji psychotropowych, a nie wyłącznie marihuany. W tym samym roku Policja odnotowała 36 591 osób podejrzanych o przestępstwa z tej ustawy, z czego 32 724 osoby, tj. 89,4%, stanowili podejrzani z art. 62⁴⁶. Wskazuje to, że praktyka stosowania ustawy koncentruje się przede wszystkim na ściganiu posiadania, a nie na najpoważniejszych formach obrotu lub produkcji narkotyków. Biorąc jednak pod uwagę, że marihuana pozostaje najczęściej używaną substancją nielegalną w Polsce, można przyjąć, iż stanowi ona istotną część spraw kwalifikowanych z art. 62. Dane te pokazują, że zarówno w wymiarze zdrowotnym, jak i represyjnym marihuana stanowi już obecnie istotne obciążenie systemowe. Oceny tej nie osłabia fakt, że projekt pozostawia bez zmian art. 62a u.p.n., co może prowadzić do współistnienia dwóch odmiennych mechanizmów odnoszących się do posiadania na

⁴³ Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, *Jak rozpowszechnione jest używanie narkotyków w Polsce – wyniki badań z 2023/2024*, „Serwis Informacyjny UZALEŻNIENIA”, nr 108/2026, link: <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2026/02/siu108-7.pdf>.

⁴⁴ <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2025/03/Raport-ESPAD-2024-POLSKA.pdf>.

⁴⁵ https://www.euda.europa.eu/publications/european-drug-report/2024/annex-tables_en#edr24-annex-tables-table-5a.

⁴⁶ Raport 2023 – uzależnienia w Polsce, Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, Warszawa 2023 <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2024/03/Raport-2023-wersja-Internetowa.pdf>.

własny użytek: fakultatywnego umorzenia postępowania oraz materialnoprawnego wyłączenia przestępności. Z perspektywy społecznej i praktycznej może to osłabiać przejrzystość regulacji oraz utrudniać jednolite stosowanie prawa.

W ocenie skutków społecznych projektu należy także uwzględnić, że w Polsce funkcjonuje już legalny kanał dostępu do konopi w postaci marihuany medycznej wydawanej na receptę. Skala tego zjawiska nie ma już charakteru marginalnego: według danych przywołanych w opracowaniu Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, opartych na danych Ministerstwa Zdrowia, w 2023 r. sprzedano 4,6 tony medycznej marihuany, realizując ponad 276 tys. recept⁴⁷. Jednocześnie nadal utrzymuje się szeroka dostępność marihuany na rynku nielegalnym⁴⁸. Oznacza to współistnienie dwóch kanałów dostępu: legalnego, kosztownego i formalnie kontrolowanego, oraz nielegalnego, łatwiej dostępnego i pozostającego poza kontrolą jakościową. Taki dualizm rynku może mieć wymiar nierównościowy: legalny dostęp do standaryzowanego produktu może być relatywnie łatwiejszy dla osób pełnoletnich, bardziej zamożnych i mieszkających w większych ośrodkach miejskich, podczas gdy osoby mniej zamożne lub pozostające poza systemem ochrony zdrowia mogą częściej korzystać z czarnego rynku.

Projekt może również rodzić ryzyko częściowego zwiększenia podaży marihuany poza kanałem legalnej dystrybucji medycznej, w szczególności przez udostępnianie lub nieformalną sprzedaż suszu uzyskanego z domowej uprawy. Ryzyko to wynika z tego, że dopuszczenie uprawy jednej rośliny na własny użytek nie wyklucza sytuacji, w których plon przekroczy bieżące potrzeby użytkownika albo zostanie częściowo przekazany innym osobom. W praktyce może to sprzyjać powstawaniu rozproszonego, trudniejszego do wykrycia obrotu na małą skalę, pozostającego poza kontrolą jakościową i poza systemem nadzoru państwa. Ryzyko to zwiększa dodatkowo brak pełnej spójności między dopuszczeniem jednej rośliny a limitem 15 g posiadania. Projekt nie rozstrzyga bowiem w sposób dostatecznie jasny statusu prawnego plonu po zbiorze ani tego, czy limit jednej rośliny należy odnosić wyłącznie do jednej osoby, czy też uwzględniać realia wspólnego gospodarstwa domowego. Może to prowadzić do dalszych wątpliwości interpretacyjnych i osłabiać przewidywalność projektowanej regulacji.

Z perspektywy zdrowia publicznego zasadnicze znaczenie ma to, że używanie marihuany nie jest zdrowotnie obojętne, a ryzyko szkód rośnie zwłaszcza przy częstym używaniu, rozpoczęciu w młodym wieku i stosowaniu produktów o wysokiej zawartości THC⁴⁹. W wymiarze zdrowia fizycznego najlepiej udokumentowano związek palenia konopi z przewlekłym kaszlem, zwiększoną ilością wydzieliny, objawami przewlekłego zapalenia oskrzeli, a także z upośledzeniem sprawności psychomotorycznej i wzrostem ryzyka wypadków drogowych po użyciu. Dodatkowo

⁴⁷ K. Tkaczyk-Rymanowska, *Tak zwana medyczna marihuana – 7 lat polskich doświadczeń z medycznym użyciem ziela konopi innych niż włókniste*, „Prawo w Działaniu” 2025, nr 61. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.

⁴⁸ Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, *Jak rozpowszechnione jest używanie narkotyków w Polsce – wyniki badań z 2023/2024*, „Serwis Informacyjny UZALEŻNIENIA”, nr 108/2026.

