



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

LWR.410.018.03.2020

**Pan
Krzysztof Saczka
Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego**

Główny Inspektorat Sanitarny
ul. Targowa 65
03-729 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/087 – „Przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Sanitarny, ul. Targowa 65, 03-729 Warszawa (dalej także: „Inspektorat”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Saczka, Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego, kierujący Głównym Inspektoratem Sanitarnym od dnia 19 listopada 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jarosław Pinkas, Główny Inspektor Sanitarny w okresie od dnia 1 września 2018 r. do dnia 19 listopada 2020 r.; Marek Posobkiewicz, Główny Inspektor Sanitarny, w okresie od dnia 3 sierpnia 2015 r. do dnia 31 sierpnia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozwiązania organizacyjne mające na celu przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków. 2. Działania w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków. 3. Współpraca z innymi organami administracji publicznej w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków.
Okres objęty kontrolą	Od 21 sierpnia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 11 grudnia 2020 r. (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz danych statystycznych z lat poprzednich).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Renata Kojro, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/118/2020 z 28 września 2020 r. (akta kontroli: t. I s. 1-2, 35, 52-56; t. II s. 348-350, 353-357)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Główny Inspektor Sanitarny zapewnił właściwe rozwiązania organizacyjne służące realizacji zadań dotyczących przeciwdziałaniu dostępności nowych narkotyków. Współpracował w tym obszarze z innymi organami administracji publicznej oraz z instytucjami międzynarodowym. Prowadził również działania profilaktyczne, szkolenia, konferencje i warsztaty dotyczące problematyki nowych narkotyków. W ramach działań podejmowanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego usprawniono systemy informatyczne służące gromadzeniu danych o zatruciach związanych z używaniem nowych narkotyków, a także kontynuowano działanie infolinii dotyczącej nowych narkotyków.

Główny Inspektor Sanitarny nie wywiązał się w pełni rzetelnie z nałożonego przez Ministra Zdrowia zadania dotyczącego nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych³. Pomimo, że powołany przez Ministra Zdrowia Zespół do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych rekomendował w kolejnych uchwałach podjętych od 6 czerwca 2019 r. umieszczenie w projekcie nowelizacji rozporządzenia łącznie 16 substancji oraz grupy generycznej, nastąpiło to dopiero 4 grudnia 2020 r.⁴, tj. w skrajnym przypadku po upływie około roku i sześciu miesięcy od ich podjęcia. W ocenie NIK przewlekłość prowadzonego przez Głównego Inspektora Sanitarnego procesu nowelizacji rozporządzenia w sprawie wykazu substancji spowodowała, że nowe szkodliwe substancje pozostawały w obrocie rynkowym.

Ponadto Główny Inspektor Sanitarny, jako Przewodniczący Zespołu, nie ustalił w kontrolowanym okresie harmonogramu jego prac, w tym terminów i programu kolejnych posiedzeń, wbrew postanowieniom określonego przez Ministra Zdrowia regulaminu prac Zespołu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozwiązania organizacyjne mające na celu przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie od dnia 21 maja 2011 r.⁶ do dnia 31 sierpnia 2020 r. komórką organizacyjną w Inspektoracie zajmującą się realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków (środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych) był Departament Nadzoru nad Środkami Zastępczymi. Struktura organizacyjna, zakres zadań oraz tryb pracy Departamentu Nadzoru nad Środkami Zastępczymi zmieniały się od marca 2019 r.⁷, w związku z przejściem

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. poz. 1591 ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie wykazu substancji”; ostatnia nowelizacja rozporządzenia weszła w życie 27 września 2019 r.

⁴ Według projektu z dnia 4 grudnia 2020 r., umieszczonego 8 grudnia 2020 r. na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Tj. od dnia wskazania w statucie Inspektoratu przez Ministra Zdrowia rozporządzeniem z dnia 22 kwietnia 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Sanitarnemu (Dz. U. Nr 92, poz. 537).

⁷ Regulamin organizacyjny zmieniono zarządzeniami Głównego Inspektora Sanitarnego nr: [1] 105/19 z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Głównego Inspektoratu Sanitarnego; [2] 166/19 z dnia

zadań z obszaru nadzoru nad chemikaliami, tj. prekursorów narkotykowych kategorii 2 i 3 oraz środków biobójczych i mieszanin chemicznych, od Departamentu Higieny i Środowiska. We wrześniu 2020 r.⁸ zmieniono strukturę organizacyjną Inspektoratu, w wyniku której m.in. Departamentowi Nadzoru nad Środkami Zastępczymi nadano nazwę: Departament Nadzoru nad Chemikaliami⁹. Zadania tej komórki obejmowały m.in. problematykę nowych narkotyków¹⁰.

(akta kontroli: t. I s. 35-37, 52-56, 118-135; t. II s. 56-57, 118-126, 208, 352)

1.2. W Inspektoracie nie dokonano zmian organizacyjnych w związku z wprowadzeniem, w wyniku nowelizacji¹¹ w 2018 r. ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o *przeciwdziałaniu narkomanii*¹², rejestru zatruć środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi. Dokonano natomiast modyfikacji funkcjonalności systemu informatycznego SMIOD1¹³ poprzez dodanie w tym systemie modułu „Zatrucia”¹⁴. Dostępne w tym module formularze, za pomocą których dokonywano zgłoszenia wystąpienia zatrucia środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną albo podejrzenie wystąpienia takiego zatrucia albo zgonu, którego przyczyną mogło być albo było zatrucie środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną, zawierały elementy określone w art. 30a ust. 4 ustawy o *PN*.

(akta kontroli: t. I s. 35-37, 52-56, 67-68, 118-135)

1.3. Pracownikom odpowiedzialnym za realizację zadań z zakresu przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków zapewniono możliwość doskonalenia zawodowego i podnoszenia kwalifikacji. Pracownicy brali udział w szkoleniach i konferencjach związanych z przedmiotową tematyką organizowanych przez podmioty zewnętrzne, a także w naradach szkoleniowych koordynatorów zespołów ds. nadzoru nad środkami zastępczymi wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych (dalej: „WSSE”) oraz pracowników powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych (dalej: „PSSE”)¹⁵.

(akta kontroli: t. I s. 37-39, 52-56, 58-65, 102-103; t. II s. 131-132)

1.4. Ocena wpływu zmian w przepisach prawa wprowadzonych nowelizacją ustawy o *PN* była przedmiotem m.in. posiedzeń Kolegium Inspektoratu, narad

22 maja 2019 r. *zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Głównego Inspektoratu Sanitarnego*; [3] 251/19 z dnia 26 września 2019 r. *zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Głównego Inspektoratu Sanitarnego*, a wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu Nadzoru nad Środkami Zastępczymi Dyrektor Generalny ustalił ponownie w dniu 17 kwietnia 2019 r. oraz w dniu 12 listopada 2019 r.

⁸ W związku z wejściem w życie od dnia 1 września 2020 r. zarządzenia nr 23/20 Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 28 sierpnia 2020 r. w *sprawie regulaminu organizacyjnego Głównego Inspektoratu Sanitarnego* oraz wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Nadzoru nad Chemikaliami ustalonego przez Dyrektora Generalnego w dniu 6 października 2020 r.

