

## **Opinia do Projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych (MZ 657)**

### **I. Opis sytuacji problemowej**

Projektodawca wskazuje, że wydanie projektowanego rozporządzenia ma na celu pilną potrzebę wdrożenia kolejnych działań ograniczających zjawisko wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych, w tym wynikających z przyjęcia na poziomie Unii Europejskiej nowych rozwiązań prawnych umożliwiających objęcie nowych substancji psychoaktywnych procedurą oceny zagrożeń na poziomie Unii Europejskiej i procedurą poddania danej substancji środkom kontroli i sankcjom karnym takim samym, jak przewidziane w prawie krajowym wobec środków odurzających i substancji psychotropowych.

Regulacja ma również na celu, aby zidentyfikowane w tzw. „dopalaczach” substancje psychoaktywne, po przeprowadzeniu oceny ich właściwości fizyko-chemicznych, potencjału uzależniającego, toksyczności i mogących wyniknąć zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi oraz powodowania szkód społecznych były klasyfikowane do umieszczenia w wykazach niniejszego rozporządzenia. Zagrożenia dla zdrowia i zagrożenia społeczne związane z nowymi substancjami psychoaktywnymi dotyczą w szczególności grup szczególnie wrażliwych, zwłaszcza ludzi młodych, dlatego ograniczanie dostępności do tych substancji, w związku z objęciem ich prawem karnym, wpłynie, zdaniem Projektodawcy, korzystnie na ochronę życia i zdrowia ludzi.

Projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych jest wykonaniem upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii. Uprzednio wykazy substancji psychotropowych i środków odurzających

umieszczone były w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy i każda zmiana w ich zakresie wymagała nowelizacji tej ustawy. Ustawa w art. 44f znosi sporządzanie wykazów środków odurzających i substancji psychotropowych w załącznikach do ustawy i przenosi regulację do przepisów niniejszego rozporządzenia Ministra Zdrowia. Regulacja ta, na wzór innych krajów europejskich, przyspiesza umieszczanie substancji w wykazach narkotyków, w celu zapewnienia skuteczniejszej reakcji na charakter transgraniczny i globalny zasięg nowych narkotyków, podnosi poziom ochrony zdrowia publicznego. Aktualnie obserwuje się gwałtowną rozbudowę rynku nowych substancji psychoaktywnych, które stanowią jedno z największych wyzwań dla zdrowia i bezpieczeństwa publicznego.

Ponadto projekt zawiera inne niż powyższe substancje psychotropowe i środki odurzające, które były objęte załącznikami nr 1 i 2 do ustawy, w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją tej ustawy przenoszącą te substancje i środki do aktu wykonawczego, z wyłączeniem substancji kava kava – rośliny żywe lub susz, nasiona, wyciągi oraz ekstrakty, która zgodnie z stanowiskiem Zespołu winna być usunięta z wykazu środków odurzających, bowiem nie działa na ośrodkowy układ nerwowy w stopniu powodującym zagrożenie zdrowia lub życia ludzi, jak również nie ma dowodów na powodowanie szkód społecznych przez używanie tej substancji. Dotychczas nie stwierdzono także potencjału uzależniającego kava kava.

Przepis art. 44f ustawy zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do wydania rozporządzenia określającego wykaz substancji psychotropowych z podziałem na grupy, o których mowa w art. 32 ustawy, oraz wykaz środków odurzających z podziałem na grupy, o których mowa w art. 31 ustawy, oraz ze wskazaniem środków odurzających grupy IV-N dopuszczonych do stosowania w lecznictwie zwierząt zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy, a także wykaz nowych substancji psychoaktywnych.