⁴⁹ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, *The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research*, Washington (DC), National Academies Press, 2017.

używanie konopi w ciąży wiąże się z ryzykiem niekorzystnych następstw dla płodu i gorszych wyników okołoporodowych⁵⁰. W wymiarze zdrowia psychicznego istnieją mocne dowody statystycznego związku między używaniem konopi a rozwojem schizofrenii i innych psychoz, przy czym najwyższe ryzyko dotyczy osób używających najczęściej; opisywano również związek z nasileniem objawów manii i hipomanii, większą częstością myśli i prób samobójczych, a także z objawami lękowymi i depresyjnymi⁵¹. W wymiarze poznawczym i społecznym używanie konopi może prowadzić do pogorszenia uwagi, pamięci, uczenia się, szybkości reakcji i podejmowania decyzji, a przy ciężkim lub regularnym używaniu skutki te mogą utrzymywać się także poza okresem bezpośredniego odurzenia. Odnotowano ponadto powtarzalne dowody związku używania konopi z gorszymi wynikami edukacyjnymi, większym ryzykiem bezrobocia lub niższych dochodów oraz gorszym funkcjonowaniem społecznym⁵². Należy też uwzględnić ryzyko zaburzenia używania konopi (*cannabis use disorder*); według CDC około 3 na 10 osób używających konopi spełnia kryteria tego zaburzenia, a ryzyko jest wyższe u osób rozpoczynających używanie w wieku nastoletnim i używających częściej⁵³. Siła dowodów nie jest jednakowa dla wszystkich wymienionych następstw, ale całość dostępnych danych przemawia przeciwko traktowaniu marihuany jako substancji zdrowotnie obojętnej.

W rezultacie marihuana nie powinna być oceniana wyłącznie przez pryzmat niskiej ostrej toksyczności albo porównań z alkoholem, lecz jako substancja mogąca generować istotne koszty zdrowotne, psychiczne i społeczne, szczególnie wtedy, gdy liberalizacji prawa nie towarzyszą odpowiednie instrumenty profilaktyki, edukacji, ochrony nieletnich i monitorowania szkód.

Tymczasem doświadczenia państw liberalizujących dostęp do marihuany wskazują, że liberalizacja może prowadzić do wzrostu konsumpcji, szczególnie wśród dorosłych i młodych dorosłych. Najpełniejsze dane publiczne pochodzą z Kanady: według Health Canada odsetek osób w wieku 16+, które deklarowały używanie konopi w celach niemedycejskich w ciągu ostatnich 12 miesięcy, wzrósł z 22% w 2018 r. do 26% w 2024 r.; w grupie 20-24 lata wzrósł z 44% do 48%, a w grupie 25+ z 19% do 23%⁵⁴. Dostępne dane z państw liberalizujących dostęp do marihuany wskazują również, że wzrost konsumpcji może współwystępować ze wzrostem części szkód zdrowotnych i większym obciążeniem systemu ochrony zdrowia. W kanadyjskim badaniu opartym na danych Canadian Substance Use Costs and Harms Study stwierdzono, że w latach 2007-2020 ogólna stopa

⁵⁰ https://www.euda.europa.eu/publications/mini-guides/cannabis-health-and-social-responses_en; National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, *The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research* Washington (DC), National Academies Press, 2017.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

⁵³ Hasin DS, Saha TD, Kerridge BT, et al. Prevalence of Marijuana Use Disorders in the United States Between 2001-2002 and 2012-2013. *JAMA Psychiatry*. 2015;72(12):1235-1242. doi:10.1001/jamapsychiatry.2015.1858.

⁵⁴ Health Canada, *Canadian Cannabis Survey 2024: Summary*, link: <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/research-data/canadian-cannabis-survey-2024-summary.html>.

hospitalizacji przypisywanych konopiom wzrosła o 120% (z 6,4 do 14,0 na 100 tys.)⁵⁵.

Mechanizm ten warto osadzić również w realiach polskich, tj. w warunkach już wysokiego obciążenia finansowego i organizacyjnego systemu ochrony zdrowia. Narodowy Fundusz Zdrowia wskazuje, że w 2026 r. jego plan finansowy przekracza 200 mld zł, przy czym wzrost wydatków nie przekłada się wprost na proporcjonalny wzrost liczby świadczeń⁵⁶. Równocześnie kolejki oczekujących wskazują na ograniczoną dostępność świadczeń psychiatrycznych, a czas oczekiwania na leczenie pozostaje istotnym problemem systemowym. W takich warunkach ewentualny wzrost problemów zdrowotnych związanych z konopiami mógłby oznaczać nie tylko koszty zdrowotne po stronie użytkowników, ale również dodatkowe obciążenie systemu opieki zdrowotnej i systemu leczenia uzależnień.

Doświadczenia Polski z alkoholem stanowią argument ostrożnościowy wobec liberalizacji przepisów dotyczących innych substancji psychoaktywnych bez równoczesnego wprowadzenia adekwatnych zabezpieczeń zdrowotnych i regulacyjnych. Dane OECD wskazują, że szeroka dostępność alkoholu i niedostatecznie restrykcyjna polityka cenowa, marketingowa i profilaktyczna wiążą się w Polsce z istotnymi kosztami zdrowotnymi i gospodarczymi⁵⁷. Nie oznacza to automatycznie, że liberalizacja konopi wywoła identyczny skutek, ale pozwala sformułować uprawdopodobnioną tezę, że liberalizacja bez odpowiednich zabezpieczeń m.in. w formie działań prewencyjnych i profilaktycznych, może zwiększać ryzyko przewagi kosztów zdrowotnych i społecznych nad korzyściami. Dodatkowo należy uwzględnić ryzyko jednoczesnego używania alkoholu i konopi, które może nasilać ostre szkody, zwłaszcza w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego i problemowego używania substancji.