⁹ Wskazany w statucie Inspektoratu przez Ministra Zdrowia rozporządzeniem z dnia 11 sierpnia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Sanitarnemu (Dz. U. poz. 1402).

¹⁰ Poziom zatrudnienia pracowników w Departamencie Nadzoru nad Środkami Zastępczymi kształtował się następująco: 12 osób według stanu na dzień 21 sierpnia 2018 r., 13 osób według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., 12 osób według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. oraz 11 osób według stanu na dzień 31 sierpnia 2020 r. W Departamencie Nadzoru nad Chemikaliami zatrudnienie wynosiło dziewięć osób według stanu na dzień 1 września 2020 r.

¹¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 2018 r. o *zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1490).

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 2050 ze zm., dalej: „ustawa o *PN*”.

¹³ Do systemu wprowadzano informacje o prowadzonych postępowaniach administracyjnych dotyczących wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środków zastępczych zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej.

¹⁴ Przed nowelizacją ustawy o *PN* nie było w SMIOD1 modułu „Zatrucia”. Dane były zbierane w formie tabelarycznej.

¹⁵ Przedmiotem narad były m.in.: przepisy przejściowe nowelizacji ustawy o *PN*, nowe kierunki współpracy Policji i Państwowej Inspekcji Sanitarnej, formy współpracy Policji i Państwowej Inspekcji Sanitarnej w kontekście zmian rynku internetowego nowych narkotyków w obecnym stanie prawnym, uregulowania prawne z zakresu nowych substancji psychoaktywnych, omówienie przepisów rozporządzenia w *sprawie wykazu substancji*, a także bieżąca sytuacja w obszarze nadzoru nad nowymi narkotykami.

organizowanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego z państwowymi wojewódzkimi inspektorami sanitarnymi oraz posiedzeń Rady Sanitarno-Epidemiologicznej. Podczas spotkań zwrócono m.in. uwagę na to, że: [1] ustawa nie rozwiązała problemu handlu nowymi narkotykami przez Internet, [2] penalizacja nowych substancji psychoaktywnych przeniosła ciężar działań w zakresie ograniczania podaży nowych narkotyków na organy ścigania, [3] zbieranie i przetwarzanie danych dotyczących zatruc i zgonów przy użyciu nowych narkotyków stworzyło możliwości inicjowania badań naukowych w tym przedmiocie, [4] spadła zarówno liczba zatruc jak i zgonów spowodowanych środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi, [5] sprawowanie nadzoru nad rynkiem środków zastępczych będzie koncentrowało się na najnowszych substancjach narkotycznych wprowadzanych na rynek oraz nieobjętych rozporządzeniem w sprawie wykazu substancji.

(akta kontroli: t. I s. 39, 58-66, 68-69, 85-87)

1.5. Minister Zdrowia upoważnił Głównego Inspektora Sanitarnego do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, procesu konsultacji publicznych i opiniowania, w tym prowadzenia konferencji uzgodnieniowych trzech rozporządzeń Ministra Zdrowia, o których mowa w art. 44c ust. 13 i 44f ustawy o *PN* oraz w art. 8a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o *Państwowej Inspekcji Sanitarnej*¹⁶. Na podstawie:

- upoważnienia¹⁷ Ministra Zdrowia z dnia 13 września 2018 r., Główny Inspektor Sanitarny przeprowadził proces legislacyjny rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie wykazu podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań mających na celu ustalenie, czy dany produkt jest środkiem zastępczym¹⁸;
- upoważnienia¹⁹ Ministra Zdrowia z dnia 11 stycznia 2019 r., Główny Inspektor Sanitarny m.in. przeprowadził proces legislacyjny rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 sierpnia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych²⁰;
- upoważnienia²¹ Ministra Zdrowia z dnia 11 stycznia 2019 r., Główny Inspektor Sanitarny przeprowadził proces legislacyjny rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 października 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie systemów wymiany informacji w zakresie dotyczącym zadań *Państwowej Inspekcji Sanitarnej*²².

(akta kontroli: t. I s. 40-43, 57)

Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego zwróciła się 3 marca 2020 r.²³ do Dyrektora Departamentu Zdrowia Publicznego i Rodziny w Ministerstwie Zdrowia z propozycjami: [1] rozszerzenia rozdziału 4a ustawy o *PN*, dotyczącego zgłaszania zatruc środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną poprzez dodanie do art. 30a tej ustawy grupy „środki odurzające lub substancje psychotropowe” oraz [2] uwzględnienia w kategoriach podmiotów zgłaszających zatrucia w art. 30a ust. 2 ustawy o *PN* również pionu ratownictwa medycznego oraz prokuratorów zlecających badania pośmiertne. W związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 realizacja proponowanych rozwiązań została zawieszona.

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 59 ze zm.

¹⁷ Nr BGP.013.341.2018.AL.

¹⁸ Dz. U. poz. 490.

¹⁹ Nr BGP.013.488.2018.AL.

²⁰ Dz. U. poz. 1745.

²¹ Nr BGP.013.484.2018. MK.

²² Dz. U. poz. 2230.

²³ Pismo: ŚZ.NS.69.9.2020.

(akta kontroli: t. I s. 85-87; t. II s. 30-31)

W okresie objętym kontrolą, w ramach opiniowania projektów aktów normatywnych opracowywanych przez inne podmioty, Główny Inspektor Sanitarny zgłaszał uwagi do projektu ustawy o stwierdzaniu, dokumentowaniu i rejestracji zgonów²⁴ w celu dodania przepisów regulujących postępowanie w przypadku zgonu z powodu zatrucia środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną.

(akta kontroli: t. I s. 42; t. II, s. 30, 35)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Główny Inspektor Sanitarny zapewnił właściwe rozwiązania organizacyjne wspomagające realizację zadań dotyczących ograniczania dostępności nowych narkotyków.

OBSZAR

2. Działania w zakresie ograniczania dostępności nowych narkotyków

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Inspektoracie gromadzono dane dotyczące działań Państwowej Inspekcji Sanitarnej dotyczące nowych narkotyków (środków zastępczych, nowych substancji psychoaktywnych), z których wynikało między innymi, że w latach 2017-2020 (do dnia 30 czerwca 2020 r.):

a) liczba przeprowadzonych kontroli podmiotów, w przypadku, których zachodziło podejrzenie wytwarzania lub wprowadzania do obrotu nowych substancji psychoaktywnych i środków zastępczych wyniosła ogółem 1 218, przy czym w kolejnych latach zmniejszała się do odpowiednio: 562 w 2017 r., 447 w 2018 r., 195 w 2019 r. oraz 14 w 2020 r.;

b) liczba decyzji dotyczących wstrzymania wytwarzania produktu lub wycofania go z obrotu (art. 44 c ust. 1 ustawy o *PN*) wyniosła ogółem 686, przy czym w kolejnych latach zmniejszała się do odpowiednio: 358 w 2017 r., 302 w 2018 r., 25 w 2019 r. oraz jednej w 2020 r.;

