



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.125.2021.ML

Warszawa, 12 stycznia 2022 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu
narkomanii oraz niektórych innych
ustaw (druk nr 1701).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów Ministra Zdrowia do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu
narkomanii oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 1701)

I. Przedmiot regulacji i istota projektowanych zmian

Przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw (druk 1701) przewiduje zmianę przepisów dotyczących m.in. upraw konopi włóknistych.

Projekt nadaje nowe brzmienie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050), zwanej dalej „ustawą”, a w konsekwencji umożliwia prowadzenie upraw konopi innych niż włókniste, bowiem usuwa dotychczasowe ograniczenie przewidujące, że takie uprawy są dozwolone wyłącznie w celu prowadzenia badań naukowych, po uzyskaniu zezwolenia Głównego Inspektora Farmaceutycznego.

Projekt przewiduje również dodanie rozdziału 5a wprowadzającego pojęcie „stan po użyciu tetrahydrokannabinolu” oraz „stan upojenia tetrahydrokannabinolem” oraz w konsekwencji modyfikujące ustawę z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, z późn. zm.), ustawę z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2018 r. poz. 969), ustawę z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2021 r. poz. 266, z późn. zm.), ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, z późn. zm.), ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 450, z późn. zm.), ustawę z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2020 r. poz. 955), ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz. U. z 2017 r. poz. 1950), ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych. Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 854, z późn. zm.), ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1212, z późn. zm.), ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 523, z późn. zm.), ustawę z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim

(Dz. U. z 2020 r. poz. 680, z późn. zm.). ustawę z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 350, z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz. U. z 2019 r. poz. 1084, z późn. zm.).

Projekt ustawy zakłada również nadanie nowego brzmienia art. 45 ust. 4 ustawy, wskazującego, że uprawa konopi innych niż włókniste może być prowadzona wyłącznie na potrzeby przemysłu farmaceutycznego i nasiennictwa.

Zgodnie z założeniem projektodawcy wprowadzenie zmian przewidzianych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw wynika z konieczności eliminacji części przeszkód stojących na drodze stosowaniu konopi w celach medycznych, tj. w celu łagodzenia cierpienia i symptomów towarzyszących określonym jednostkom chorobowym, w przypadku których zastosowanie tzw. „medycznej marihuany” jest jedną z opcji terapeutycznych.

II. Ocena zaproponowanych zmian

W ocenie Rady Ministrów zaproponowane rozwiązania budzą wątpliwości w zakresie głównego celu ustawy, jakim jest przeciwdziałanie narkomanii.

Ponadto odnosząc się do propozycji projektodawców dotyczącej wprowadzenia pojęć „stan po użyciu tetrahydrokannabinolu” oraz „stan upojenia tetrahydrokannabinolem” należy zauważyć, że ustawa nie definiuje takiego stanu dla żadnych innych substancji. W przypadku uznania za zasadne zdefiniowania ww. pojęć podobne definicje powinny powstać także innych substancji, a nie tylko tetrahydrokannabinolu. Należy zauważyć, że część substancji kontrolowanych na mocy ustawy oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 406, z późn. zm.) jest wykorzystywana w celach medycznych, a więc kwestia tetrahydrokannabinolu nie powinna być traktowana w sposób wyjątkowy.

Konsekwencją proponowanych rozwiązań jest nowelizacja m. in. Kodeksu karnego, Kodeksu wykroczeń i ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, w których rozszerzono podmiotowy i przedmiotowy zakres enumeratywnie wymienionych wykroczeń i przestępstw. Ponadto w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich projektuje się zapis o możliwości wystąpienia kuratora do sądu rodzinnego z wnioskiem o zmianę środka

wychowawczego, w razie ustalenia obecności tetrahydrokannabinolu w organizmie nieletniego.

Tym samym w przedstawionym projekcie doszło do rozszerzenia katalogu zachowań zabronionych, co w sposób oczywisty może przełożyć się na zwiększenie liczby spraw trafiających do sądów, w tym wydziałów karnych i rodzinnych. Na obecnym etapie, wobec braku dodatkowych danych i OSR, nie jest możliwe precyzyjne oszacowanie skali wzrostu spraw, bowiem projektowane rozwiązania dotyczą całkowicie nowych instytucji. Należy przewidywać, że wzrost spraw będzie następował sukcesywnie, wraz z okresem obowiązywania proponowanych regulacji.

Rozszerzenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego nowych czynów karalnych i wydawanych orzeczeń spowoduje wzrost liczby wnoszonych środków zaskarżenia, co w praktyce będzie miało także wpływ na zwiększenie zaangażowania sądów w procedurach odwoławczych oraz wzrost kosztów związanych z nowymi postępowaniami. Trudno obecnie prognozować wzrost obciążenia po stronie sądów; jest to trudne do oszacowania z uwagi na brak danych oraz możliwości przybliżonego określenia liczby spraw, które trafią do sądów.