Do potencjalnych skutków pozytywnych projektowanej regulacji należą w szczególności ograniczenie stygmatyzacji osób posiadających niewielkie ilości marihuany, zmniejszenie liczby przypadków wchodzenia w konflikt z prawem z powodu czynów o niskiej społecznej szkodliwości oraz ograniczenie wtórnych skutków takich postępowań dla życia zawodowego, edukacyjnego i rodzinnego. Dotyczy to zwłaszcza osób młodych, wobec których nawet drobne sprawy narkotykowe mogą wywoływać skutki długofalowe, niewspółmierne do charakteru czynu.

Projekt może również prowadzić do większej przewidywalności prawa, ponieważ zastępuje nieostre i uznaniowe kryterium „nieznacznej ilości” sztywnym limitem ilościowym. Z punktu widzenia społecznego może to ograniczać rozbieżności w praktyce organów ścigania i sądów oraz wzmacniać poczucie równego traktowania obywateli. Jasne określenie zakresu depenalizacji może także

⁵⁵ Public Health Agency of Canada, *Trends in cannabis-attributable hospitalizations and emergency department visits from the Canadian Substance Use Costs and Harms Study, 2007–2020*, 2025, <https://www.canada.ca/en/public-health/services/reports-publications/health-promotion-chronic-disease-prevention-canada-research-policy-practice/vol-45-no-6-2025/trends-cannabis-attributable-hospitalizations-emergency-department-visits-canadian-substance-use-costs-harms-study.html>.

⁵⁶ <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/prezes-nfz-czy-tempo-wzrostu-wynagrodzen-w-ochronie-zdrowia-jest-adekwatne-do-tempa-wzrostu-dostepnosci-do-leczenia%2C8849.html>.

⁵⁷ *Preventing Harmful Alcohol Use: Poland*, OECD Publishing, Paris 2025.

zmniejszyć poczucie arbitralności reakcji państwa i zwiększyć przejrzystość norm prawnych.

Potencjalnym skutkiem pozytywnym może być odciążenie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości od części spraw dotyczących posiadania niewielkich ilości marihuany. Skutek ten ma wymiar nie tylko organizacyjny i finansowy, ale także społeczny, ponieważ może umożliwiać bardziej racjonalne wykorzystanie zasobów publicznych oraz wzmocnić przekonanie, że aparat państwowy koncentruje się na zwalczaniu zachowań o rzeczywiście wysokiej szkodliwości społecznej. W tym sensie projekt może zostać oceniony jako instrument poprawiający proporcjonalność reakcji państwa.

Projekt może też częściowo oddziaływać na skalę czarnego rynku. Dopuszczenie posiadania niewielkiej ilości oraz jednej rośliny na własny użytek może ograniczyć zależność części użytkowników od nielegalnych dostawców i zmniejszyć kontakt z produktem o nieznanym składzie lub pochodzeniu. Nie należy jednak przeceniać tej funkcji, ponieważ projekt nie tworzy legalnego i reglamentowanego źródła nabycia produktu, a zatem nie eliminuje podstaw ekonomicznych funkcjonowania nielegalnego rynku.

Projekt może być oceniany jako regulacja, która potencjalnie ogranicza społeczne koszty nadmiernej penalizacji, ale równocześnie prowadzi do osłabienia ochronnej funkcji prawa wobec substancji psychoaktywnej, której używanie wiąże się z realnymi ryzykami zdrowotnymi, psychicznymi i społecznymi. Projekt nie jest uzupełniony o odpowiednie instrumenty profilaktyczne, edukacyjne i regulacyjne, a zarazem może sprzyjać normalizacji używania marihuany bez zapewnienia adekwatnych zabezpieczeń systemowych. Z tego względu z perspektywy zdrowia publicznego projekt budzi istotne zastrzeżenia, a w ocenie całościowej przeważają argumenty przemawiające za ostrożną i krytyczną oceną jego skutków społecznych.

C. Konsultacje społeczne

Na podstawie wyników konsultacji społecznych projektu można stwierdzić, że w ocenie proponowanych rozwiązań zdecydowanie przeważały głosy popierające projekt. Szczególnego podkreślenia wymaga bardzo duża skala udziału społecznego: w konsultacjach wzięło udział 22 561 osób, z czego 22 513 osób (99,79%) wypowiadało się we własnym imieniu. Struktura uczestników była jednak wyraźnie niesymetryczna: 86% stanowili mężczyźni, a 14% kobiety, natomiast dominującą grupą wiekową byli respondenci w wieku 18-29 lat (60,6%), następnie osoby w wieku 30-39 lat (27,2%) oraz 40-49 lat (10,1%). Oznacza to, że wyniki konsultacji mają duże znaczenie sygnałne i świadczą o bardzo wysokiej mobilizacji uczestników, ale nie mogą być utożsamiane z reprezentatywnym badaniem opinii całej populacji.

