

Warszawa, dnia 7 lipca 2020 r.

BAS-WAP-219/20

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna

**dotycząca petycji nr BKSP-145-IX-38/19 w sprawie zmiany art. 62a ustawy
o przeciwdziałaniu narkomanii, w zakresie „doprecyzowania” pojęcia
„nieznacznej ilości środków odurzających lub substancji psychotropowych”**

I. Treść i cel petycji

Petycja nr 145-IX-38/20 została wniesiona przez osobę fizyczną. Przedmiotem petycji jest żądanie zmiany art. 62a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹ w zakresie „doprecyzowania niejasnego pojęcia nieznacznej ilości”.

Jak wskazuje Wnioskodawca „nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii w zakresie art. 62a miała na celu wprowadzenie narzędzia do sprawnego oddzielenia spraw dotyczących znacznych ilości, związanych często z dystrybucją narkotyków, od spraw drobnych, dotyczących posiadania niewielkich ilości narkotyków przeznaczonych na cele własnej konsumpcji. [...] Niestety, brak definicji dla terminu «nieznaczna ilość środka odurzającego lub substancji psychotropowej» utrudnia spójną realizację celów tej ustawy z uwagi na bardzo odmienne oceny określonych ilości narkotyków przez poszczególnych prokuratorów”. Jak podkreślił „obecnie, w jednej części Polski ludzie skazywani są za posiadanie 0,3 grama marihuany, a w innym regionie sprawy dotyczące posiadania 10 gramów są umarzane”. Ponadto, według przedstawionych danych, w 2018 roku w Warszawie umorzono 42,52% postępowań z art. 62a u.o.p.n., podczas gdy w Kielcach odsetek takich umorzeń wyniósł zaledwie 1,58%.

W ocenie wnioskodawcy, wprowadzenie proponowanych przez niego wartości granicznych dla poszczególnych substancji ułatwi spójne i jednolite stosowanie prawa

¹ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 852 z późn. zm., dalej jako: “ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii” lub „u.o.p.n.”.

na terenie całego kraju, a więc będzie odgrywać istotną rolę z punktu widzenia zachowania zasady równości wobec prawa. Co więcej, proponowane rozwiązanie ułatwi pracę Policji, prokuratorów i sędziów oraz zmniejszy koszty prowadzonych postępowań karnych.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, iż petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Zgodnie z art. 62a u.o.p.n. „Jeżeli przedmiotem czynu, o którym mowa w art. 62 ust. 1 lub 3 [posiadanie środków odurzających lub substancji psychotropowych], są środki odurzające lub substancje psychotropowe w ilości nieznaczonej, przeznaczone na własny użytek sprawcy, postępowanie można umorzyć również przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia, jeżeli orzeczenie wobec sprawcy kary byłoby niecelowe ze względu na okoliczności popełnienia czynu, a także stopień jego społecznej szkodliwości”.

Przepis art. 62a u.o.p.n., wprowadzony ustawą z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 117, poz. 678) umożliwia fakultatywne umorzenie postępowania karnego, niezależnie od wymienionych w art. 17 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks

postępowania karnego² negatywnych przesłanek procesowych³. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, intencją wprowadzenia ww. przepisu było „przede wszystkim umożliwienie odstępowania w pewnych sytuacjach od ścigania pewnych kategorii drobnych przestępstw związanych z konsumpcją narkotyków, w stosunku do których realizacja represji karnej zdaje się nie przynosić jakichkolwiek pozytywnych efektów. Nie służy bowiem ani znaczącej redukcji rozmiarów nielegalnej podaży środków odurzających lub substancji psychotropowych, ani nie wywiera żadnych pożądaných efektów w zakresie redukcji popytu na nie (szczególnie w sytuacji, gdy dzisiaj represji karnej wobec takich sprawców prawie nigdy nie towarzyszy stosowanie odpowiednich środków edukacyjnych, leczniczych, itp.). Równocześnie represja ta może przez stygmatyzację takich sprawców wyrządzać wręcz poważne szkody”⁴.

Na podstawie art. 62a u.o.p.n. wyróżnia się następujące przesłanki, które spełnione kumulatywnie umożliwiają umorzenie postępowania karnego:

1. posiadanie przez sprawcę czynu zabronionego z art. 62 ust. 1 lub 3 u.o.p.n. środków odurzających lub substancji psychotropowych w ilości nieznacznej,
2. posiadanie środków odurzających lub substancji psychotropowych przez sprawcę na własny użytek,
3. niecelowość orzekania kary wobec sprawcy, z uwagi na okoliczności popełnienia czynu oraz stopień jego społecznej szkodliwości⁵.