Objęcie projektowanym rozporządzeniem wszystkich substancji, które były wymienione w załącznikach do ustawy, wynika przede wszystkim z konieczności istnienia nieprzerwanego rygoru odpowiedzialności karnej za nieprzestrzeganie przepisów ustawy co do wytwarzania, szeroko rozumianego wprowadzania do obrotu, czy nielegalnego posiadania substancji psychotropowych i środków odurzających. Można domniemywać, że każda substancja o działaniu psychoaktywnym,

która zostałaaby zwolniona z rygoru odpowiedzialności karnej, znalazłaby producentów, sprzedawców, a następnie nabywców, co spowodowałoby bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi.

Perojektodawca wskazuje, że zakres przedmiotowy powyższego upoważnienia nie może budzić wątpliwości z uwagi na precyzyjne definicje określeń substancji i środków, których wykazy mają być objęte tym aktem wykonawczym, a także określenie szczegółowej procedury rekomendowania nowej substancji do zamieszczenia jej w wykazie, odnoszącej się również do ich wpływu na zdrowie lub życie ludzi lub możliwość spowodowania szkód społecznych. W niniejszym projekcie rozporządzenia substancje psychotropowe są to substancje objęte zakresem stosowania Konwencji Narodów Zjednoczonych o substancjach psychotropowych z 1971 r., a także wymienione w załączniku do decyzji ramowej Rady 2004/757/WSiSW z dnia 25 października 2004 r. ustanawiającej minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami oraz poddane środkom kontroli i sankcjom karnym, pochodzenia naturalnego lub syntetycznego, w formie czystej lub w formie preparatu, działające na ośrodkowy układ nerwowy, o podobnej do nich budowie chemicznej lub działaniu, stwarzające zgodnie z rekomendacją Zespołu, takie same zagrożenia dla zdrowia publicznego lub zagrożenia społeczne, jak zagrożenia stwarzane przez te substancje, które na podstawie przepisów ustawy były objęte wykazem substancji psychotropowych.

## II. Opis zastosowanych metod zbierania danych i informacji

Główne metody zbierania danych i informacji opierały się na:

1. Analizie desk research: artykułów w prasie specjalistycznej, Ocen Skutków Regulacji, stron www: administracji publicznej i samorządowej, portali tematycznych, wypowiedziach oraz treści materiałów eksperckich z obszaru ochrony zdrowia.

2. Ankietyzacji organizacji pacjenckich, m.in. poprzez Platformę Konsultacji stworzoną w ramach projektu „Wspólnie decydujemy - wsparcie konsultacji społecznych w ochronie zdrowia” (wyniki przedstawiono poniżej),
3. Wywiadów bezpośrednich i telefonicznych z ekspertami, przedstawicielami administracji publicznej z obszaru ochrony zdrowia oraz reprezentantami organizacji pacjenckich.

### III. Zestawienie opinii organizacji pacjenckich

Konsultacje/ankietowanie na Platformie Konsultacji prowadzone były w postaci zestawu pytań (otwartych i zamkniętych). Poniżej zaprezentowano wyniki procesu konsultacji jakie zostały przeprowadzone:

1. Czy Pani/Pana zdaniem rząd skutecznie przeciwdziała nielegalnej dystrybucji substancji psychoaktywnych?

Warianty odpowiedzi	Ilość	Procent udzielonych odpowiedzi
Tak	1	
Nie	7	
Nie mam zdania	2	

2. Czy Pani/Pana zdaniem substancje psychoaktywne stanowią realne zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli?

Warianty odpowiedzi	Ilość	Procent udzielonych odpowiedzi
Tak	9	

Nie 0

Nie mam zdania 1

3. Czy Pani/Pana zdaniem konieczna jest koordynacja działań regulacyjnych pomiędzy państwami członkowskimi UE w celu walki z nielegalną produkcją i dystrybucją środków psychoaktywnych?

Warianty odpowiedzi	Ilość	Procent udzielonych odpowiedzi
Tak	5	
Nie	4	
Nie mam zdania	1	

4. Czy Pani/Pana zdaniem objęcie substancji psychoaktywnych prawem karnym wpłynie korzystnie na życie i zdrowie obywateli?

