

# Ocena możliwości przeciwdziałania zagrożeniom powodowanym przez tzw. „dopalacze”. Część I. Doświadczenia Państwowej Inspekcji Sanitarnej

## Evaluation of possibility of counteracting threats caused by so-called 'highs'. Part I. Experiences of State Sanitary Inspection

EWELINA SUSKA

Wojewódzka Stacja Sanitarно-Epidemiologiczna w Poznaniu

Dopalacze to substancje zmieniające świadomość. Główny Inspektor Sanitarny był organem wiodącym w wycofywaniu z obrotu nowych narkotyków tzw. „dopalaczy” oraz w wydaniu zakazu ich wytwarzania. Wykonanie decyzji Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 r. spowodowało wyeliminowanie „dopalaczy” z obrotu na terenie całego kraju. Wskutek decyzji GIS zostały wykonane analizy składu „dopalaczy”.

**Słowa kluczowe:** dopalacze, masowe zatrucia „dopalaczami”, Główny Inspektor Sanitarny, Państwowa Inspekcja Sanitarna

Highs (boosters) are substances which alter consciousness. Chief Sanitary Inspector (CSI) was a leading authority in withdrawing from the market new drugs called 'highs' and banning their manufacture. The implementation of the Chief Sanitary Inspector's decisions of 2 October 2010 resulted in the elimination of 'highs' from the market throughout the country. As a result of the CSI's decisions the analyses of the composition of 'highs' were made.

**Key words:** highs (boosters), mass poisoning with 'highs', Chief Sanitary Inspectorate, State Sanitary Inspection

© Hygeia Public Health 2015, 50(3): 489-492

www.h-ph.pl

Nadesłano: 10.09.2015

Zakwalifikowano do druku: 21.09.2015

**Adres do korespondencji / Address for correspondence**

mgr Ewelina Suska, rzecznik prasowy

Wojewódzka Stacja Sanitarно-Epidemiologiczna w Poznaniu

ul. Noskowskiego 23, 61-705 Poznań

tel. 61 854 48 36, e-mail: rzecznik.prasowy@wssepoznan.pl,

ewelinasuska2@interia.pl

### Wykaz skrótów

GIS – Główny Inspektor Sanitarny

PIS – Państwowa Inspekcja Sanitarna

### Wprowadzenie

Wielu prawników, terapeutów uzależnień i innych osób – zajmujących się problematyką narkotyków i uzależnień – zastanawiało się, jak powinna wyglądać reakcja Państwa na ten nowy fenomen dopalaczy. Reakcja Państwa, obok działalności informacyjnej i edukacyjnej na temat dopalaczy, oraz prób zastosowania przepisów z różnych gałęzi prawa, w końcowym etapie przybrała postać ich kryminalizacji. Ze względu na niepodawanie składu dopalaczy na opakowaniach, nikt dokładnie nie wie, jaki jest ich skład. Podstawowym problemem organów wymiaru sprawiedliwości jest niewielki zasób wiedzy na temat substancji wchodzących w skład dopalaczy. Próby wykorzystania przepisów różnych gałęzi prawa były związane z fenomenem kompleksowych kontroli, jakie

dotknęły sklepy z dopalaczami. Wynikało to z zaniepokojenia władz samorządowych i przedstawicieli administracji rządowej w województwach informacjami płynącymi ze strony masmediów donoszących, że pojawiły się legalne narkotyki, a władza jest bezsilna. Gazety pisały o możliwości „legalnego” kupowania narkotyków. Z początkiem 2009 r. rozpoczęła się seria największych kontroli. Wiele różnych instytucji – w tym wojewódzkie inspektoraty handlowe, inspekcje sanitarne, inspekcje handlowe, powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego, urzędy kontroli skarbowej, służba celna – wspólnie przeprowadziły kompleksowe kontrole sklepów stacjonarnych. Kontrole te nie doprowadziły do ich likwidacji. Powstawanie nowych sklepów z dopalaczami w połączeniu z brakiem efektów kontroli organów administracyjnych na tle alarmujących doniesień medialnych spowodowało, że zaczęto szukać innego sposobu kontrolowania nowego zjawiska. Taką możliwość rodziła implementacja decyzji Rady Unii Europejskiej nr 2008/206/WSiSW do prawa krajowego. Preferencja podejścia restrykcyj-