Odnosząc się do przesłanki nieznacznej ilości środków odurzających lub substancji psychotropowych wskazać należy, że ustawodawca celowo zrezygnował z bliższego definiowania ww. pojęcia, pozostawiając to znamię znamieniem ocennym (podobnie jak znane obecnie polskiemu ustawodawstwu znamię znacznej ilości środka odurzającego lub substancji psychotropowej stanowiące znamię niektórych typów kwalifikowanych przestępstw stypizowanych w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii). Niemniej jednak, jak wskazano w uzasadnieniu projektu do art. 62a u.o.p.n. „[r]ozwiązanie takie może oczywiście nastroczać pewne trudności w praktyce. Biorąc jednak pod uwagę złożony i skomplikowany z legislacyjnego punktu widzenia

² T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 30 z późn. zm., dalej jako: „Kodeks postępowania karnego” lub „k.p.k.”

³ A. Muszyńska, K. Łucarz, *Umorzenie postępowania karnego według art. 62a ustawy z 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii*, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2016 nr 2, Legalis.

⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 3420.

⁵ P. Gensikowski, *Materialnoprawne ujęcie przesłanek instytucji przewidzianej w art. 62a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, *Prokuratura i Prawo* 2015, nr 10, s. 98.

charakter ewentualnego bliższego zdefiniowania tego znamienia (miałby on przyjąć formę rozbudowanego załącznika do ustawy), wydaje się, że pozostanie przy ocennym charakterze tego znamienia jest rozwiązaniem akceptowalnym”.

Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii nie definiuje zarówno pojęcia „znacznej”, jak i „nieznacznej” ilości środka odurzającego i substancji psychotropowej. Wobec braku definicji legalnej, należy zatem posiłkować się językowym znaczeniem wyrażenia „nieznacznej ilości”, a dla możliwości zastosowania instytucji z art. 62a u.o.p.n. należy uznać, że ilość ta powinna być niewielka, mała tj. nie powinna przekraczać kilku gramów⁶. Zgodzić się należy z C. Kąkolem który uważa, że „[n]iewielka ilość narkotyku stwarza pewne domniemanie faktyczne, że może być użyta (zażyta) tylko przez sprawcę”⁷. Jak słusznie wskazał Sąd Apelacyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 23 lutego 2017 r. (sygn. II AKa 247/16) „[s]posób rozumienia nieznacznej ilości środków odurzających lub substancji psychotropowych jako przesłanki instytucji uregulowanej w art. 62a musi jednak uwzględniać nie tylko kryterium ilościowe odwołujące się do wagi tych substancji, ale również kryterium jakościowe. Dlatego też trafnie wskazuje się w doktrynie, że przy interpretacji wyrażenia nieznacznej ilości, jako przesłanki instytucji określonej w art. 62a nie należy ograniczać się tylko do wagi środków odurzających i substancji psychotropowych, gdyż należy również uwzględnić stężenie zabezpieczonej substancji pozwalające ocenić, ile można z niej zrobić jednorazowych dawek tej substancji. W celu ustalenia znaczenia pojęcia nieznacznej ilości środków odurzających lub substancji psychotropowych należy uwzględnić również - oprócz wymienionych kryteriów ilościowego i jakościowego - kryterium proporcji ilości zabezpieczonych substancji do potrzeb sprawcy”⁸.

Wobec tego, dla każdorazowego określenia i interpretacji „nieznacznej ilości środka odurzającego lub substancji psychotropowej” nie należy ograniczać się wyłącznie do wagi zabezpieczonego środka, lecz uwzględnić także jego stężenie – pozwalające ocenić ile można z niego wytworzyć jednorazowych dawek w celu

⁶ B. Kurzępa, Art. 62(a). [w:] *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, wyd. II. Wolters Kluwer Polska, 2019, System Informacji Prawnej Lex.

⁷C. Kąkol, *Nieznaczna ilość narkotyku niekarana*, Rzeczpospolita opinie, <https://www.rp.pl/artukul/860777-Nieznaczna-ilosc-narkotyku-niekarana.html> [data dostępu: 6 lipca 2020 r.]

⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 23 lutego 2017 r., II AKa 247/16, Legalis.

odurzenia⁹. Do stwierdzenia ww. czynników kluczowe znaczenie będzie mieć treść opinii biegłych z zakresu badań chemicznych, które pozwalają nie tylko na identyfikację substancji zabezpieczonych na miejscach przestępstw, ale także na określenie kwestii dotyczących badań ilościowych oraz jakościowych środków odurzających, substancji psychotropowych i prekursorów, profilowania narkotyków syntetycznych i ich prekursorów, czy też m.in. identyfikację metod produkcji środków odurzających i substancji psychotropowych.