Warianty odpowiedzi	Ilość	Procent udzielonych odpowiedzi
Tak	3	
Nie	3	
Nie mam zdania	4	

#### Pytania otwarte:

1. Jakie inne instrumenty przeciwdziałania wytwarzaniu i dystrybucji środków psychoaktywnych powinny zostać dodatkowo wdrożone?

2. Jaką rolę powinna odgrywać szkoła w przekazywaniu informacji o szkodliwości zażywania środków psychoaktywnych?

Odpowiedzi uzyskane podczas konsultacji stanowią elementy opinii wyrażonej w stanowisku Ars Vivendi.

#### IV. Opinia Ars Vivendi

Wzmocnienie nadzoru administracji państwowej nad produkcją i dystrybucją substancji psychoaktywnych jest postrzegane jako bardzo ważne dla zdrowia i życia obywateli i jest wspierane przez organizacje działające na rzecz praw pacjentów.

Używanie substancji psychoaktywnych w Polsce rozprzestrzenia się na coraz to większą skalę. Na nielegalnym rynku narkotykowym rozprowadzane są produkty lepiej oczyszczone - mocniejsze, zaś wiek użytkowników obniża się.

Do bardzo niebezpiecznych substancji psychoaktywnych należą „dopalacze” (NSP). Ich stosowanie powoduje zaburzenia świadomości i utratę pamięci. Człowiek będący pod wpływem środków odurzających może targnąć się na własne życie, zaatakować inne osoby, a jako kierowca stanowić niebezpieczeństwo na drodze. Objawy uzależnienia psychicznego od środków psychoaktywnych odczuwa się jeszcze przez wiele lat od zaprzestania używania.

Eksperti z zakresu zdrowia publicznego wskazują, że substancje psychoaktywne są to substancje i związki chemiczne oddziałujące na ośrodkowy układ nerwowy przez wpływ na funkcje mózgu. Wnikając do organizmu powodują zaburzenia w wydzielaniu neuroprzekaźników, czego efektem są czasowe zmiany postrzegania, nastroju, świadomości i zachowania. Każda substancja psychoaktywna ma wpływ na działanie co najmniej jednego neuroprzekaźnika. Za nasze nastroje, pragnienia, emocje, świadomość odpowiada mózg z powstającym w układzie nerwowym szeregiem neuroprzekaźników, czyli związków chemicznych, od których zależy

stan zdrowia psychicznego człowieka. Ich zwiększone wydzielanie spowodowane zażyciem środka psychoaktywnego zakłóca sposób odczuwania i odbierania wrażeń docierających ze świata zewnętrznego.

Może to skutkować powstaniem paranoidalnych uczuć, urojeń, a także odczucia, że słyszy się głosy nieobecnych osób. Częste zażywanie substancji odurzających powoduje zakłócenie równowagi biologicznej w wydzielaniu neuroprzekazników, co powoduje uzależnienie i może doprowadzić do powstania chorób psychicznych.

Pierwszym zwiastunem nałogu jest występowanie stopniowych zmian nastroju i zachowania. Pojawia się silne pobudzenie lub zmęczenie. Osoba może tracić zainteresowanie czymkolwiek i wycofać się z kontaktów społecznych. Substancje psychoaktywne stanowią zagrożenie dla zdrowia i życia. Ich stosowanie prowadzi do ciężkich zatruć, uzależnienia, dezintegracji osobowości, depresji lub innych zaburzeń psychicznych, co ma odzwierciedlenie w życiu uwiadaczające się między innymi w rozpadzie rodziny, przerwaniu nauki, utracie pracy.

Próba jednoznacznego zdefiniowania substancji psychoaktywnych jest niezwykle trudna. Po pierwsze, lista takich substancji ulega szybkiemu rozszerzeniu, po drugie, jest bardzo „cienka” granica pomiędzy tym, co psychoaktywne, a tym, co wspomagające.