Ponadto projektodawca nie uzasadnia w żaden sposób propozycji wprowadzenia do polskiego porządku prawnego pojęć „stan po użyciu tetrahydrokannabinolu” i „stan upojenia tetrahydrokannabinolem. Nie wskazuje również, w jaki sposób przedmiotowa regulacja pozwoli na osiągnięcie celów projektu ustawy, czyli zwiększenie dostępności dla pacjentów w Polsce terapii produktami leczniczymi sporządzonymi z konopi innymi niż włókniste, a także na obniżenie jej kosztów. Nie do końca jest również jasne, w jaki sposób mogłyby posłużyć temu celowi zaprojektowane przepisy karne.

Wskazać również należy, że uzasadnienie projektu nie zawiera *ratio legis* przyjętych wartości granicznych definiujących stan po użyciu tetrahydrokannabinolu albo stan upojenia tetrahydrokannabinolem. Brak jest w szczególności przedstawienia dowodów naukowych przemawiających za uznaniem, że wskazane w projektowanych przepisach poziomy tetrahydrokannabinolu we krwi są funkcjonalnie ekwiwalentne do analogicznych poziomów przyjętych dla alkoholu etylowego.

Wątpliwości budzi także koncepcja zwiększenia przedmiotowych limitów dla osób stale przyjmujących tetrahydrokannabinol w celach medycznych. Projektodawcy powołują się na kwestię wzrostu tolerancji, jednak nie jest to uzasadnione. Uzasadnienie zwiększenia limitów wzrostem tolerancji może przypominać sytuację, w której podniesiony zostałby

obowiązujący limit dla osób spożywających duże ilości alkoholu, z uwagi na wzrost tolerancji u tych osób. Kwestia medycznego używania marihuany (podobnie jak np. leków z grupy benzodiazepin, czy opioidów) z uwagi na wpływ tych substancji na organizm powinna być jednoznacznym przeciwwskazaniem np. do prowadzenia pojazdów, podejmowania innych czynności wymagających kondycji psychoruchowej czy zachowania trzeźwości oceny.

Wątpliwości budzą również przepisy dotyczące uprawnień do badania krwi podejrzanego o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia na okoliczność zawartości tetrahydrokannabinolu, które efektywnie zawężają podmiotowo i przedmiotowo już obowiązujące uprawnienia służb w tym zakresie.

Niezrozumiały jest również przepis wyłączający odpowiedzialność karną osoby, która nie dopełniła obowiązków raportowych związanych z uprawą konopi innej niż włóknista, jeżeli poda ona powierzchnię uprawy różniącą się od faktycznej powierzchni o nie więcej niż 5% (niezależnie od innych okoliczności).

Należy także wskazać, że projektowany przepis art. 45 ust. 4 nie jest zgodny z art. 28 ust. 1 Jednolitej Konwencji Narodów Zjednoczonych o środkach odurzających z 1961 r. (Dz. U. z 1966 r. poz. 277) zmienionej protokołem z 1972 r. (Dz. U. z 1996 r. poz. 149). Tym samym nie jest możliwe jego przyjęcie bez wypowiedzenia ww. Konwencji. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na zagrożenia związane z postulowaną zmianą ustawy. Stosowanie konopi innych niż włókniste może doprowadzić do wielu problemów ze zdrowiem fizycznym, psychicznym, problemów społecznych i gospodarczych lub je nasilić. Wskazać również należy, że użyte w przedmiotowym projekcie pojęcia „przemysł farmaceutyczny” oraz „nasiennictwo” nie posiadają definicji legalnych, a zatem ich zakres znaczeniowy może być rozumiany szeroko. Tym samym ewentualne przyjęcie projektowanych rozwiązań skutkowałoby dopuszczeniem do prowadzenia upraw konopi innych niż włókniste każdego podmiotu, który byłby w stanie wykazać jakikolwiek związek planowych upraw z wskazanymi powyżej, nie dającymi się ściśle zdefiniować, kategoriami działalności gospodarczej. Powyższe stanowiłoby zaprzeczenie obowiązującej ścisłej reglamentacji tego typu upraw.

Należy także zwrócić uwagę, że projekt ustawy rozszerza zakres obowiązków wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie wydawania zezwolenia na uprawę konopi innej niż włóknista. Obecnie wójt wydaje zezwolenie na uprawę maku lub konopi włóknistych (art. 1 pkt 5 projektu ustawy wprowadza zmianę do art. 47 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii). Dodatkowo, zgodnie ze zmienionym art. 50 ustawy