Odnosząc się do postulatów przedstawionych w petycji na wstępie należy wskazać, że kwestie dotyczące zmiany art. 62a u.o.p.n., poprzez „doprecyzowanie” pojęcia „nieznaczej ilości” środka odurzającego lub substancji psychotropowej mieszczą się zasadniczo w granicach swobody ustawodawcy.

Wnioskodawca w przedstawionej petycji zaproponował dwa projekty ustaw, odnoszące się do postulowanych przez siebie zmian. Pierwszy z projektów zakłada dodanie do art. 62a u.o.p.n. ustępu 2, który określałby „górną granicę nieznaczej ilości wybranych środków odurzających i substancji psychotropowych”. Drugi projekt podobnie zakłada dodanie do art. 62a u.o.p.n. ustępu 2, zgodnie z którym „Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, określi w drodze rozporządzenia wartości graniczne dla ilości najpopularniejszych środków odurzających i substancji psychotropowych, definiując górną granicę nieznaczej ilości wybranych środków odurzających i substancji psychotropowych, o której mowa w ust. 1, mając na uwadze wpływ poszczególnych substancji na zdrowie lub życie ludzi. Rozporządzenie określa całkowitą masę środków odurzających i substancji psychotropowych zabezpieczonych przy sprawcy, a nie wagę czystej substancji czynnej”.

Wnioskodawca podstaw dla zaproponowanych zmian upatruje w odnotowanej przez siebie utrudnionej realizacji celów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, „z uwagi na bardzo odmienne oceny określonych ilości narkotyków przez poszczególnych prokuratorów”. Nie można zaprzeczyć, że mogą zdarzać się przypadki szczególnie odmiennego potraktowania przez właściwe sądy oraz prokuratury przesłanki „nieznaczej ilości środka odurzającego lub substancji

⁹ B. Wilamowska [w:] *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz do wybranych przepisów karnych*, P. Kładoczny (red.), Warszawa 2013, s. 92.

psychotropowej”. Nie sposób jednakże przyjąć, bez dodatkowych dowodów, że obecne brzmienie pojęcia „nieznacznej ilości” określonego w art. 62a u.o.p.n. sprawia tak duże utrudnienie w spójnej realizacji celów ustawy, że przemawia o konieczności przeprowadzenia zmian wskazanych przez wnioskodawcę.

Ustawodawca dokonując modyfikacji instrumentów prawnych wpływających na kształtowanie sytuacji prawnej sprawców przestępstw, wyznacza jednocześnie kierunki polityki karnej, która w praktyce realizowana jest przez wymiar sprawiedliwości. Polityka karna państwa wiąże się z tworzeniem i odpowiednim stosowaniem środków prawnych o charakterze karnym, ukierunkowanych na zwalczanie zjawisk społecznie szkodliwych noszących znamiona przestępstw. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 lutego 2012 r. „[u]stawodawca tworząc akty prawne (czy konkretne przepisy) może zamieszczać w ich treści pojęcia o mniejszym lub większym stopniu niedookreśloności, jeśli jest to w odpowiedni sposób uzasadnione”¹⁰.

Kształtowanie polityki karnej państwa, w tym polityki antynarkotykowej powinno opierać się o analizę aktualnego, jak i przewidywanego stopnia społecznej szkodliwości czynów, w związku z którymi ustawodawca chce wprowadzić mechanizmy oddziaływania karnego. Analiza ta powinna być oparta o odpowiednie źródła, takie jak m.in. przeprowadzenie odpowiednich statystyk, szczegółowych badań naukowych, czy badań aktowych, jako podstaw leżących w uzasadnieniu podejmowanych decyzji.

Wobec powyższego należy wskazać, że rozstrzygające co do zasadności podjęcia ewentualnej decyzji o modyfikacji treści art. 62a u.o.p.n., powinny natomiast okazać się ustalenia dokonane na podstawie metod naukowych, legitymowanych przez naukę prawa karnego, takich jak przeprowadzenie odpowiednich statystyk, a także badanie akt postępowań karnych, w których podjęto decyzję o umorzeniu postępowania w oparciu o art. 62a u.o.p.n. Dopiero zaś powzięte informacje mogłyby potwierdzić albo zanegować twierdzenia wnioskodawcy o niespójności stosowania art. 62a u.o.p.n. i odmiennego traktowania przesłanki „nieznacznej ilości środka odurzającego lub substancji psychotropowej”.