c) liczba decyzji dotyczących zakazu wytwarzania lub wprowadzania do obrotu, nakazu wycofania z obrotu, a także orzeczenia o przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu, jeżeli produkt jest środkiem zastępczym (art. 44c ust. 4 ustawy o *PN*) wyniosła ogółem 3 266, przy czym w kolejnych latach zmniejszała się do odpowiednio: 1 435 w 2017 r., 1 418 w 2018 r., 375 w 2019 r. oraz 38 w 2020 r.;

d) liczba wydanych decyzji administracyjnych w przedmiocie nowych narkotyków ogółem wyniosła 7 773, przy czym w kolejnych latach zmniejszała się do odpowiednio: 3 505 w 2017 r., 3 013 w 2018 r., 1 134 w 2019 r. oraz 121 w 2020 r.;

e) liczba zabezpieczonych opakowań produktów wyniosła łącznie 49 425, przy czym w kolejnych latach zmniejszała się do odpowiednio: 36 786 w 2017 r., 11 673 w 2018 r., 916 w 2019 r. oraz 50 w 2020 r.;

f) poniesione koszty badań laboratoryjnych próbek produktów wyniosły łącznie 657 835,03 zł, przy czym koszty te zmniejszały się w kolejnych latach do odpowiednio: 363 951,70 zł w 2017 r., 266 282,27 zł w 2018 r., 23 262,78 zł w 2019 r. oraz 4 338,28 zł w 2020 r.;

g) liczba wydanych decyzji administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej (art. 52a ustawy o *PN*) wyniosła łącznie 778, przy czym liczba ta zmniejszała się w kolejnych latach do odpowiednio: 403 w 2017 r., 287 w 2018 r., 77 w 2019 r. oraz 11 w 2020 r.;

²⁴ Dokument zarejestrowany w wykazie prac Rady Ministrów pod numerem UD369.

h) kwota nałożonych kar pieniężnych (art. 52a ustawy o *PN*) wyniosła łącznie 25 752 455 zł, przy czym wartość ta zmniejszała się w kolejnych latach do odpowiednio: 13 922 870 zł w 2017 r., 9 701 762 zł w 2018 r., 1 937 823 zł w 2019 r. oraz 190 000 zł w 2020 r.;

i) kwota zapłaconych/wyegzekwowanych kar pieniężnych (art. 52a ustawy o *PN*) wyniosła łącznie 1 576 935,04 zł, przy czym w kolejnych latach kwota ta wyniosła odpowiednio: 435 227,79 zł w 2017 r., 418 560,02 zł w 2018 r., 507 114,88 zł w 2019 r. oraz 216 032,35 zł w 2020 r.;

j) liczba przypadków zatruc, podejrzeń zatruc środkami zastępczymi, nowymi substancjami psychoaktywnymi wyniosła łącznie 11 289, przy czym liczba ta zmniejszała się w kolejnych latach do odpowiednio: 4 324 w 2017 r., 4 258 w 2018 r., 2 148 w 2019 r. oraz 559 w 2020 r.;

k) liczba przypadków zgonów mogących mieć związek z użyciem środków zastępczych/nowych substancji psychoaktywnych wyniosła łącznie 382, odpowiednio: 27 w 2017 r., 162 w 2018 r., 184 w 2019 r. oraz dziewięć w 2020 r.

(akta kontroli: t. I s. 69, 85-87, 97-98, 314-315, 318; t. II s. 56-63)

2.2. Główny Inspektor Sanitarny prowadził rejestr zatruc środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi w formie elektronicznej, przy czym w okresie objętym kontrolą dane były gromadzone w dwóch elektronicznych bazach danych: SMIOD1 oraz SMIOD2. W SMIOD1 od dnia 21 sierpnia 2018 r. utworzono moduł „Zatrucia”, w którym do dnia 30 czerwca 2019 r. zbierano informacje o przypadkach zgłoszonych zatruc, podejrzeń wystąpienia takiego zatrucia albo zgonów spowodowanych zażyciem środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych. Z dniem 1 lipca 2019 r.²⁵, wraz z utworzeniem w ramach Inspektoratu nowej platformy – SMIOD2, przeniesiono do niej bazę zatruc prowadzoną dotychczas w SMIOD1. Tym samym od 1 lipca 2019 r. informacje o przypadkach zatruc, podejrzeń wystąpienia takiego zatrucia albo zgonu miały być wprowadzane do nowego systemu w dedykowanym w tym celu module „Zatrucia”. Natomiast SMIOD1 (po 30 czerwca 2019 r.) wykorzystywany nadal był do gromadzenia informacji dotyczących postępowań administracyjnych (w module „Postępowania”). Dostęp do systemów posiadali pracownicy Inspektoratu, WSSE i PSSE oraz podmiot, któremu Główny Inspektor Sanitarny zlecił weryfikację danych.

(akta kontroli: t. I s. 43-44, 58-65, 89, 118-135, 137-150; t. II s. 1-17)

Oględziny SMIOD1 i SMIOD2 wykazały m.in., że:

- w SMIOD1 w trzech wybranych okresach, tj.: od 1 do 31 lipca 2019 r., od 1 do 30 listopada 2019 r. oraz od 1 do 24 września 2020 r. baza danych zawierała odpowiednio: dwa oraz jeden przypadek wprowadzonych zgłoszeń zatruc, natomiast za okres od 1 do 24 września 2020 r. nie było wprowadzonych żadnych zgłoszeń. Zarejestrowane przypadki zgłoszeń były także powtórzone w bazie SMIOD2;

- w SMIOD1 za okres od 21 sierpnia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. wprowadzono do bazy danych 3 039 przypadków zgłoszeń. Natomiast zgodnie z raportem sporządzonym za ten sam okres z bazy SMIOD2 wykazano 2 577 przypadków;

- w SMIOD1 za okres od 1 do 31 maja 2019 r. wprowadzono 222 przypadki, natomiast raport wykonany za ten sam okres w SMIOD2 przedstawiał 238 przypadków.

Przywołane powyżej różnice spowodowane były m.in. dublowaniem przypadków zgłoszeń w SMIOD1, a także wprowadzaniem do systemu SMIOD2 zgłoszeń, które miały miejsce przed uruchomieniem systemu SMIOD2, lecz zgłoszone zostały po jego uruchomieniu. Administrator systemów (pracownik Departamentu Nadzoru nad

²⁵ Zgodnie z pismem Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 29 maja 2019 r., nr GIS-ŚZ-074-00028/BW/19.

Chemikaliami) wskazał, że w SMIOD1 występowały przypadki podwójnego zapisywania tych samych zgłoszeń, przy czym zostały one zweryfikowane przy określaniu parametrów migracji danych do SMIOD2, błędy usunięto i do SMIOD2 dane zostały przeniesione prawidłowo.

- w SMIOD2 za okres od 1 do 31 maja 2019 r. oraz od 1 do 30 listopada 2019 r. uprawnieni pracownicy PSSE wprowadzili odpowiednio 238 i 231 zgłoszeń. Spośród tych przypadków odpowiednio 18 i pięć zostało wprowadzonych w okresie dłuższym niż 30 dni od wystąpienia zdarzeń. Średnio dla przywołanych 18 zgłoszeń z maja 2019 r. dane do SMIOD2 zostały wprowadzone po 172 dniach od wystąpienia zdarzenia (od 34 do 299 dni), a dla pięciu zgłoszeń z listopada 2019 r., dane do SMIOD2 wprowadzono po 58 dniach od wystąpienia zdarzenia (od 33 do 92 dni).