no-represyjnego w odniesieniu do rozwiązywania problemu społecznego w postaci używania środków psychoaktywnych, w tym wypadku dopalaczy, rodzi jeszcze inne konsekwencje. W przypadku wprowadzania przez firmy nowych dopalaczy, zastępujących te skryminalizowane, konieczne będą nowe zmiany ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Można zastanowić się, czy objęcie kontrolą dopalaczy nie przybrało postaci kryminalizacji emocjonalnej [1]. Taki odbiór tego zjawiska powodował, iż w okresie poprzedzającym kryminalizację można było zaobserwować dużą popularność tematu dopalaczy w masmediach. Doprowadziło to do obrotu, jako „produkty kolekcjonerskie, nie nadające się do spożycia”. W związku z czym nie podlegały one z czysto formalnego punktu widzenia kontroli Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej. Substancje w nich zawarte nie znajdowały się na liście środków zakazanych ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii, więc mogły być sprzedawane w legalnie działających sklepach. W Polsce pierwszą próbą walki z dopalaczami była nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z 20 marca 2009 r., która zwiększyła listę zakazanych substancji. Nowelizacja ta okazała się mało skuteczna. Tak jak w innych krajach, producenci szybko zastąpili zapisane na liście substancje innymi analogami. Kolejnym krokiem ku zapobieżeniu była akcja zamykania sklepów z dopalaczami, czyli tzw. smart shop-ów. W kilka dni po akcji zamykania sklepów z dopalaczami trafił do Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS), w której m.in. zdelegalizowano wytwarzanie, handel i reklamę wszelkich analogów – środków zastępczych, które zdefiniowano, jako „substancję pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w każdym stanie fizycznym lub produkt, roślinę, grzyba lub ich część, zawierających taką substancję, używane zamiast środka odurzającego lub substancji psychotropowej lub w takich samych celach jak środek odurzający lub substancja psychotropowa, których wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu nie jest regulowane na podstawie przepisów odrębnych” [2-3]. Nowelizacja ta okazała się nieskuteczna. Tak jak w innych krajach, producenci szybko zastąpili zapisane na liście substancje innymi analogami. Ponadto – wg danych Głównego Inspektora Sanitarnego (GIS) – efekt działań był żaden, o czym świadczy ilość otwartych wtedy sklepów z dopalaczami: 2008 r. – 2 sklepy; luty 2009 r. – 42 sklepy; lipiec 2010 r. – 260 sklepów i grudzień 2010 r. – ponad 1500 sklepów [4]. Zaniechanie działania i nie wydanie decyzji z dnia 2 października 2010 r. stanowiłoby dopuszczenie do sytuacji, w której to realne zagrożenie dla bezpieczeństwa życia lub zdrowia ludzi utrzymywałoby się. Brak reakcji w tym zakresie oznaczałby zagrożenie dla