Zdaniem ekspertów przedmiotu, współczesny polski model terapii uzależnień od substancji nielegalnych zbudowany został w oparciu o dominującą rolę leczenia stacjonarnego, charakteryzującego się długoterminowym leczeniem w całodobowych placówkach o charakterze zamkniętym, dla których podstawową formą oddziaływań stała się metoda społeczności terapeutycznej. Leczenie i rehabilitacja w tych placówkach bazuje najczęściej na podejściu zorientowanym na całkowitą abstynencję od substancji psychoaktywnych. Jednak różnorodność metod terapeutycznych oraz dążenie do skracania czasu leczenia są zjawiskami wspólnymi dla wielu form terapii uzależnień, spowodowało to, że leczenie osób z problemem narkotykowym przebiega coraz częściej w formie ambulatoryjnej w poradniach

leczenia uzależnień, poradniach zdrowia psychicznego, poradniach odwykowych i ośrodkach dziennych.

Celem głównym terapii ambulatoryjnej, podobnie jak w przypadku leczenia stacjonarnego, jest uzyskanie przez pacjenta abstynencji. Często jednak placówki tego typu definiują również inne cele leczenia, takie jak poprawa jakości życia czy ograniczenie używania substancji – jako bardziej realne do osiągnięcia dla większości pacjentów niż pełna abstynencja.

Ważnym wskazaniem współczesnych analiz problemu narkotykowego są naukowe dowody na to, iż narkomania przestaje być chorobą nizin społecznych i młodzieży, wychowującej się w patologicznych środowiskach. Nowym problemem jest wzrost doświadczeń narkotykowych wśród dorosłych, zwłaszcza w wieku 25 – 45 lat, np. wśród kierowców, przedstawicieli handlowych i młodych managerów. Dotyczy to szczególnie osób pracujących w warunkach dużego psychicznego i fizycznego obciążenia.

Używanie substancji psychoaktywnych jest jednym z problemów społecznych współczesnego świata. Sytuację w jakiej znajduje się część lub większość społeczeństwa można uznać za problem społeczny, jeśli zostanie ona określona za pomocą przyjętego systemu wartości jako problem przez znaczącą liczbę ludności.

Wzrost podaży narkotyków oraz innych substancji podobnych, szczególnie po roku 1989 doprowadził do wzrostu używania tych substancji, a w konsekwencji wystąpienia zjawiska narkomanii w kontekście problemu społecznego.

Przyjmowanie substancji jest uwarunkowane głównie ich dostępnością, zaś mechanizmy uzależnienia mają charakter wtórny. Niestety zarówno popyt, jak i podaż środków odurzających pozostaje wciąż dużym problemem społecznym w całej Europie. Europejski raport narkotykowy z roku 2017 Tendencje i osiągnięcia informuje, że nieco ponad jedna czwarta mieszkańców Unii Europejskiej w wieku od 15 do 64 lat, a więc ponad 93 mln osób, przynajmniej raz w życiu spróbowała narkotyków.



Również wnioski z Ogólnopolskiego raportu badań ankietowych ESPAD 2015 wskazują, iż jednym z powodów zażywania przez nastolatków substancji psychoaktywnych jest ich wysoka dostępność. Do najbardziej dostępnych substancji nielegalnych zalicza się przetwory konopi. Innym czynnikiem wpływającym na spożywanie tego typu substancji jest obracanie się w kręgach osób, które je stosują.

Dłuższe używanie substancji psychoaktywnych prowadzi do uzależnienia, które jest chorobą postępującą. Im wcześniej człowiek sięga po substancje psychoaktywne, tym łatwiej i szybciej może się uzależnić. Regularne ich zażywanie wymusza konieczność zwiększania dawek, by uzyskać ten sam efekt działania. Natomiast odstawienie środków powoduje powstanie zespołu abstynencyjnego, równie uciążliwego i trudnego do zniesienia przez osoby nadużywające.