(akta kontroli: t. II s. 1-17, 25-32, 34)

Do dnia 30 czerwca 2019 r. (tj. do czasu wdrożenia modułu „Zatrucia” w SMIOD2), Główny Inspektor Sanitarny rekomendował²⁶ organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej niezależnie od raportowania przypadków podejrzeń zatruc oraz zgonów z wykorzystaniem systemu SMIOD1 także raportowanie pocztą elektroniczną (w cyklu dwutygodniowym w terminie do 1 i 15 każdego miesiąca).

(akta kontroli: t. II s. 28, 58-65, 137-150)

Główny Inspektor Sanitarny zlecił weryfikację udostępnionych zgłoszeń podmiotowi zewnętrznemu. Realizację usługi powierzono zgodnie z zastosowaniem postanowień zarządzeń Dyrektora Generalnego Inspektoratu w sprawie ustalenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Głównym Inspektoracie Sanitarnym²⁷ oraz w sprawie postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych i zawieraniu umów cywilnoprawnych przez Główny Inspektorat Sanitarny²⁸. Z tytułu zawartych trzech²⁹ umów na weryfikację udostępnionych zgłoszeń Główny Inspektor Sanitarny wydatkował łącznie 24 tys. zł (do września 2020 r.)³⁰.

(akta kontroli: t. I s. 44, 118-135, 151-303, 318; t. II s. 57-58)

Kontrola dwóch raportów sporządzonych przez podmiot zewnętrzny za maj i listopad 2019 r., wykazała, że podmioty lecznicze zgłaszały także informacje o zatruciach substancjami, które należało zakwalifikować do grupy środków odurzających lub substancji psychotropowych (opiaty, kokaina, amfetamina i pochodne, marihuana, LSD), leków oddziałujących na ośrodkowy układ nerwowy i innych zgłoszonych substancji niemających związku z takimi środkami. Dane te nie były uwzględniane w ogólnej liczbie zatruc środkami zastępczymi i nowymi substancjami psychoaktywnymi, a w raporcie Głównego Inspektora Sanitarnego, o którym mowa w art. 30a ust. 6 ustawy o PN, sporządzonym za 2019 r.³¹, przypadki te zaprezentowano jako „pozostałe”.

(akta kontroli: t. I s. 305-315)

2.3. Główny Inspektor Sanitarny nie przekazywał do podmiotów wykonujących działalność leczniczą oraz podmiotów prowadzących badanie pośmiertne informacji dotyczących wymogu zgłaszania przypadków zatruc i zgonów. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że Główny Inspektor Sanitarny nie informował pisemnie tych podmiotów o obowiązku zgłaszania wystąpienia zatrucia środkiem zastępczym lub nową

²⁶ Pismem z dnia 10 maja 2019 r., znak: GIS-ŚZ-074-16/AK/19/14.

²⁷ Zarządzenie nr 8/18 z dnia 25 lipca 2018 r.

²⁸ Zarządzenia: nr 235/18 z dnia 25 lipca 2018 r., nr 196/2019 z dnia 13 czerwca 2019 r. oraz nr 220/19 z dnia 22 sierpnia 2019 r.

²⁹ Umowy z dnia: [1] 25 października 2018 r., nr 76/18/GIS/Ośro/ŚZ, [2] 28 stycznia 2019 r., nr 3/19/GIS/Ośro/ŚZ oraz [3] 30 stycznia 2020 r., nr 3/20/GIS/Ośro/ŚZ.

³⁰ Zgodnie z umową z dnia 30 stycznia 2020 r., nr 3/20/GIS/Ośro/ŚZ, ostatnia IV transza wynagrodzenia w wysokości 3,0 tys. zł za raporty dotyczące miesięcy: września, października i listopada 2020 r., miała zostać wypłacona w IV kwartale 2020 r.

³¹ „Raport Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczący zatruc środkami zastępczym lub nową substancją psychoaktywną w Polsce.”

substancją psychoaktywną albo podejrzeniu wystąpienia takiego zatrucia, albo zgonu, gdyż przedmiotowe zagadnienia regulowała ustawa o PN.

Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego w piśmie³² z dnia 10 września 2019 r. skierowanym do państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych stwierdził, że wątpliwości (ze względu na rozbieżności pomiędzy liczbą zgonów, jaką dysponował Główny Inspektor Sanitarny, a udostępnianą przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej) budziła współpraca z podmiotami wykonującymi badania pośmiertne. Ponadto Dyrektor Generalny wyjaśnił, że organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie miały podstaw do egzekwowania obowiązków określonych w art. 30a ustawy o PN nałożonych na podmioty, które zostały ustawowo zobligowane do ich wypełniania, gdyż ustawodawca, nie przewidział sankcji za nieprzestrzeganie tych obowiązków.

(akta kontroli: t. I s. 58-65, 119-120; t. II s. 27, 30)

2.4. W okresie objętym kontrolą NIK problemy związane z realizacją zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej w obszarze dotyczącym nowych narkotyków były przedmiotem m.in. trzech narad zorganizowanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego z Państwowymi Wojewódzkimi Inspektorami Sanitarnymi. Podczas spotkań omawiano m.in. kwestie: [1] wypracowania jednolitego stanowiska umożliwiającego spójne podejście organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej do postępowania w stosunku do podmiotów wprowadzających do obrotu środki zastępcze i nowe substancje psychoaktywne przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o PN; [2] nowych kierunków rozwoju rynku substancji psychoaktywnych w Polsce; [3] raportowania przypadków podejrzeń zatruc. Sformułowane w ich wyniku wnioski, przesyłano do jednostek organizacyjnych Państwowej Inspekcji Sanitarnej w celu wypracowania wspólnych i jednolitych rozwiązań w obszarze nowych narkotyków.

(akta kontroli: t. I s. 45, 58-65, 70, 85-87, 137-150)

2.5. W ramach działań oświatowo-zdrowotnych przedstawiciele Inspektoratu zarówno prowadzili szkolenia, narady i spotkania, jak też byli ich uczestnikami, a także przygotowywali lub uczestniczyli w przygotowaniu publikacji i spotkań na temat nowych narkotyków³³. Ponadto Główny Inspektor Sanitarny upowszechniał na swojej stronie internetowej oraz w kanałach społecznościowych materiały, które mogły stanowić wsparcie dla nauczycieli podczas realizacji działań profilaktycznych w szkołach.

(akta kontroli: t. I s. 71-75, 89, 104-107)

2.6. Od 2010 r. działała bezpłatna całodobowa infolinia Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w ramach funkcjonowania której możliwe było dokonywanie zgłoszeń

³² Znak: GIŚ-ZŚ- 074-00047/BW/19.