Rozkład odpowiedzi w pytaniach zamkniętych wskazywał na jednoznaczną przewagę ocen aprobujących. W pytaniu o potrzebę przyjęcia ustawy 94,9% uczestników wybrało odpowiedź „5”, oznaczającą zdecydowaną zgodę, a dalsze 3,5% odpowiedź „4”; odpowiedź „1”, oznaczającą zdecydowany brak zgody, wskazało 1,0% respondentów. Bardzo podobny wynik uzyskano w pytaniu o akceptację rozwiązań zawartych w projekcie: odpowiedź „5” wybrało 91,6%,

odpowiedź „4” – 6,3%, natomiast odpowiedź „1” – 1,0%. Również w pytaniach o ocenę skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych dominowały odpowiedzi zgodne z oceną przedstawioną przez wnioskodawcę. W pytaniu o bezpośredni związek projektu z sytuacją uczestnika odpowiedź „5” wskazało 58%, a odpowiedź „4” dalsze 12%, co oznacza, że około 70% uczestników deklaroowało wysoki lub bardzo wysoki stopień osobistego związku z projektowaną regulacją.

Istotna była również aktywność w części opisowej konsultacji: 9 169 osób (40,6%) złożyło komentarz do całości projektu. Jednocześnie tylko 1 099 osób (4,9%) uznało, że problem wskazany przez wnioskodawcę mógłby zostać rozwiązany inaczej niż w drodze projektowanej ustawy, podczas gdy 14 113 osób (62,6%) odpowiedziało na to pytanie przecząco; pozostała część uczestników nie zajęła stanowiska. Wskazuje to, że nawet wśród osób odnoszących się do możliwych alternatyw dominowało przekonanie o zasadności przyjęcia właśnie projektowanego modelu zmian.

W części opisowej konsultacji dominowały argumenty na rzecz depenalizacji posiadania niewielkich ilości marihuany na własny użytek. Najczęściej wskazywano na nieproporcjonalność obecnych sankcji, negatywne skutki wpisów w rejestrze karnym, ryzyko stygmatyzacji oraz „niszczenia życiorysów” osób młodych i niehandlujących substancjami, a także na potrzebę jasnego ustawowego określenia ilości granicznej zamiast pozostawiania szerokiego marginesu uznaniowości organom ścigania i sądom⁵⁸. Silnie obecny był również argument odciążenia Policji, prokuratury i sądów od spraw dotyczących czynów postrzeganych przez uczestników jako mało szkodliwe społecznie, co miało umożliwić koncentrację na poważniejszej przestępczości⁵⁹. W licznych wypowiedziach podnoszono ponadto, że projekt może ograniczyć znaczenie czarnego rynku, zmniejszyć kontakt użytkowników z dilerami oraz poprawić bezpieczeństwo konsumentów przez możliwość korzystania z produktu o bardziej przewidywalnym pochodzeniu⁶⁰.

Istotny nurt wypowiedzi dotyczył sytuacji pacjentów korzystających z medycznej marihuany. Uczestnicy konsultacji wskazywali na wysokie koszty terapii, trudności w dostępie do leczenia, a także na niespójność obecnego stanu prawnego, w którym marihuana może być legalnie stosowana w terapii, lecz pacjenci nadal deklarują ryzyko kontroli policyjnych, konfiskaty leku albo konieczność tłumaczenia legalnego pochodzenia suszu. W komentarzach podnoszono, że projekt mógłby poprawić sytuację tej grupy zarówno przez ograniczenie ryzyka ingerencji organów ścigania, jak i przez potencjalne obniżenie kosztów terapii dzięki dopuszczeniu uprawy jednej rośliny na własny użytek⁶¹. W części wypowiedzi wskazywano wręcz, że obecne przepisy prowadzą do praktycznej nierówności między osobami, które stać na kosztowną terapię receptową, a tymi, które korzystają z rynku nielegalnego albo rezygnują z leczenia z powodów ekonomicznych⁶².

W wielu komentarzach odwoływano się także do doświadczeń innych państw, zwłaszcza Niemiec, Czech, Holandii, Portugalii oraz wybranych państw

⁵⁸ ID ankiety: 133268, 133435, 134763, 134903, 135044, 135032.

⁵⁹ ID ankiety: 132984, 133256, 133324, 133748, 134809, 135124.

⁶⁰ ID ankiety: 132949, 133250, 133404, 134825, 135008, 162549.

⁶¹ ID ankiety: 133252, 133270, 133285, 133327, 133443, 133526, 154753, 161626, 134702, 135119.

⁶² ID ankiety: 133252, 133443, 154753, 134702, 134830, 134837.

pozaeuropejskich. Argument ten służył przede wszystkim podkreśleniu, że polskie prawo jest postrzegane przez uczestników jako nadmiernie restrykcyjne na tle rozwiązań obowiązujących w innych państwach oraz że zmiana legislacyjna powinna zbliżyć Polskę do standardów przyjmowanych w części Europy⁶³. Należy jednak zauważyć, że odwołania te miały z reguły charakter argumentacji wspierającej kierunek projektu, a nie pogłębionej analizy porównawczej (w tym zakresie zob. pkt IV opinii).