W odniesieniu do substancji psychoaktywnych, działania w zakresie profilaktyki narkotykowej oraz wczesnej interwencji mają na celu zapobieganie przyjmowaniu narkotyków oraz powstawaniu związanych z tym problemów. W przypadku uzależnień natomiast, podstawową formą reakcji jest leczenie oparte zarówno na podejściu psychospołecznym, jak i farmakologicznym.

Najbardziej skutecznym sposobem na przeciwdziałanie narkomanii, który należy wprowadzić w życie jest organizacja kampanii akcji społecznych. Niewiele mniej skuteczne powinny być zajęcia prowadzone w szkołach, promocja zdrowia i upowszechnianie materiałów informacyjno-edukacyjnych oraz informacji na temat placówek i programów dla osób uzależnionych.

W 2016 roku jednostki Policji w całej Polsce odnotowały duże zainteresowanie i coraz częstsze pojawianie się na rynku „dopalaczy”, czyli środków zastępczych.

Najpopularniejszym sposobem zakupu tego typu substancji jest Internet, ale funkcjonują także sklepy stacjonarne. W 2016 roku Policja i Państwowa Inspekcja Sanitarna organizowała

skoordynowane akcje skierowane przeciwko punktom sprzedaży stacjonarnej dopalaczy w całej Polsce.

Przytoczone powyżej objawy spowodowane zażyciem substancji psychoaktywnych oraz kontekst społeczny zmuszają do coraz bardziej aktywnej walki z nielegalną dystrybucją tych substancji. Jednak projektodawca, przygotowując zestawienie przedmiotowych substancji, powinien jednocześnie zwracać uwagę na to, aby nie wpłynąć negatywnie na normalną działalność dużego sektora przemysłu chemicznego, który przy wytwarzaniu legalnych produktów, nie przeznaczonych do zażywania lecz do wykorzystania przemysłowego, używa podobnych cząstek i związków chemicznych. Zatem Projektodawca powinien przeanalizować uwagi krytyczne zgłaszane przez producentów wyrobów chemicznych, wskazujące na fakt, iż niezbędne jest wprowadzenie zapisu, który określi graniczne stężenia poszczególnych substancji w produktach przemysłowych.

Obecnie przy jego braku, produkt zawierający nawet śladowe ilości substancji objętych ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii traktowany jest jak substancja psychotropowa lub środek odurzający. Np. substancja GLB stosowana jest m.in. jako rozpuszczalnik, środek czyszczący przez producentów rozmaitych produktów przemysłowych, w tym materiałów budowlanych, elementów elektroniki czy przy produkcji herbicydów i farmaceutyków. Jest ona też mniej szkodliwa niż inne substancje, stanowiące potencjalnie zamienny rozpuszczalnik organiczny, które mogą posiadać właściwości kancerogenne.

Dodatkowo, istotne są niektóre szczegółowe uwagi urzędu Głównego Inspektora Sanitarnego, który wskazuje, iż ze względu na fakt, że Polska pozostaje sygnatariuszem Jednolitej Konwencji ONZ o środkach odurzających z 1961 r. oraz Konwencji o substancjach psychotropowych z 1971 r., strona polska jest obowiązana do obejmowania krajową kontrolą prawną wszystkich substancji zawartych w załącznikach do obu Konwencji. Z analizy załączników do przedmiotowego rozporządzenia wynika, że pominięto w nich dwa rodzaje środków odurzających, które wymienione są w załącznikach do przywołanych

Konwencji. W związku z tym, mając na względzie obowiązek zachowania zgodności prawa krajowego z Konwencjami międzynarodowymi konieczne jest dodanie do odpowiednich załączników projektowanego rozporządzenia obu wskazanych środków odurzających.

Opinię przygotował:

Artur Nowicki

Ekspert Projekt



Unia Europejska  
Europejski Fundusz Społeczny