Wskazać także należy, że ustawodawca posiadając swobodę w zakresie kształtowania i modyfikowania obowiązujących przepisów winien także uwzględnić

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2012 r., P 20/10, OTK-A 2012/2/15.

potrzeby wkomponowania ich do obowiązującego systemu prawa. W odniesieniu do zamian, które związane są z pojęciem „nieznacznej ilości”, ustawodawca winien dopasować je także do pozostałych obowiązujących regulacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, traktujących o „nieznacznej” (tak również art. 62b ust. 3 u.o.p.n.) oraz „znacznej” ilości środka odurzającego lub substancji psychotropowej (art. 53 ust. 2, art. 55 ust. 3, art. 56 ust. 3, art. 58 ust. 2, art. 62 ust. 2, art. 62b ust. 2, art. 63 ust. 3, art. 64 ust. 2 u.o.p.n.).

Reasumując, należy wyrazić obawę, że opiniowane propozycje nowelizacyjne wskazane przez wnioskodawcę nie zostały oparte na przekonujących argumentach.

V. Wnioski końcowe

Przedmiotem petycji jest dokonanie zmiany art. 62a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, „w zakresie doprecyzowania niejasnego pojęcia nieznacznej ilości”. Wnioskodawca w przedstawionej petycji zaproponował dwa projekty ustaw odnoszące się do postulowanych przez siebie zmian.

Pierwszy z projektów zakłada dodanie do art. 62a u.o.p.n. ustępu 2, który określałby „górną granicę nieznacznej ilości wybranych środków odurzających i substancji psychotropowych”. Drugi projekt także zakłada dodanie do art. 62a u.o.p.n. ustępu 2, zgodnie z którym „Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, określi w drodze rozporządzenia wartości graniczne dla ilości najpopularniejszych środków odurzających i substancji psychotropowych, definiując górną granicę nieznacznej ilości wybranych środków odurzających i substancji psychotropowych, o której mowa w ust. 1, mając na uwadze wpływ poszczególnych substancji na zdrowie lub życie ludzi. Rozporządzenie określa całkowitą masę środków odurzających i substancji psychotropowych zabezpieczonych przy sprawcy, a nie wagę czystej substancji czynnej”.

Ustawodawca może wprowadzać zmiany w zakresie kształtowania instrumentów prawnych, które wywierają wpływ na przyjętą politykę karania i politykę antynarkotykową. Mogą to być także zmiany kształtu przesłanek, prowadzących do zakończenia postępowania karnego w określonej sprawie z powodu jego niedopuszczalności lub bezprzedmiotowości. Postulowany przez autora petycji kierunek zmian (sprowadzający się do wprowadzenia wartości określających górną

granicę nieznaczej ilości środka odurzającego lub substancji psychotropowej) mieści się zasadniczo w granicach swobody ustawodawcy.

Wskazać jednakże należy, że wnioskodawca oparł postulaty podjęcia inicjatywy ustawodawczej (polegającej przede wszystkim na wprowadzeniu ilościowego kryterium wartości granicznych) w znacznej mierze na własnym osądzie i subiektywnym przekonaniu o wadliwości przesłanki „nieznaczej ilości środka odurzającego lub substancji psychotropowej”. W doktrynie prawa karnego przeważający jest pogląd, że ograniczenie się wyłącznie do kryterium ilościowego wyrażenia „nieznaczej ilości” przy wykładni przepisu art. 62a u.o.p.n. nie jest uzasadnione. Wnoszący petycję nie wskazał racji dla swoich propozycji w dostępnych wynikach badań przeprowadzonych z zastosowaniem metod naukowych, nastawionych na obiektywny ogląd stanu rzeczy, a przez to będących jakościowo lepszym źródłem dla formułowania twierdzeń o potrzebie zmiany polityki kryminalizacyjnej. W szczególności nie wskazał na podstawie jakich źródeł i informacji formułuje swoje stanowisko dot. ilości spraw umorzonych w oparciu o art. 62a u.o.p.n.

Biorąc powyższe pod uwagę uznać należy, że brak jest konieczności realizacji postulatu wnioskodawcy.

W opinii wskazane zostały aspekty prawne, które ustawodawca powinien mieć na uwadze, podejmując decyzję o potrzebie przeprowadzenia zmian zaproponowanych przez wnioskodawcę.

Autor:

Natalia Podraza

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskrytory bazy REX: petycja, prawo karne, narkomania.