zacji powinno stanowić priorytet. Z uwagi na znaczne zagrożenie dla zdrowia publicznego kolejnym krokiem zapobiegawczym było wykorzystanie szczególnych kompetencji PIS w sferze ochrony życia i zdrowia obywateli (ustawa o PIS). Zgodnie z art. 27 ustawy o PIS, jeśli skala zagrożenia jest tak duża, że przekracza kompetencje państwowych inspektorów sanitarnych (wojewódzkich, powiatowych i granicznych); Główny Inspektor Sanitarny (GIS) staje się organem właściwym do podjęcia odpowiednich środków zapobiegawczych. O podjęciu powyższych czynności zawiadamia właściwego wojewodę lub starostę – z art. 31a ustawy o PIS. W tych sytuacjach GIS staje się organem pierwszej instancji. Takie szczególne środki GIS podjął 2 października 2010 r. wydając decyzję [5] na mocy której na terenie całego kraju wycofano z obrotu dopalacze, a w szczególności wyrób o nazwie „Tajfun” oraz wszystkie inne podobne wyroby mogące mieć wpływ na bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia ludzi. Ponadto GIS nakazał zaprzestania działalności obiektów służących produkcji ww. wyrobów oraz wprowadził zakaz obrotu hurtowego lub detalicznego tych wyrobów. Podstawą prawną do wydania tej decyzji były wspomniane już art. 27 ust. 2 i 31a ustawy o PIS oraz art. 104 i 108 k.p.a. W 2010 r. GIS zakazał na terenie całej Polski sprzedaży dopalaczy, powołując się na ustawę o PIS. Nakazał też zamknięcie punktów, w których wyroby takie były produkowane lub sprzedawane. Problem polegał wówczas na tym, że były to substancje dopuszczone do obrotu. Teoretycznie są to środki, które można stosować, jako substancje chemiczne np. do zwalczania owadów, w ogrodnictwie, rolnictwie, ale mogą mieć również inne zastosowanie. Początkowe akcje okazywały się nieskuteczne. „Naloty” na sklepy z dopalaczami skutkowały tym, że w zastępstwie istniejących środków powstawały inne, niewiele różniące się od poprzedników. Decyzja GIS z 2 października 2010 r. miała charakter generalnego aktu administracyjnego. Główny Inspektor Sanitarny ma takie uprawnienia i obowiązek reakcji w razie nawet hipotetycznych tylko zagrożeń. Upoważniają go do tego przepisy ustawy o PIS. Nowelizacja dodała do ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii rozdział 6a zatytułowany „Kara pieniężna”. Z powyższych zapisów wynika, że ustawodawca wprowadził nowy typ czynu karalnego i przewidział za jego popełnienie stosunkowo wysokie zagrożenie karą majątkową. Jednocześnie wyłączył ustalanie odpowiedzialności karnej za ten czyn na drodze przewidzianej w procedurze karnej, poddając ustalenie odpowiedzialności i wymierzenie kary władzy administracyjnej. Postępowanie ma się toczyć według przepisów działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa [6]. Istotne jest to, że decyzje administracyjne są wydawane przez organy po to, aby były skuteczne. Toteż Główny Inspektor

Sanitarno nie mógł rozłożyć swych czynności w czasie i kolejno wydawać skierowanych do każdego adresata osobno decyzji administracyjnych. Takie rozproszone działania zrujnowałyby zamił jednoczesnego wycofania zagrażających substancji. Z tego względu GIS wydał jedną decyzję, a wtórniki tej decyzji doręczył jednocześnie przy pomocy Państwowych Inspektorów Sanitarnych poszczególnym stronom. Uzasadnieniem dla wydania przedmiotowej decyzji było stwierdzenie bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, jakie stwarzały dopalacze. Ze względu na konieczność szybkich działań w warunkach stanu zagrożenia dla życia i zdrowia obywateli przedmiotowa decyzja w sprawie produktu „Tajfun” opatrzona została, zgodnie z art. 27 ust. 2 *in fine* ustawy o PIS, rygiem natychmiastowej wykonalności. W niektórych wypadkach, doręczeniu decyzji towarzyszyły czynności zabezpieczające (art. 29 ustawy o PIS) polegające m.in. na zamykaniu sklepów w asyście policji oraz odebraniu produktów „Tajfun”. W związku z tymi działaniami organów właściciele zamykanych sklepów zaczęli wnosić skargi do sądu. W jednej ze skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie [7] właściciel wniósł o uchylenie, względnie stwierdzenie bezskuteczności wspomnianej czynności organu bądź ewentualnie o nakazanie Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu usunięcia plomb i zabezpieczeń oraz uznanie jego prawa do prowadzenia działalności gospodarczej. W ocenie Sądu czynności podjęte przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego mieszczą się zakresie przepisów prawa. Zatem Sąd oddalił powyższą skargę. Zabezpieczenie określonych substancji znalezionych w przedmiotowym lokalu oraz zabezpieczenie samego lokalu, tak, aby uniemożliwić obrót detaliczny tymi produktami, wynikało wprost z przywołanej już decyzji GIS. Organ ten zaś działał na podstawie art. 27 i art. 29 ustawy o PIS. Stosownie zaś do tych regulacji prawnych w razie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych Państwowy Inspektor Sanitarny nakazuje w drodze decyzji, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień lub jeżeli naruszenie ww. wymagań spowodowało bezpośrednio zagrożenie życia lub zdrowia ludzi unieruchomienie zakładu pracy lub jego części. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że GIS mógł nakazać natychmiastowe wycofanie z obrotu tzw. dopalaczy z powodu możliwego zagrożenia dla zdrowia [8]. W kolejnej sprawie dotyczącej dopalaczy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję GIS w sprawie zamknięcia dwóch sklepów z dopalaczami. Zgodnie z art. 27 i 31a tej ustawy mógł więc zastosować natychmiastowy środek zabezpieczający. Ale już po dokonaniu zabezpieczenia, tzn. po zamknięciu sklepów z dopalaczami, powinien udowodnić, czy znajdujące się w nich środki są rzeczywiście realnym zagrożeniem,