³³ W badanym okresie pracownicy Inspektoratu uczestniczyli, prowadzili, zrealizowali i opracowali m.in.: [1] cykl 22 szkoleń w zakresie terapii uzależnień pn. „Dopalacze – adekwatne reagowanie na zagrożenia” z udziałem 376 pracowników WSSE i PSSE; [2] trzy spotkania edukacyjne z zakresu wiedzy o nowych narkotykach z opiekunami rodzin ośrodka pomocy społecznej dzielnicy Warszawa-Wola; [3] punkt konsultacyjny dla osób uzależnionych od środków psychoaktywnych i ich rodzin na mocy podpisanego porozumienia pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym a Mazowieckim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym; [4] naradę szkoleniową z pracownikami pionu promocji zdrowia WSSE, w ramach której omówiono zagadnienia dotyczące współpracy pomiędzy Państwową Inspekcją Sanitarną a szkołami i placówkami systemu oświaty na poziomie regionalnym i lokalnym w obszarze profilaktyki narkomanii wśród dzieci i młodzieży; [5] publikację pn. „Nowe narkotyki – poradnik dla nauczycieli”, w którym odniesiono się do ryzyka związanego z nowymi substancjami psychoaktywnymi oraz innymi substancjami uzależniającymi; [6] „Wytyczne Ministra Edukacji Narodowej do współpracy szkół i placówek oświatowych z Policją i Państwową Inspekcją Sanitarną, jako ważnych partnerów w profilaktyce narkomanii” – we współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej; [7] VI edycję profilaktycznego programu edukacyjnego pn. „ARS, czyli jak dbać o miłość?”, którego celem było ograniczenie używania substancji psychoaktywnych przez młodzież, także w kontekście przyszłych ról rodzicielskich.

o prowadzących sprzedaż nowych narkotyków sklepach stacjonarnych oraz udzielanie informacji o miejscach i podmiotach, w których można było uzyskać pomoc dla osób uzależnionych lub potrzebujących pomocy. Obsługa infolinii powierzona została właściwym terenowo państwowym wojewódzkim inspektorom sanitarnym. Stowarzyszenie MONAR przeprowadziło w latach 2017 i 2018 szkolenia pracowników obsługujących infolinię pn. *Dopalacze – czym są i jak działają*. Osoby obsługujące infolinię nie brały udziału w szkoleniach z zakresu poradnictwa w sytuacjach kryzysowych. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że przedmiotowa tematyka była poruszana podczas narad szkoleniowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Pracownicy tych jednostek najlepiej znali specyfikę rynku nowych narkotyków na danym terenie, a także posiadali wiedzę pozwalającą na pomoc zainteresowanemu poprzez wskazanie właściwych terenowo ośrodków terapeutycznych lub podmiotów leczniczych.

(akta kontroli: t. I s. 47, 58-65, 75-76, 89, 118-134)

Główny Inspektor Sanitarny monitorował działalność infolinii gromadząc dane dotyczące liczby odebranych połączeń oraz ich tematyki. W okresie od sierpnia 2018 r. do lipca 2020 r. pracownicy obsługujący infolinię odebrali łącznie 1 886 połączeń, przy czym najwięcej z nich (27,5%) dotyczyło województwa dolnośląskiego – 518 połączeń, mazowieckiego (19,6%) – 370 połączeń oraz zachodniopomorskiego (16,2%) – 305 połączeń. Najczęściej pytano o: objawy zażywania środków psychoaktywnych; miejsca uzyskania pomocy i podmioty zajmujące się terapią uzależnień; placówki, w których można przeprowadzić badania toksykologiczne na obecność środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych; laboratoria, w których można zbadać zawartość zabezpieczonych przez rodziców (u dzieci) substancji, w celu identyfikacji ich składu; podmioty, którym można zgłaszać informacje o wprowadzaniu do obrotu nowych narkotyków.

(akta kontroli: t. I s. 47, 58-65, 137-150; t. II s. 111-112)

Na funkcjonowanie infolinii w okresie od 21 sierpnia 2018 r. do 31 lipca 2020 r. Główny Inspektor Sanitarny wydatkował 4 636,83 zł.

(akta kontroli: t. I s. 58-65)

2.7. W dniu 14 lipca 2015 r. działając na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy o *PN*, Minister Zdrowia powołał Z Zespół do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych (dalej: „Zespół”), którego Przewodniczącym został Główny Inspektor Sanitarny.

(akta kontroli: t. I s. 47, 58-65)

W kontrolowanym okresie Przewodniczący Zespołu zwołał sześć posiedzeń, które były protokołowane. Cztery z sześciu protokołów posiedzenia Zespołu przekazano Ministrowi Zdrowia w terminie przekraczającym 30 dni, określonym w zarządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 13 października 2015 r. w *sprawie regulaminu organizacyjnego Zespołu*³⁴ (dalej: „regulamin Zespołu”). Zespół nie pracował na podstawie harmonogramu, którego ustalenie wymagane było postanowieniami regulaminu Zespołu.

Zespół podjął ogółem 17 uchwał³⁵, rekomendując Ministrowi Zdrowia umieszczenie w załącznikach do rozporządzenia w *sprawie wykazu substancji* ogółem 25 różnych substancji oraz jednej grupy generycznej. Podjęte przez Zespół uchwały były przekazywane Ministrowi Zdrowia (średnio w terminie 23 dni od dnia posiedzenia Zespołu). Zespół sporządził dwa sprawozdania z działalności za 2018 r. i 2019 r., które przekazał Ministrowi Zdrowia w terminie do 31 marca następnego roku. Zespół

³⁴ Dz. Urz. Ministra Zdrowia, poz. 58.

³⁵ Przekazanych do Ministra Zdrowia.

wybierał do oceny substancje w oparciu o opracowaną w 2016 r. metodykę³⁶ dokonywania oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych. Informacje o substancjach poddawanych ocenie Zespół pozyskiwał z różnych źródeł, w tym: [a] z raportów o substancjach wykazujących działanie na ośrodkowy układ nerwowy przekazywanych Zespołowi za pośrednictwem Głównego Inspektora Sanitarnego (Przewodniczącego Zespołu), przez podmioty, o których mowa w art. 44c ust. 13 ustawy o *PN*, tj. prowadzących badania mające na celu ustalenie czy produkt, co do którego zachodziło uzasadnione podejrzenie, że był środkiem zastępczym oraz [b] z Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, które pełniło rolę polskiego punktu kontaktowego wobec Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii z siedzibą w Lizbonie (dalej: „EMCDDA”) w ramach systemu wczesnego ostrzegania o nowych substancjach psychoaktywnych. Zespół nie korzystał z opinii niezależnych ekspertów i instytucji akademickich, ponieważ, jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, członkowie Zespołu posiadali doświadczenie z zakresu nauk chemicznych, farmakologii, toksykologii, psychiatrii i nauk prawnych. Zespół zwrócił się w formie uchwały³⁷ do Ministra Zdrowia o zainicjowanie prac nad utworzeniem spójnego systemu uzyskiwania i przepływu informacji o przypadkach zgonów i ciężkich zatruc nowymi substancjami psychoaktywnymi. Apel ten dotyczył zaangażowania w ten system także innych podmiotów niż podmioty wykonujące działalność leczniczą, w tym: Policji, organów prokuratury i innych służb podległych Ministrowi Sprawiedliwości oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także zakładów medycyny sądowej i laboratoriów toksykologicznych.