Obok głosów popierających pojawiały się również uwagi ostrożne i krytyczne, jednak miały one znacznie mniejsze znaczenie ilościowe i najczęściej nie kwestionowały samego kierunku projektu, lecz dotyczyły potrzeby jego doprecyzowania. Dotyczyło to przede wszystkim relacji między limitem 15 g a możliwym plonem z jednej rośliny, zasad posiadania suszu w miejscu zamieszkania, a także potrzeby bardziej precyzyjnego uregulowania prowadzenia pojazdów po użyciu marihuany i odróżnienia stanu „pod wpływem” od samej obecności metabolitów THC w organizmie⁶⁴. Sporadycznie wskazywano także na możliwe uciążliwości sąsiedzkie związane z używaniem lub uprawą konopi w warunkach domowych⁶⁵. Część respondentów postulowała ponadto rozwiązania dalej idące niż projektowane, w szczególności pełną legalizację albo zwiększenie liczby dopuszczalnych roślin, co oznacza, że część wypowiedzi aprobowanych miała charakter warunkowy i zmierzała raczej do rozszerzenia niż ograniczenia zakresu liberalizacji⁶⁶.

Można zatem stwierdzić, że konsultacje społeczne ujawniły przede wszystkim jeden dominujący nurt argumentacji, opowiadający się za depenalizacją posiadania niewielkich ilości marihuany i dopuszczeniem ograniczonej uprawy na własny użytek. Nurt ten koncentrował się na argumentach dotyczących nieproporcjonalności obecnych sankcji, obciążenia organów ścigania i sądów, ograniczenia stygmatyzacji, osłabienia czarnego rynku oraz poprawy sytuacji pacjentów medycznej marihuany. Głosy ostrożne i krytyczne były obecne, ale dotyczyły głównie kwestii szczegółowych i technicznych, a nie samej zasady zmiany. W konsekwencji wyniki konsultacji należy ocenić jako wyraźnie sprzyjające projektowi, z zastrzeżeniem, że ich znaczenie ma charakter sygnałny, a nie reprezentatywny dla całej populacji.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Konopie (*Cannabis*) uprawiane są od co najmniej 8,5 tys. lat w celu pozyskiwania włókien, oleju (olej z nasion wykorzystywany jest jako jadalny, do wyrobu lakierów i mydeł) oraz związków leczniczych i psychoaktywnych. Tzw. marihuana zawiera ponad 400 związków chemicznych, z których najważniejszą

⁶³ ID ankiety: 132949, 133222, 133479, 134339, 134417, 134827, 135047.

⁶⁴ ID ankiety: 133297, 133339, 133427, 134051, 134299, 134589, 133366, 134337, 134915.

⁶⁵ ID ankiety: 133523.

⁶⁶ ID ankiety: 133243, 133366, 134295, 134348, 135066.

grupę stanowią kannabinoidy (60-100 rodzajów)⁶⁷ odpowiadające za jej właściwości terapeutyczne. Towarzyszą im terpeny oraz flawonoidy, które wspierają działanie lecznicze rośliny. Konopie występują w wielu odmianach różniących się od siebie wyglądem, ale przede wszystkim zawartością substancji aktywnych oraz właściwościami. Legalnie w aptekach w Polsce dostępne są tylko na podstawie recepty odmiany medycznej marihuany o zróżnicowanych stężeniach THC (od poniżej 1% do 22%) i CBD (od poniżej 1% do ok. 20%)⁶⁸. W sprzedaży ogólnej dostępne są jedynie odmiany konopi włóknistych posiadające do 0,3% THC w przeliczeniu na suchą masę, których stosowanie nie wywołuje działania psychoaktywnego.

W ocenie Wnioskodawców, nowe przepisy przyniosą wymierne korzyści gospodarcze, jednak autorzy projektu wymieniają jedynie oszczędności dla budżetu państwa. Poza konsekwencjami dla finansów publicznych, nowe przepisy mogą mieć wpływ przede wszystkim na rozwój sektorów związanych z uprawą i konsumpcją marihuany.

Wejście w życie projektowanych przepisów ma umożliwić depenalizację posiadania niewielkich ilości ziela konopi innych niż włókniste oraz uprawy jednej rośliny tych konopi na własny użytek, co znacząco wpłynie na rynek produktów i akcesoriów służących do „konsumpcji” marihuany. Można spodziewać się dynamicznego rozwoju legalnego rynku produktów do uprawy domowej (tzw. growshopów), gdyż możliwość uprawy jednej rośliny konopi innych niż włókniste najprawdopodobniej wywoła gwałtowny wzrost popytu na specjalistyczny asortyment ogrodniczy. Zwiększone obroty odnotują przedsiębiorcy prowadzący growshopy – sklepy oferujące systemy oświetleniowe (LED, HPS), namioty uprawowe (growboxy), systemy wentylacyjne, filtry węglowe neutralizujące zapachy, specjalistyczne podłoża, nawozy oraz odżywki organiczne. Rynek ten, dotychczas funkcjonujący w szarej strefie lub ograniczony do upraw innych roślin, zyska rzeszę legalnych klientów. Ponadto umożliwienie uprawy jednej rośliny wygeneruje zapotrzebowanie na wiedzę dotyczącą bezpiecznej, efektywnej i ekologicznej uprawy konopi. Na rynku mogą pojawić się przedsiębiorcy oferujący szkolenia, kursy

⁶⁷ THC (Tetrahydrokannabinol) główny związek psychoaktywny, działa przeciwbólowo, przeciwzapalnie, przeciwwymiotnie oraz stymuluje apetyt; CBD (Kannabidiol) wykazuje silne działanie przeciwłękowe, przeciwzapalne, przeciwdrgawkowe i neuroprotektoryjne; CBG (Kannabigerol) prekursor innych kannabinoidów, posiada właściwości antybakteryjne i obniża ciśnienie śródgałkowe; CBN (Kannabinol) powstaje w reakcji utleniania THC, ma silne działanie nasenne, uspokajające oraz przeciwbólowe; CBC (Kannabichromen) wspiera redukcję stanów zapalnych, stymuluje regenerację komórek mózgowych; źródło: „Konopie i medyczne zastosowanie kannabinoidów - praktyczne rekomendacje”, redakcja naukowa A. Klimkiewicz, Warszawa 2022, <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2023/03/Konopie-i-medyczne-zastosowanie-kannabinoidow-praktyczne-rekomendacje-Ewdomed.pdf>.