a nie twierdzić gołostownie, że są bez powołania się na wyniki badań toksykologicznych, liczbę zatruć, interwencji medycznych i osób hospitalizowanych [9]. Rzecznik prasowy GIS Jan Bondar komentując wyrok stwierdził, że nie stwierdzono nieważności decyzji wydanej przez GIS w sprawie dopalaczy. Sąd podkreślił prawidłowość i zasadność podjęcia zaskarżonych rozstrzygnięć. Wyrok jest zwycięstwem zdrowia publicznego w Polsce. Uchylenie decyzji nastąpiło wyłącznie ze względów formalnych, czyli braku badań dopalaczy z dwóch konkretnych sklepów [10]. Dopiero po przeprowadzeniu takiego postępowania dowodowego GIS może wykazać, czy określony wycofany produkt zagraża, czy też nie zagraża życiu i zdrowiu. I czy akurat ten produkt był sprzedawany w danym sklepie. Działania organów państwowych powinny być zgodne z prawem, a nie „zamykamy i zobaczymy, co dalej”. PIS musiała wykazać, że sprzedawane w sklepach substancje rzeczywiście były niebezpieczne dla zdrowia i życia. Sprawa mogła mieć jednak poważne konsekwencje, jeżeli Inspekcji nie udało się wykazać, że dopalacze są niebezpieczne. Wtedy bowiem również ogólne zakazy wobec konkretnego przedsiębiorcy przestałyby mieć znaczenie. Mogłoby to wywołać falę procesów wytaczanych Państwu przez właścicieli sklepów, domagających się odszkodowań za utracone korzyści. Sklepy zamknięto z powodu jednego środka o nazwie Tajfun, co wykorzystał m.in. Dawid Bratko, zwany „królem dopalaczy”. Już następnego dnia po urzędowym zamknięciu sklepu zerwał plombę i wszedł do środka, bo – jak mówił – zakazanego Tajfuna tam nie ma. W obecności policjantów i inspektora sanitarnego obsłużył dwóch klientów. Jeden z nich publicznie oświadczył, że nabył produkt kolekcjonerski i nie zamierza go spożywać. Będzie trzymać w domu. Trzy dni później łódzki sąd nie przychylił się do wniosku prokuratury o areszt tymczasowy dla Bratki. Prokuratura groziła, że wniesie zażalenie, ale miesiąc później z tego zrezygnowała [11]. W sprawach dotyczących dopalaczy do dnia dzisiejszego jest rozbieżność między decyzjami sądów a prokuraturami.

## Podsumowanie

W 2010 r. urzędnicy PIS uzyskali możliwość nakładania kar administracyjnych za dystrybucję środków zastępczych. Kierunek wydawał się właściwy, bo pozwalał uchronić przed sankcjami karnymi użytkowników tych środków. Codziennosc pracy państwowych inspektorów sanitarnych w zetknięciu z rzeczywistością okazała się jednak mozolna. Pracownicy państwowej inspekcji sanitarnej idą do punktu, w którym sprzedaje się podejrzane substancje. Zabierają próbki, przekazują je do badania, zamykają sklep. Jeśli badania wykażą, że w próbce są substancje

nielegalne – przekazują je policji. Jeśli wykażą, że są to substancje psychoaktywne, ale spoza listy substancji nielegalnych – czyli środki zastępcze, państwowa inspekcja sanitarna nakłada karę finansową. Handlarze miesiącami odwołują się od tych kar, także na drodze sądowej. A gdy w końcu widzą, że ostatecznie sprawa skończy się dla nich źle, wyrejestrowują firmy – i nie ma jak egzekwować od nich nałożonej grzywny. Po krótkim czasie zakładają nowe firmy, pod podobną nazwą, prowadzące niemal identyczną działalność jak poprzednie. Obecnie nie można już twierdzić, że oficjalnie można handlować dopalaczem, który faktycznie jest narkotykiem. Eksperci prestiżowego pisma „Lancet” w 2012 r. porównali zagrożenie wynikające z konsumpcji najpopularniejszych środków psychoaktywnych [12]. Uwzględnili szkody, które użytkownik wyrządza sam sobie, a także zagrożenie, jakie niesie dla osób w swoim otoczeniu. I tu nie było wątpliwości: najbardziej szkodliwy jest alkohol, za nim heroina, crack, metamfetamina, kokaina i papierosy. Na ósmym miejscu znalazł się *Cannabis*, czyli marihuana. Autorzy wzmiankowanego artykułu [12] nie uwzględnili nowych substancji psychoaktywnych, bo nie sposób uchwycić ich składu. W polskiej ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii tzw. środki zastępcze oraz nowe środki psychoaktywne potraktowano zgodnie z wytycznymi UE jako substancje o średnim