Główny Inspektor Sanitarny na podstawie upoważnienia³⁸ Ministra Zdrowia z dnia 11 stycznia 2019 r. prowadził prace legislacyjne nad nowelizacją rozporządzenia w sprawie wykazu substancji. W wyniku przeprowadzonego procesu legislacyjnego w dniu 27 września 2019 r. weszła w życie nowelizacja przedmiotowego rozporządzenia, na mocy której w wykazie nowych substancji psychoaktywnych ujęto dziewięć rekomendowanych przez Zespół substancji³⁹. Do dnia zakończenia kontroli NIK (11 grudnia 2020 r.) rozporządzenie nie zostało ponownie znowelizowane.

Okres, jaki upłynął od rekomendacji Zespołu (w przypadku dziewięciu substancji rekomendowanych przez Zespół⁴⁰) do dnia 27 września 2019 r., tj. do wejścia w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 sierpnia 2019 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych* wyniósł odpowiednio: 10 i siedem miesięcy. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że okres uzupełniania wykazu wynikał z charakteru prac legislacyjnych, w szczególności czasu potrzebnego na uzgodnienia wewnętrzne i zewnętrzne.

(akta kontroli: t. I s. 40-43, 57-65; t. II s. 30, 35, 56-63, 71, 91-108)

³⁶ O której mowa w § 1 pkt 5 regulaminu Zespołu. Zespół zdecydował, że ocena substancji, które będą rekomendowane Ministrowi Zdrowia będzie dokonywana w oparciu o założenia wskazane w art. 18b ust. 1 pkt 3 ustawy o *PN* oraz o kartę oceny substancji, w której opisywano m.in. status prawny substancji dotyczący kontrolowania jej na poziomie krajowym i międzynarodowym, wzór strukturalny, nazwę systematyczną w nomenklaturze chemicznej, synonimy, wzór sumaryczny, masę molową, mechanizm oddziaływania, dostępność substancji w Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁷ Nr 6/2018 z dnia 7 czerwca 2018 r., tj. podjęta przed okresem objętym kontrolą NIK.

³⁸ Nr BGP.013.488.2018.AL.

³⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 sierpnia 2019 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych* (Dz. U. poz. 1745).

⁴⁰ Uchwałami nr 7/2018 z dnia 20 listopada 2018 r., nr 1/2019, 2/2019, 3/2019, 4/2019 oraz 5/2019 z dnia 20 lutego 2019 r.

2.8. Sytuacja spowodowana rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 ograniczyła działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej dotyczące zadań związanych z nowymi narkotykami, m.in.: odłożono w czasie cykliczne spotkania i narady. Z powodu epidemii wstrzymano także działania oświatowo-zdrowotne (ze względu na nauczanie zdalne w szkołach).

(akta kontroli: t. I s. 76-77, 85-87)

2.9. Główny Inspektor Sanitarny nie podejmował bezpośrednich działań na rzecz ograniczania dostępności nowych narkotyków w cyberprzestrzeni. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że ograniczone możliwości prawne w tym przedmiocie wynikały przede wszystkim z braku możliwości zamykania stron internetowych, które tworzone były na domenach zagranicznych. Ponadto Główny Inspektor Sanitarny nie posiadał narzędzi do skutecznego egzekwowania zakazów określonych w art. 44b ustawy o PN, ponieważ podstawą wszczęcia postępowania administracyjnego w zakresie środków zastępczych był materiał w postaci zakupionego produktu (proszek, susz), a ustawa nie uprawniała organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej do zakupu kontrolowanego.

Próby uregulowania w przepisach prawnych zagadnień dotyczących ograniczania dostępności nowych narkotyków w cyberprzestrzeni Główny Inspektor Sanitarny podejmował w 2018 r. proponując wprowadzenie do projektowanych przepisów ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw, przepisu o utworzeniu rejestru domen internetowych służących do oferowania środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych, który miał prowadzić Główny Inspektor Sanitarny. Proponowane przez Głównego Inspektora Sanitarnego rozwiązania zostały wycofane z projektu ze względu na uwagi Ministerstwa Cyfryzacji, w opinii⁴¹ którego nie było wystarczającego uzasadnienia dla utworzenia kolejnego rejestru, obok funkcjonującego już rejestru na gruncie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o *grach hazardowych*⁴².

Po wejściu w życie nowelizacji ustawy o PN kwestia uregulowania zagadnienia ograniczania dostępności nowych narkotyków w cyberprzestrzeni była ponownie podejmowana przez Głównego Inspektora Sanitarnego w marcu 2020 r., jednakże z powodu rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 działania te zostały zawieszono. We wnioskach zawartych w *Raporcie Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczącym zatruc środków zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi w Polsce za rok 2019* wskazano m.in., że na dalszy spadek liczby zatruc wpływ może mieć ograniczenie sprzedaży tych substancji poprzez sklepy internetowe.

(akta kontroli: t. I s. 58-65, 77-78, 85-87; t. II s. 30-31, 40-45, 48)

2.10. W badanym okresie do Głównego Inspektora Sanitarnego nie wpłynęły skargi, wnioski oraz petycje dotyczące nowych narkotyków.

(akta kontroli: t. I s. 93)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Główny Inspektor Sanitarny nie zapewnił w kontrolowanym okresie w pełni rzetelnego procesu nowelizacji rozporządzenia w sprawie wykazu substancji, do czego był zobowiązany na podstawie upoważnienia Ministra Zdrowia z 11 stycznia 2019 r. Projekt nowelizacji powyższego rozporządzenia, uwzględniający łącznie 16 substancji oraz grupę generyczną, został opracowany dopiero 4 grudnia

⁴¹ Pisma z dnia 7 i 16 maja 2018 r., nr DP.III.0210.342.2018, skierowane przez Ministra Cyfryzacji do Sekretarza Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji.

⁴² Dz. U. z 2019 r. poz. 847 ze zm.

2020 r.⁴³, tj. odpowiednio po około roku i sześciu miesięcy, roku i dwóch miesięcy, ponad dziewięciu miesięcy i trzech miesięcy od dnia podjęcia stosownych uchwał przez powołany przez Ministra Zdrowia Zespół do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych⁴⁴. Przewlekłość postępowania miała wpływ na brak kolejnego znowelizowania przez Ministra Zdrowia rozporządzenia w sprawie wykazu substancji do dnia zakończenia kontroli NIK (11 grudnia 2020 r.), a tym samym na dostępność w obrocie rynkowym nowych, szkodliwych substancji stanowiących zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że prace legislacyjne podjęto w dniu 17 lipca 2020 r., natomiast wydłużony czas uzupełniania wykazu wynikał z charakteru prac legislacyjnych (w szczególności czasu potrzebnego na uzgodnienia wewnętrzne i zewnętrzne) oraz wybuchu epidemii COVID-19.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych argumentów. Na przewlekłość prowadzonego przez Głównego Inspektora Sanitarnego procesu nowelizacji rozporządzenia w sprawie wykazu substancji miała wpływ przede wszystkim istotna zwłoka w podjęciu prac legislacyjnych, a nie charakter tych prac czy epidemia COVID-19. Odpowiednie czynności rozpoczęto dopiero 17 lipca 2020 r., podczas gdy uchwały Zespołu zostały podjęte 6 czerwca 2019 r., 3 października 2019 r. i 18 lutego 2020 r., tj. przed epidemią COVID-19.