⁶⁸ Podział suszu marihuany medycznej ze względu na stężenie substancji aktywnych:

- odmiany z przewagą THC: wysokie stężenie THC (18-22%) i śladowe ilości CBD (<1%), wykazują silny efekt psychoaktywacyjny i przeciwbólowy,
- odmiany zbalansowane (THC/CBD): umiarkowane stężenie THC (~6-9%) i podobna lub wyższa zawartość CBD (~8 - 12%), CBD osłabia działanie odurzające THC, dzięki czemu lek działa przeciwzapalnie i rozluźniająco przy ograniczeniu działania psychoaktywnego,
- odmiany z przewagą CBD: śladowe ilości THC (<1%) i wysokie stężenie CBD (10-20%) – nie działają psychoaktywnie,

(źródła: „Konopie i medyczne...”, op. cit., Front Pharmacol. 2022 Jun 6;13:921493. doi: 10.3389/fphar.2022.921493 „Potency and Therapeutic THC and CBD Ratios: U.S. Cannabis Markets Overshoot”, S. D. Pennypacker, K. Cunnane, M. Cash, E. Romero-Sandoval).

online, literaturę specjalistyczną oraz aplikacje mobilne wspomagające monitorowanie cyklu życia rośliny. Usługi te będą całkowicie legalne, nakierowane na optymalizację domowych mikro-upraw.

Zwiększenie dostępności suszu wpłynie na rozwój rynku akcesoriów konopnych i produktów umożliwiających konsumentom różne sposoby jego wykorzystania. Depenalizacja posiadania tego surowca zwiększy popyt na rynku legalnie działających przedsiębiorstw handlujących akcesoriami do konsumpcji marihuany. Wzrośnie popyt na waporyzatory (urządzenia do bezdymnej inhalacji), młynki do suszu, wagi precyzyjne oraz opakowania do przechowywania suszu z filtrami UV czy kontrolą wilgotności. Sklepy stacjonarne i internetowe z tego sektora odnotują wyższe obroty, co przełoży się na wzrost ich zysków oraz zatrudnienia. Konsumenci uprawiający konopie na własny użytek mogą także dążyć do weryfikacji profilu kannabinoidowego (zawartości THC, CBD) oraz czystości wyprodukowanego suszu (obecność metali ciężkich czy pleśni). Choć projekt nie tworzy komercyjnego rynku sprzedaży, prywatne laboratoria chemiczne i analityczne mogą rozszerzyć swoją ofertę o odpłatne badania próbek suszu dostarczanych przez osoby fizyczne, co może zwiększyć przychody sektora badań laboratoryjnych.

Depenalizacja posiadania do 15 g suszu służącego do rekreacyjnego użytku może również pośrednio wpłynąć na rynek medycznej marihuany i apteki ją oferujące. Część pacjentów, która korzystała z procedury medycznej wyłącznie w celu zabezpieczenia się przed odpowiedzialnością karną za posiadanie rekreacyjne, może zrezygnować z oficjalnych wizyt lekarskich na rzecz własnej uprawy. Może to przejściowo ustabilizować lub nieznacznie zmniejszyć tempo wzrostu rynku prywatnych klinik konopnych (tzw. „konopnych przychodni”). Z drugiej strony, apteki i importerzy marihuany medycznej mogą odczuć zmniejszenie popytu i ograniczenie braków magazynowych, co z kolei ułatwi dostęp do surowca pacjentom realnie potrzebującym terapii. Ponadto, zmniejszenie popytu może spowodować obniżenie cen dostępnych produktów.

Wejście w życie projektu może mieć wpływ na rynek pracy. W obecnym stanie prawnym skazanie za posiadanie nawet minimalnej ilości marihuany skutkuje wpisem do Krajowego Rejestru Karnego (KRK), co dla wielu osób – zwłaszcza wchodzących na rynek pracy – może oznaczać utratę możliwości wykonywania zawodów wymagających niekaralności (np. w sektorze finansowym, administracji publicznej, szkolnictwie, służbach mundurowych czy na stanowiskach zarządczych). Projekt, zapobiegając stygmatyzacji, pozwoli uniknąć wykluczenia zawodowego – prawdopodobnie głównie w przypadku młodych, często dobrze wykształconych pracowników. Z punktu widzenia przedsiębiorców poszukujących pracowników, zmiana ta może wpłynąć na poszerzenie dostępnej bazy kadrowej.

W trakcie konsultacji społecznych projektu udostępnionych na stronach Sejmu ankietowani wyrazili zarówno poparcie dla projektu, jak też obawy o zwiększenie skali uzależnień. Nie wskazali jednak istotnych informacji dotyczących skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym Wnioskodawcy nie wskazali źródeł finansowania.