o przeciwdziałaniu narkomanii (art. 1 pkt 7 projektu ustawy), nadzór nad uprawami konopi innych niż włókniste sprawują wójt (burmistrz, prezydent miasta), właściwy ze względu na miejsce położenia tych upraw oraz wojewódzki inspektor farmaceutyczny. Rozszerza się zatem zakres wykonywania dotychczasowego nadzoru organu gminy nad uprawami konopi o konopie inne niż włókniste. Zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii w ramach wykonywania nadzoru osoby upoważnione przez organ są uprawnione m.in. do wejścia na grunty, na których są prowadzone uprawy maku lub konopi włóknistych, oraz dojścia do tych gruntów przez inne nieruchomości, kontroli dokumentów uprawniających do prowadzenia upraw maku lub konopi włóknistych oraz żądania wyjaśnień od prowadzącego uprawy maku lub konopi włóknistych, co może powodować dodatkowe koszty zatrudnienia osób wykonujących te czynności po stronie gmin. Zgodnie z art. 52 ww. ustawy zadania, o których mowa m.in. w art. 47, 50, 51 ww. ustawy są wykonywane przez gminę jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Zwiększony zakres zadań organów gmin będzie się wiązać z dodatkowym obciążeniem budżetu państwa. Ponadto, zgodnie z nowododanym art. 46 ust 2a (art. 1 pkt 4 projektu ustawy) w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, uprawa konopi innych niż włókniste może być prowadzona na podstawie zezwolenia na uprawę, przy zastosowaniu materiału siewnego kategorii elitarny albo kategorii kwalifikowany w rozumieniu przepisów o nasiennictwie oraz dodatkowo umowy kontraktacji, zawartej z podmiotem posiadającym zezwolenie marszałka województwa na prowadzenie działalności w zakresie skupu konopi innych niż włókniste. Rozszerzenie zadania marszałka województwa w stosunku do dotychczasowych zadań dotyczących wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie skupu konopi włóknistych może wiązać się z obciążeniem budżetów samorządów województw.

Jednocześnie należy również zwrócić uwagę na niektóre z rozwiązań szczegółowych, które budzą poważne wątpliwości co do ich zasadności w reglamentacji upraw konopi innych niż włókniste. Przykładowo zgodnie z projektem ustawy w reglamentacji ww. upraw będą uczestniczyć każdorazowo trzy odrębne organy – Główny Inspektor Farmaceutyczny (dokonujący wpisu do krajowego rejestru producentów konopi), właściwy organ samorządu terytorialnego (wydający zezwolenia na podstawie tego wpisu oraz sprawuje nadzór nad uprawami) oraz wojewódzki inspektor farmaceutyczny (sprawujący nadzór nad uprawami w identycznym zakresie co organ samorządu terytorialnego). Przyjęcie takich rozwiązań doprowadziłoby do ustanowienia niezgodnego z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162) sposobu reglamentacji działalności gospodarczej

(konieczność osobnego uzyskania wpisu oraz zezwolenia), jak również do nieuzasadnionego rozproszenia kompetencji kontrolnych i nadzorczych. Konsekwencją takiego stanu rzeczy byłoby nieracjonalne obciążenie administracyjne przedsiębiorców, jak również znaczące utrudnienie wykonywania zadań ustawowych przez wskazane organy.

Zgodnie z projektowanym art. 47a ust. 1 warunkiem uzyskania przez podmiot zezwolenia na uprawę konopi innych niż włókniste jest wpis do krajowego rejestru producentów konopi innych niż włókniste. Jednocześnie nie jest jasne, czy brak wpisu będzie stanowił brak formalny wniosku o udzielenie zezwolenia na uprawę i pozwoli właściwemu organowi na pozostawienie wniosku bez rozpoznania, czy będzie on jedną z przesłanek do wydania przez ten organ decyzji o odmowie wydania zezwolenia.

Ponadto projektowany przepis art. 47a ust. 3 wskazuje, że wniosek o wpis do krajowego rejestru producentów konopi innych niż włókniste zawiera m.in. oświadczenie wnioskodawcy, że nie był karany za popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 63 lub 64, i wykroczenia, o którym mowa w art. 65 zmienianej ustawy. Z kolei projektowany przepis art. 47e ust. 1 zakłada, że Główny Inspektor Farmaceutyczny przeprowadza kontrolę poprawności sporządzenia oraz zgodności ze stanem faktycznym informacji zawartych we wniosku, o którym mowa w art. 47a ust. 3, oraz informacji, o których mowa w art. 47b ust. 1.

Ponadto wskazać należy na bardziej dopracowane rozwiązania dotyczące możliwości upraw konopi innych niż włókniste w celach medycznych, które wskazane zostały w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (druk 1699) oraz na rozwiązania dotyczące konopi włóknistych określone w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (druk 1611), w którym zaproponowane zmiany kierunkowo pozwalają na osiągnięcie celu, jakim jest przeciwdziałanie narkomanii, przy jednoczesnym wsparciu rozwoju upraw maku i konopi włóknistych w Rzeczypospolitej Polskiej.

III. Stanowisko Rady Ministrów

Uwzględniając powyższe, **Rada Ministrów wyraża negatywne stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw (druk 1701).**