(akta kontroli: t. I s. 40-43, 57-65; t. II s. 91-103, 108, 309-310, 312-316, 319-341, 344-345, 359-382)

2. Główny Inspektor Sanitarny, jako Przewodniczący Zespołu, wbrew obowiązкови określoneму w § 1 pkt 4 regulaminu Zespołu nie ustalił harmonogramu prac Zespołu, w tym terminów i programu kolejnych posiedzeń.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że nie było potrzeby ustalania z wyprzedzeniem harmonogramu prac Zespołu, w tym terminów i programu kolejnych posiedzeń, ponieważ Przewodniczący Zespołu inicjował zwoływanie posiedzeń zgodnie z bieżącymi potrzebami i sytuacją związaną z używaniem nowych substancji psychoaktywnych. Ponadto członkowie Zespołu nie zgłaszali zastrzeżeń i potrzeb, co do organizacji większej liczby posiedzeń Zespołu.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że obowiązek opracowania ww. harmonogramu, w tym terminów i programu kolejnych posiedzeń wynikał wprost z regulaminu pracy Zespołu określonego przez Ministra Zdrowia.

Ponadto Główny Inspektor Sanitarny, jako Przewodniczący Zespołu, wbrew obowiązкови określoneму w § 3 pkt 7 regulaminu Zespołu przekazał Ministrowi Zdrowia cztery z sześciu protokołów z posiedzeń Zespołu z opóźnieniem wynoszącym od sześciu do 34 dni, wobec ustalonego 30-dniowego terminu: [1] protokół z dnia 20 lutego 2019 r. przekazano w dniu 9 kwietnia 2019 r., tj. w terminie 48 dni od dnia posiedzenia Zespołu; [2] protokół z dnia 6 czerwca 2019 r. przekazano w dniu 9 sierpnia 2019 r., tj. w terminie 64 dni od dnia posiedzenia; [3] protokół z dnia 18 lutego 2020 r. przekazano w dniu 25 marca 2020 r., tj. w terminie 36 dni od dnia posiedzenia oraz [4] protokół z dnia 16 września 2020 r. przekazano w dniu 29 października 2020 r., tj. w terminie 43 dni od dnia posiedzenia.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że przyczyną opóźnień była realizacja innych istotnych zadań.

(akta kontroli: t. I s. 58-65; t. II s. 91-103)

⁴³ Projekt z dnia 4 grudnia 2020 r. został zamieszczony na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w dniu 8 grudnia 2020 r.

⁴⁴ Uchwały Zespołu o numerach: od 6/2019 do 8/2019 z 6 czerwca 2019 r., od 9/2019 do 11/2019 z 3 października 2019 r., od 1/2020 do 3/2020 z 18 lutego 2020 r. oraz od 4/2020 do 5/2020 z 16 września 2020 r.

W ramach działań podejmowanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego w obszarze ograniczenia dostępności nowych narkotyków usprawniono systemy informatyczne służące gromadzeniu danych o zatruciach związanych z używaniem nowych narkotyków, a także kontynuowano działanie infolinii dotyczącej nowych narkotyków.

Główny Inspektor Sanitarny nie wywiązał się w pełni rzetelnie z nałożonego przez Ministra Zdrowia zadania dotyczącego nowelizacji rozporządzenia *w sprawie wykazu substancji*. Pomimo, że powołany przez Ministra Zdrowia Zespół do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych rekomendował w kolejnych uchwałach podjętych od 6 czerwca 2019 r. umieszczenie w projekcie nowelizacji rozporządzenia łącznie 16 substancji oraz grupy generycznej, nastąpiło to dopiero 4 grudnia 2020 r.⁴⁵, tj. w skrajnym przypadku po upływie około roku i sześciu miesięcy od ich podjęcia. W ocenie NIK przewlekłość prowadzonego przez Głównego Inspektora Sanitarnego procesu nowelizacji rozporządzenia *w sprawie wykazu substancji* spowodowała, że nowe szkodliwe substancje pozostawały w obrocie rynkowym.

Ponadto Główny Inspektor Sanitarny jako Przewodniczący Zespołu nie ustalił, wbrew postanowieniom regulaminu Zespołu, harmonogramu jego prac, w tym terminów i programu kolejnych posiedzeń. Z opóźnieniem wynoszącym od sześciu do 34 dni Główny Inspektor Sanitarny przekazał Ministrowi Zdrowia cztery z sześciu protokołów z posiedzeń Zespołu.

3. Współpraca z innymi organami administracji publicznej w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków

3.1. Podejmowane przez Głównego Inspektora Sanitarnego działania dotyczące współpracy krajowej i międzynarodowej w obszarze związanym z ograniczaniem dostępności nowych narkotyków polegały m.in. na prowadzeniu wspólnych działań profilaktycznych i realizowanych w ramach nich programów, organizowaniu wspólnych szkoleń, konferencji i warsztatów dotyczących problematyki nowych narkotyków⁴⁶. Efektem tej współpracy była przede wszystkim wymiana doświadczeń i informacji m.in. w zakresie zagadnień nowych narkotyków, roli władz lokalnych w tworzeniu wojewódzkich i gminnych programów przeciwdziałania narkomanii, sytuacji osób uzależnionych od narkotyków w polskich zakładach karnych oraz współpracy jednostek penitencjarnych z jednostkami samorządu terytorialnego.

(akta kontroli: t. I s. 78-80, 85-87)

3.2. W okresie objętym kontrolą w ramach zawartego Porozumienia z dnia 26 listopada 2018 r.⁴⁷ Główny Inspektor Sanitarny realizował zadania w zakresie m.in.: [1] prowadzenia rejestru przypadków zatruc nowymi substancjami psychoaktywnymi i środkami zastępczymi oraz zgonów, których przyczyną mogło być albo było zatrucie z powodu zażywania tych substancji, na podstawie, którego

⁴⁵ Według projektu z dnia 4 grudnia 2020 r., umieszczonego 8 grudnia 2020 r. na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji.

⁴⁶ Współpraca ta była prowadzona m.in. z Prokuraturą, Policją, Krajowym Biurem do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, organami jednostek samorządu terytorialnego, Głównym Inspektoratem Farmaceutycznym, Polskim Centrum Akredytacji, Senackim Zespołem ds. Ochrony Konsumentów, Polskim Towarzystwem Higienicznym, Biurem Narodów Zjednoczonych do Spraw Narkotyków i Przestępczości (UNODC), Krajową Administracją Skarbową, uczelniami wyższymi, Instytutem Medycyny Pracy im. prof. dra med. Jerzego Nofera.

⁴⁷ Porozumienie zawarte w dniu 26 listopada 2018 r. w Warszawie pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Komendantem Głównym Policji, Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, Prokuratorem Krajowym, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Farmaceutycznym o współpracy w celu sprawnego i skutecznego wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych.

sporządził raport⁴⁸ za 2019 r. o zatruciach⁴⁹; [2] pozyskiwania z Prokuratury Krajowej informacji o zgonach bezpośrednio lub pośrednio spowodowanych przez użycie nowych substancji psychoaktywnych i środków zastępczych; [3] współdziałania, w ramach Zespołu, z podmiotami, o których mowa w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 44c ust. 13 ustawy o PN polegającego na przekazywaniu przez te podmioty, kwartalnych raportów informujących o zidentyfikowanych środkach zastępczych oraz nowych substancjach psychoaktywnych w prowadzonych przez nie badaniach; [4] ogłaszania ostrzeżeń o zagrożeniach związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych i środków zastępczych; [5] organizowania porad, szkoleń i konferencji, w których brały udział strony Porozumienia z dnia 26 listopada 2018 r.