zagrożeniu dla zdrowia publicznego. Powtórzmy: ich sprzedaż jest zakazana, ale sankcje mają tylko charakter administracyjny. Producenci coraz to nowych narkotyków zawsze będą o „kilka kroków” przed tymi, którzy chcą te narkotyki wykryć, zatrzymać, przebadać i oficjalnie zdelegalizować. Gdy możliwości produkcji i dystrybucji są dziś XXI-wieczne, możliwości ścigania pozostają XX-wieczne. Potencjał polityki wobec substancji nielegalnych jest bardzo ograniczony. Można używać tylko edukacji lub perswazji i represji. Represje odstraszą jakiś odsetek potencjalnych konsumentów, ale ich skutki bywają gorsze niż samych substancji. Walka z dopalaczami jest nieudolna dlatego, że najpierw dany środek wprowadzony jest do obrotu, następnie bada się jego działanie i ewentualną szkodliwość dla zdrowia, a na końcu, po wielu miesiącach, uznaje się go za nielegalny i ściga osoby, którzy go rozprowadzają. Dopiero potem wycofuje się go z obrotu, choć wcześniej jest legalnie sprzedawany. Gdyby odwrócić tę kolejność, sytuacja wyglądałaby inaczej. Najpierw należy dany środek przebadać, by w ogóle móc go wprowadzić do obrotu. Dopalacze to dobrze zorganizowany i dochodowy interes. W Polsce zainteresowanie oferowanymi na rynku „dopalaczami” jest znaczne, co niektórzy tłumaczą m.in. restrykcyjną polityką przeciwnarkotkową, a zwłaszcza karaniem za posiadanie tzw. narkotyków miękkich.

## Piśmiennictwo / References

1. Imperium na dopalaczach. <https://hyperreal.info/imperium-na-dopalaczach> (30.08.2015).
2. Sprawozdanie Komisji Zdrowia o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (druk nr 1207). Kancelaria Sejmu RP 14.01.2010 r.
3. Przepiórka M. Dopapalacze wymusiły zmianę prawa. Prawo karne. <http://www.wieszjak.pl> (30.07.2015).
4. Zuba D. Zakupy przez Internet – nowe źródło narkotyków. Instytut Ekspertyz Sądowych im. Prof. dra Jana Sehna w Krakowie, I Międzynarodowe Targi Techniki Kryminalistycznej, Warszawa 28-30 marca 2012 r.
5. Decyzja Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 r. znak GIS-BI-073-239/RS/10.
6. Ordynacja podatkowa. Dz.U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 z późn. zm.
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 25 stycznia 2011 r. II SA/Ol 1047/10. [http://www.orzeczenia.com.pl/orzeczenie/1hgww/nsa,II-OSK-700-11,nadzor\\_sanitarny\\_inspekcja/](http://www.orzeczenia.com.pl/orzeczenie/1hgww/nsa,II-OSK-700-11,nadzor_sanitarny_inspekcja/) (30.08.2015).
8. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie – Sygnatura akt: VII A/Wa 2338/ 11 oraz VII SA/Wa 2391/110. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search> (30.08.2015).
9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie – Sygnatura akt: VII A/Wa 2339/ 11 oraz VII SA/Wa 2394/110. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search> (30.08.2015).
10. Stop dopalaczom – Prawda 2. <https://prawda2.info/viewtopic.php?t=4967&start=200> (30.08.2015).
11. Z dopalaczami jak z wiatrakami. <http://www.tygodnikprzeglad.pl/dopalaczami-jak-wiatrakami/> (30.08.2015).
12. Strang J, et al. Addiction – a global problem with no global solution. *Lancet* 2012, 379, 9810. <http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736%2812%2960003-8/fulltext> (01.09.2015).