Zdaniem Wnioskodawców projekt może mieć nawet pozytywne znaczenie dla sektora finansów publicznych, ze względu na uwolnienie i zaoszczędzenie znacznych środków publicznych. W ocenie Wnioskodawców projekt może przynieść wymierne korzyści gospodarcze, głównie w postaci znaczących oszczędności dla budżetu państwa. Wyłączenie karalności posiadania nieznacznej ilości marihuany odciąży bowiem aparat państwowy, umożliwiając tym samym efektywniejsze alokowanie środków publicznych.

Można zgodzić się z Wnioskodawcami, że projektowane rozwiązanie nie wywołuje poważnych bezpośrednich skutków finansowych dla sektora finansów publicznych. Nie można także pominąć pewnych skutków pośrednich związanych z proponowanymi przepisami antynarkotkowymi. Z niektórych bowiem analiz wynika, że zakaz posiadania marihuany kosztuje polskie państwo ponad 220 mln zł rocznie, obciążając Policję, Straż graniczną i sądy⁶⁹. Precyzyjne ustalenie skutków pośrednich nie jest jednak możliwe. Trudno bowiem przewidzieć, w jakim stopniu projektowana ustawa wpłynie na zachowania ludzi – przejście od konsumpcji ukrytej do jawnej, zmiana nawyków zakupowych i domowa uprawa, wymiennosc używek (zastępowanie alkoholu produktami konopnymi), większa otwartość na szukanie pomocy medycznej i terapeutycznej. Brakuje dostępnych statystyk dotyczących m.in. tego, jakich substancji i gramatury dotyczą przestępstwa, działań funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej, prokuratorów oraz sędziów wymierzonych w producentów, sprzedawców i użytkowników marihuany.

Nie można także wykluczyć i innych niekorzystnych konsekwencji projektowanej ustawy, które spowodują wzrost wydatków publicznych m.in. na: zaawansowane kontrole drogowe, leczenie uzależnień w ramach NFZ oraz egzekwowanie zakazów palenia w przestrzeni publicznej przez służby porządkowe. Ich precyzyjna kwantyfikacja napotyka także bariery metodologiczne, wynikające z braku jednoznacznych danych empirycznych oraz występowania wielu czynników nieprzewidywalnych.

Podsumowując, można uznać stanowisko Wnioskodawców za prawidłowe – efekty finansowe projektu będą w zasadzie neutralne dla systemu finansów publicznych.

W trakcie konsultacji społecznych na temat skutków finansowych proponowanych zmian wypowiedziało się ponad 50 respondentów. Na podstawie zebranych wypowiedzi można wskazać kilka powtarzających się wątków. Po pierwsze – uproszczenia po stronie potencjalnych kosztów, które mogą pojawić się w związku z wejściem w życie proponowanych regulacji. Wskazywano, że nie

⁶⁹ Analiza FOR 3/2025: Depenalizacja marihuany rekreacyjnej – mały krok we właściwym kierunku, <https://for.org.pl/wp-content/uploads/2025/09/Analiza-FOR-32025-Depenalizacja-marihuany-rekreacyjnej-%E2%80%93-mały-krok-we-właściwym-kierunku.pdf>.

uwzględniono szeregu dodatkowych kosztów: w obszarze ochrony zdrowia (koszty leczenia uzależnień, opieki psychiatrycznej, programów profilaktycznych i terapeutycznych), związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom społecznym (zwiększona liczba interwencji, programy wsparcia), związanych z bezpieczeństwem publicznym oraz kosztów wdrożenia nowych przepisów (dostosowania praktyki organów państwowych, szkoleń, działań informacyjnych oraz monitorowania skutków regulacji). Po drugie, kwestia potencjalnych oszczędności wynikających z projektu. Z jednej strony, pojawiły się opinie, że odciążenie policji, prokuratury, sądów i systemu penitencjarnego przyniesie ogromne oszczędności dla budżetu państwa. Zdaniem niektórych respondentów, „zaniechanie ścigania, zatrzymywania i sądenia osób posiadających kilkanaście gramów suszu na własny użytek to koniec irracjonalnego marnotrawstwa publicznych pieniędzy”. Z drugiej jednak strony pojawiały się wypowiedzi, że wprowadzenie depenalizacji nie spowoduje automatycznie zmniejszenia liczby etatów w policji/sądownictwie/zakładach karnych. Nie przełoży się to zatem na oszczędności, a jedynie przeniesie zaangażowanie wskazanych pracowników do realizacji innych zadań. Po trzecie – brak oddziaływania projektu na stronę dochodową. Z kilku komentarzy wynika bowiem, że pozostawienie *status quo* w kwestii dystrybucji to utrata bardzo dużych wpływów do budżetu państwa. Stąd konsekwencją pełnego uregulowania rynku (wprowadzenie państwowych licencji na sprzedaż, nałożenie wysokiej akcyzy) mogłyby być wysokie, systematyczne wpływy do budżetu państwa. Sama depenalizacja oznacza natomiast utrzymywanie w dalszym ciągu handlu w szarej strefie. W pojedynczych głosach respondentów wybrzmiała również konstatacja, iż przedstawiona przez Wnioskodawców ocena skutków finansowych wymaga istotnego uzupełnienia o kompleksową analizę zarówno kosztów bezpośrednich, jak i pośrednich oraz realistyczną ocenę długoterminowego wpływu projektowanych zmian na finanse publiczne.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja może generować ograniczone, przejściowe koszty organizacyjne i interpretacyjne po stronie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Obciążenia te wystąpią przede wszystkim po stronie Policji, prokuratury i sądów, które będą musiały dostosować praktykę stosowania prawa do nowych przesłanek wyłączających odpowiedzialność karną, w tym do oceny progu ilościowego, przesłanki „na własny użytek” oraz warunków dopuszczalnej uprawy jednej rośliny. Może to również wymagać ujednolicania praktyki interpretacyjnej w sprawach granicznych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowane rozwiązania w przedstawionym kształcie budzą istotne zastrzeżenia. O ile rozstrzygnięcie o ograniczeniu zakresu kryminalizacji posiadania i uprawy konopi innych niż włókniste mieści się w granicach swobody ustawodawcy zwykłego, tak istotna zmiana modelu odpowiedzialności karnej wymagałaby pogłębionego uzasadnienia empirycznego i systemowego. Zastrzeżenia może budzić w szczególności przyjęcie progu 15 g ziela konopi innych niż włókniste jako granicy ustawowego wyłączenia przestępności. Wnioskodawcy nie wykazali w sposób dostateczny, że próg ten został dobrany adekwatnie do założenia własnego użytku oraz z uwzględnieniem dotychczasowych doświadczeń praktyki stosowania prawa. Projektowane regulacje nie zostały odpowiednio zharmonizowane z art. 62a u.p.n. ani z przepisami dotyczącymi zbioru i późniejszego posiadania ziela uzyskanego z dozwolonej uprawy jednej rośliny, co może prowadzić do niespójności regulacji i rozbieżności interpretacyjnych. Projekt nie jest przedmiotem regulacji EKPC.

2. Skutki społeczne: Projekt może przynieść pewne korzyści społeczne, przede wszystkim przez ograniczenie skutków nadmiernej penalizacji posiadania niewielkich ilości marihuany, zmniejszenie liczby spraw dotyczących czynów o niskiej społecznej szkodliwości oraz częściowe ograniczenie stygmatyzacji osób wchodzących dotąd w konflikt z prawem z powodu posiadania marihuany na własny użytek. Jednocześnie z perspektywy zdrowia publicznego projekt budzi istotne zastrzeżenia. Dotyczy substancji psychoaktywnej, której używanie wiąże się z udokumentowanymi ryzykami zdrowotnymi, psychicznymi i społecznymi, a skala używania marihuany w Polsce oraz jej udział w strukturze zgłoszeń do leczenia uzależnień wskazują, że nie jest to zjawisko marginalne. Projekt ogranicza zakres reakcji karnej wobec tej substancji, nie wprowadzając równocześnie adekwatnych instrumentów profilaktycznych, edukacyjnych i regulacyjnych. Może tym samym sprzyjać zwiększeniu podaży i dostępności marihuany, a w dalszej kolejności także wzrostowi konsumpcji oraz części szkód zdrowotnych i społecznych związanych z jej używaniem. Dodatkowe wątpliwości wynikają z tego, że projekt nie usuwa w pełni wątpliwości interpretacyjnych, w tym w zakresie relacji między dopuszczalną uprawą jednej rośliny a limitem 15 gramów posiadania i statusu prawnego plonu po zbiorze. Bilans skutków społecznych ma zatem charakter mieszany, jednak z perspektywy zdrowia publicznego przeważają argumenty przemawiające za oceną ostrożną i krytyczną, tym bardziej że projekt nie został dostatecznie oparty na pogłębionej analizie empirycznej i systemowej skutków tak daleko idącego zawężenia kryminalizacji.

3. Skutki gospodarcze: Wejście w życie projektowanej regulacji będzie się wiązało z rozwojem legalnych sektorów związanych z uprawą i konsumpcją marihuany, takich jak sklepy ogrodnicze (growshopy), czy oferujące akcesoria związane z konsumpcją konopi. Na rynku mogą pojawić się przedsiębiorcy oferujący szkolenia, kursy online, literaturę specjalistyczną oraz aplikacje mobilne

wspomagające monitorowanie cyklu życia rośliny. Ponadto nowe przepisy mogą wpłynąć na stabilizację rynku pracy poprzez eliminację stygmatyzacji karnej, szczególnie młodych pracowników, a także mogą zmodyfikować popyt na rynku marihuany medycznej.

4. Skutki finansowe: Z punktu widzenia finansów publicznych proponowana ustawa ma bardzo wąski sprecyzowany obszar oddziaływania i w nieznacznym stopniu może wpływać na ten sektor. Brak szczegółowych danych uniemożliwia oszacowanie pośrednich konsekwencji finansowych.

5. Rozwiązania zagraniczne: Z przedstawionych przykładów wynika, że regulacje dotyczące posiadania i uprawy konopi na własny użytek w państwach UE cechują się dużym zróżnicowaniem i nie tworzą jednolitego modelu prawnego. Obok państw, w których wprowadzono rozwiązania legalizacyjne, dekryminalizacyjne lub depenalizacyjne obejmujące posiadanie niewielkich ilości konopi oraz ograniczoną uprawę na własny użytek, funkcjonują również systemy prawne utrzymujące odpowiedzialność administracyjną albo karną za takie zachowania, w tym także przy niewielkich ilościach substancji albo po przekroczeniu relatywnie niskich progów. W konsekwencji kierunki zmian legislacyjnych w tym obszarze pozostają niejednolite, a przyjęte rozwiązania odzwierciedlają odmienne podejścia poszczególnych państw do polityki narkotykowej.

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Natalia Firlej, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Julia Kosonoga-Zygmunt, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr hab. Wojciech Zgliczyński, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Dorota Ogryczak, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Paweł Felis, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemiowi Cieślik

/podpisano elektronicznie/