(akta kontroli: t. I s. 40-43, 48-49, 57-65, 85-87; t. II s. 30, 35, 40-45, 48, 56-63, 91-103)

3.3. W okresie objętym kontrolą Zastępcą Głównego Inspektora Sanitarnego⁵⁰ zwołała trzy posiedzenia⁵¹ Komitetu Sterującego, o którym mowa w § 5 Porozumienia z dnia 26 listopada 2018 r.

Podczas pierwszego spotkania Komitetu m.in.: [1] stwierdzono, że w przypadku zgonów obecny system zbierania danych nie dawał pełnej możliwości adekwatnej oceny ryzyka (brak potwierdzenia badaniami toksykologicznymi okoliczności zgonu); jedynie analiza krzyżowa z wielu źródeł (w tym organów prokuratury i zakładów medycyny sądowej) zwiększały szansę uzyskania możliwie kompletnych danych; [2] zauważono, że przeanalizowania wymaga zagadnienie zasad i procedur funkcjonowania Państwowego Ratownictwa Medycznego w aspekcie wymiany informacji o osobie, która trafiła do szpitala pod wpływem nowych narkotyków; [3] przedstawiciel Komendy Głównej Policji zaprezentował materiał pn. *Ocena funkcjonowania zaostrzonych przepisów antynarkotykowych obejmujących nowe substancje psychoaktywne w aspekcie ograniczania sprzedaży*. Podczas drugiego spotkania podsumowano działania stron Porozumienia z dnia 26 listopada 2018 r. w obszarze redukcji popytu nowych narkotyków oraz wypracowania dobrych praktyk dotyczących współpracy. Omówiono także kwestie związane z: [1] prowadzonym przez Głównego Inspektora Sanitarnego w województwie mazowieckim pilotażowym projekcie odnoszącym się do wymiany informacji pomiędzy Państwową Inspekcją Sanitarną, Policją oraz Narodowym Funduszem Zdrowia oraz [2] postępowaniami egzekucyjnymi w związku z karami pieniężnymi nałożonymi na podstawie art. 52a ustawy o PN. Przedmiotem trzeciego spotkania były przede wszystkim kwestie związane z urządzeniami samoobsługowymi, w których sprzedawane były produkty z suszem konopnym o zawartości THC nieprzekraczającej 0,2%.

(akta kontroli: t. I s. 58-65, 80, 85-87; t. II s. 40-45, 176-199, 297-298, 301-303)

3.4. Nadzór Głównego Inspektora Sanitarnego nad realizacją Porozumienia z dnia 26 listopada 2018 r. przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej polegał na analizie i weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach oraz gromadzeniu informacji na temat zatruc i podejrzeń zatruc. W analizach dokonanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczących działalności organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej za rok 2018, 2019 i 2020 (do 30 czerwca) wskazywano m.in., że: [1] zmniejszała się liczba podmiotów podejrzanych o wytwarzanie lub wprowadzanie do obrotu środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych; [2] podstawę do prowadzenia postępowań administracyjnych

⁴⁸ Raport Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczący zatruc środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną w Polsce.

⁴⁹ Raport przekazano stronom Porozumienia z dnia 26 listopada 2018 r.

⁵⁰ Działająca z upoważnienia Głównego Inspektora Sanitarnego.

⁵¹ Odpowiednio: 14 czerwca 2019 r., 19 grudnia 2019 r., 12 października 2020 r. W 2018 r. nie odbyło się spotkanie Komitetu Sterującego.

stanowiły głównie informacje i materiały otrzymane od innych organów, tj. Policji, Prokuratury, Krajowej Administracji Skarbowej; [3] zmniejszała się liczba przypadków zatruc i podejrzeń zatruc; [4] istotnym źródłem podaży środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych w Polsce były sklepy internetowe, których kontrola w obecnym stanie prawnym jest ograniczona.

(akta kontroli: t. I s. 58-65, 80, 85-87, 96, 137-150; t. II s. 40-45, 204-209, 296-299)

3.5. W dniu 27 lutego 2019 r. Główny Inspektor Sanitarny przekazał treść Porozumienia z dnia 21 lutego 2019 r.⁵² zawartego z Inspektorem do spraw Substancji Chemicznych⁵³ organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej wskazując, że ww. Porozumienie powinno zagwarantować właściwą współpracę w ograniczaniu dostępu do nowych substancji psychoaktywnych, tak aby rynek nowych substancji psychoaktywnych nie uległ znacznemu rozszerzeniu na skutek nielegalnego wypływu tych substancji z miejsc stosowania przez przedsiębiorców.

Główny Inspektor Sanitarny określił⁵⁴ wzory protokołu kontroli oraz karty oceny przedsiębiorcy prowadzącego działalność z wykorzystaniem nowych substancji psychoaktywnych. Wzory tych dokumentów miały służyć państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym działającym w ramach kontroli spełniania obowiązków, o których mowa w art. 40d ustawy o PN.

(akta kontroli: t. I s. 81-82, 85-87, 118-134, 137-150; t. II s. 71, 74-75, 118-175, 296-299, 301-303)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Główny Inspektor Sanitarny współpracował w ramach realizacji zadań dotyczących ograniczania dostępności nowych narkotyków z innymi organami administracji publicznej, a także z instytucjami międzynarodowymi. Prowadził również działania profilaktyczne, szkolenia, konferencje i warsztaty dotyczące problematyki nowych narkotyków.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wniosek:

- | | |
|---------|---|
| Uwaga | Przygotowywanie harmonogramów prac Zespołu uwzględniających terminy i programy posiedzeń oraz zapewnienie terminowego przekazywania Ministrowi Zdrowia protokołów z posiedzeń Zespołu. |
| Wniosek | Zapewnienie niezwłocznej aktualizacji wykazu nowych substancji psychoaktywnych w ramach prac legislacyjnych nad rozporządzeniem <i>w sprawie wykazu substancji</i> prowadzonych na podstawie upoważnienia Ministra Zdrowia. |

⁵² Porozumienie zawarte w dniu 21 lutego 2019 r. pomiędzy Inspektorem do spraw Substancji Chemicznych a Głównym Inspektorem Sanitarnym w sprawie szczegółowych warunków i sposobu współpracy przy sprawowaniu nadzoru nad spełnianiem przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, dotyczących prowadzenia działalności w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przywozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowej dostawy lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz wprowadzania do obrotu nowej substancji psychoaktywnej.

⁵³ Obecnie Prezes Biura ds. Substancji Chemicznych.

⁵⁴ Zarządzenie Głównego Inspektora Sanitarnego nr 123/19 z dnia 9 kwietnia 2019 r. *w sprawie ustalenia wzoru formularza protokołu kontroli oraz wzoru karty oceny przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przywozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowej dostawy lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz wprowadzania do obrotu nowej substancji psychoaktywnej.*

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o *NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o *NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, stycznia 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis