

Ewa Olejniczak-Szałowska

ADMINISTRACYJNOPRAWNA REGLAMENTACJA
UPRAW MAKU I KONOPI
JAKO ŚRODEK ZAPOBIEGANIA NARKOMANII

I

Ustawa o zapobieganiu narkomanii z dnia 31 I 1985 r. zwana dalej „ustawą”¹ nakłada na organy państwowe obowiązek podejmowania wszechstronnych działań zmierzających do: 1) zapobiegania narkomanii, 2) tworzenia warunków leczenia, rehabilitacji oraz readaptacji osób uzależnionych.

Pośród środków służących realizacji pierwszego celu ustawodawca eksponuje znaczenie kontroli nad substancjami, które mogą prowadzić do narkomanii, w tym znaczeniu reglamentacji upraw maku i konopi. Jednocześnie normy ustawowe są na tyle elastyczne i nakierowane na przyszłość, że przewidują możliwość poszerzenia zakresu reglamentacji na drodze rozciągnięcia przepisów dotyczących upraw maku i konopi na inne rośliny, które zawierają substancje odurzające lub psychotropowe (przepis art. 12 ust. 2 określa odpowiednią kompetencję dla Rady Ministrów). Podstawę prawną reglamentacji upraw maku i konopi tworzą przepisy rozdz. II ustawy wraz z przepisami wykonawczymi².

Warto zaznaczyć, że rozwiązania przyjęte w naszym prawodawstwie uwzględniają postanowienia konwencji o środkach odurzających sporzą-

¹ Dz.U. nr 4, poz. 15, zm. Dz.U. 1987, nr 33, poz. 180.

² Rozporządzenie ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej z dnia 7 VIII 1985 r. w sprawie wydawania zezwoleń na prowadzenie upraw maku i konopi oraz określenia jednostek gospodarki uspołecznionej uprawnionych do zawierania umów kontraktacji i obrotu słomą makową (Dz.U. nr 44, poz. 217). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 IX 1985 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad uprawami maku i konopi, szczegółowych zasad niszczenia upraw maku i konopi oraz słomy makowej lub przejęcia jej na rzecz Skarbu Państwa (Dz.U. nr 45, poz. 221).

dzanej w Nowym Jorku dnia 30 III 1961 r. i ratyfikowanej przez Polskę w 1966 r.³

Przedmiotem niniejszych rozważań jest analiza i ocena obowiązującej regulacji prawnej ograniczającej swobodę prowadzenia upraw maku i konopi. Dokonując analizy i oceny zastosowałam kryterium, które zamyka się w pytaniu: czy przepisy prawa są dostatecznie jasno i precyzyjnie sformułowane, aby mogły stanowić podstawę dla skutecznej działalności organów administracji publicznej w tym zakresie.

Dla sformułowania pełnej oceny potrzebna jest również analiza funkcjonowania omawianych przepisów w praktyce. Wymaga to pogłębionych badań empirycznych i odrębnego opracowania. Dla ilustracji też zawartych w niniejszym opracowaniu wykorzystane zostały informacje o wynikach kontroli przestrzegania tych przepisów zamieszczone w dotychczasowym piśmiennictwie.

Ponadto należy podkreślić, iż swego rodzaju punkt odniesienia dla oceny polskiego ustawodawstwa stanowią rozwiązania konwencji nowojorskiej.

II

Uprawa może być prowadzona wyłącznie z przeznaczeniem na cele określone w ustawie. Zgodnie z art. 10 ust. 1 uprawa maku może być prowadzona wyłącznie na potrzeby przemysłu farmaceutycznego i na cele spożywcze, a uprawa konopi — na potrzeby przemysłu włókienniczego. Enumeracja celów i potrzeb w art. 10 ust. 1 nie jest jednak wyczerpująca. Do takiego wniosku upoważnia egzegeza treści art. 10 ust. 4, który stanowi m. in., iż przepisu ust. 4 nie stosuje się do upraw maku i konopi prowadzonych przez instytuty naukowo-badawcze, szkoły wyższe, ogrody botaniczne, przedsiębiorstwa nasiennictwa rolniczego i ogrodniczego oraz Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych — w zakresie ich działalności statutowej.

A zatem uprawa maku i konopi może być prowadzona także na potrzeby i cele wynikające z działalności statutowej wskazanych instytucji. Bez ryzyka popełnienia poważnego błędu można generalnie przyjąć, że są to głównie cele naukowe, badawcze.

Dla porównania — katalog celów zamieszczony w konwencji nowojorskiej przewiduje ograniczenie użycia środków odurzających do celów leczniczych i naukowych (por. wstęp *in fine*, art. 1 ust. 1 pkt x oraz ust. 2). Poza tym konwencja nie wyklucza używania przez strony środ-

³ Patrz: Dz.U. 1966, nr 45, poz. 277 oraz załącznik do nr 45.

ków odurzających w przemyśle do celów innych niż lecznicze lub naukowe (art. 2 pkt 9), pod pewnymi warunkami oczywiście.

III

Ustawa statuuje zasadę, iż uprawa maku i konopi może być prowadzona wyłącznie na podstawie zezwolenia i umowy kontraktacji. Zasada ta ulega jednak ograniczeniom ustalonym w ustawie, o czym będzie mowa dalej.

Nasze prawodawstwo recypuje tutaj odpowiednie postanowienia art. 23 konwencji nowojorskiej, na podstawie których wszystkie strony, które zezwalają na uprawę maku lekarskiego, przeznaczonego do produkcji opium, ustanowią, jeżeli tego dotychczas nie uczyniły, i będą utrzymywać jedną lub kilka organizacji państwowych (zwaną „organizacją”) do wykonywania czynności przewidzianych w tym artykule. Jedynie osoby, którym organizacja udzieli zezwolenia, będą uprawnione do zajmowania się uprawą maku lekarskiego.

Organem właściwym do wydania zezwolenia jest wójt lub burmistrz, który wykonuje wówczas zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej⁴. Zezwolenie jest wydawane na wniosek zainteresowanego.

Adresatem decyzji administracyjnej, owego zezwolenia, może być zarówno osoba fizyczna, jak też jednostka organizacyjna. Norma ustawowa wyrażona w art. 10 ust. 2 nie wprowadza żadnych ograniczeń podmiotowych. Nie ulega wątpliwości, iż tak ogólnie określona kategoria adresatów cytowanej normy na drodze interpretacji zostaje sprowadzona do kategorii osób fizycznych i jednostek organizacyjnych, którym przysługuje cecha bycia posiadaczem gruntu, albowiem uprawnienie do prowadzenia plantacji maku lub konopi należy powiązać z posiadaniem gruntu, na którym plantacja ma być prowadzona. Potwierdzenie tej tezy znajdujemy w treści przepisów wykonawczych.

Według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej z dnia 7 VIII 1985 r. wydaje się zezwolenie na uprawę na gruntach, których posiadaczem jest konkretnie oznaczona osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna. Rejestr zezwoleń na uprawę maku (konopi) zawiera m.in. rubrykę zatytułowaną: „imię i nazwisko oraz adres posiadacza gruntu”. Pojawia się natomiast pytanie,

⁴ Artykuł 3 pkt 17 ustawy z dnia 17 V 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 198) w związku z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

czy klasa adresatów omawianej normy nie została zakreślona zbyt szeroko, czy ta regulacja prawna nie stwarza warunków do wydawania zezwoleń osobom, które ze względu na cele i funkcje przepisów o reglamentacji upraw nie powinny zezwoleń otrzymać. *Prima facie* obawy te znajdują potwierdzenie w wynikach kontroli NIK i kontroli społecznych przeprowadzonych w latach 1987—1988, a dotyczących przestrzegania zasad uprawy i kontraktacji maku. Ujawniono liczne przypadki wydawania zezwoleń osobom luźno związanym z uprawą ziemi: zatrudnionym w przedsiębiorstwach uspołecznionych, rzemieślnikom, nauczycielom, taksówkarzom, czasem osobom zamieszkającym w odległych województwach⁵. Oczywiście naruszeniem prawa było wydawanie zezwoleń osobom nie posiadającym gruntu, ale to odrębna kwestia.

Wydaje się, że konstrukcja normy regulującej uprawnienie do prowadzenia upraw maku i konopi jest racjonalna. Nie byłoby zasadne wprowadzanie *ex lege* ograniczeń podmiotowych z góry zawężających sferę praw obywateli do prowadzenia działalności gospodarczej. Problem tkwi bowiem w czym innym, a mianowicie w odpowiednim zredagowaniu zasad odmowy udzielania zezwolenia w sytuacjach, gdy istnieją wątpliwości co do zabezpieczenia zbioru przed wykorzystaniem na cele niezgodne z ustawą i przez osoby nieuprawnione.

Przepis tak istotny, określający zasady odmowy udzielenia zezwolenia powinien znaleźć się w ustawie. Niestety wbrew zasadom tworzenia prawa, zgodnie z którymi nałożenie obowiązków prawnych oraz ograniczenie wolności lub uprawnień obywateli może nastąpić jedynie w akcie ustawodawczym, regulację tego zagadnienia prawodawca przeniósł na grunt przepisów wykonawczych. Problem zostanie podjęty w dalszej części rozważań.

Zezwolenie na prowadzenie upraw maku i konopi wydaje się na wniosek zainteresowanego podmiotu. Treść zezwolenia, a więc zakres uprawnień i obowiązków adresata decyzji, jest zdeterminowana przepisami ustawy i rozporządzenia ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej z dnia 7 VIII 1985 r. w sprawie udzielania zezwoleń⁶. Decyzja w sprawie zezwolenia przyznaje uprawnienie do prowadzenia uprawy maku lub konopi na konkretnie oznaczonej powierzchni (co do wielkości i położenia), w konkretnie oznaczonym czasie.

Warto tutaj podkreślić, że decydującym kryterium w zakresie dopuszczalnej uprawy maku (konopi) na podstawie zezwolenia jest kryterium ściśle rozumianej powierzchni uprawy, niezależnie od sposobu uprawy

⁵ Por. „Biuletyn Informacyjny TZN” 1988, nr 4, s. 37 i n.

⁶ Rozporządzenie sierpniowe, por. przyp. 2.

czy wielkości plonów⁷. Rozwiązanie to jest zgodne z art. 23 ust. 2 pkt c konwencji nowojorskiej. W myśl tego postanowienia „w każdym zezwoleniu będzie ściśle określona powierzchnia gruntu, na którym uprawa jest dozwolona”.

Prawodawca wyraźnie stanowi, że zezwolenie, o którym mowa, uprawnia adresata do zawarcia umowy kontraktacji⁸, jednocześnie trzeba pamiętać, że realizacja zezwolenia (prowadzenie uprawy) uzależniona jest od zawarcia umowy kontraktacji. Zawarcie umowy kontraktacji należy więc rozpatrywać także w kategoriach obowiązku jako warunek *sine qua non* prowadzenia uprawy (por. art. 10 ust. 2 ustawy).

Mamy tu do czynienia z mechanizmem powiązania aktu administracyjnego i czynności cywilnoprawnej. Interpretacja przepisu art. 10 ust. 2 prowadzi do wniosku, że decyzja w sprawie zezwolenia musi poprzedzać czynność zawarcia umowy. Norma prawna dopuszcza dokonanie czynności cywilnoprawnej pod warunkiem uprzedniego wydania przez podmiot administrujący odpowiedniego aktu administracyjnego. Innymi słowy, akt administracyjny stanowi przesłankę dokonania czynności prawnej w sferze prawa cywilnego, jest przesłanką zawarcia umowy.

Na tle omawianego rozwiązania powstaje problem, jakie skutki w zakresie ważności umowy wywołuje wadliwość czy uchylenie aktu administracyjnego. W literaturze spotkać można różne poglądy. Dominuje stanowisko, że samo uchylenie decyzji lub jej wadliwość nie wywołuje bezpośrednio skutków w zakresie ważności późniejszej czynności cywilnoprawnej. Przyczyny powodujące wadliwość decyzji mogą jednak stanowić podstawę do uchylenia się od skutków złożonych oświadczeń woli⁹.

Wynikający z przepisu ust. 2 art. 10 wymóg zawarcia umowy kontraktacji jest w pełni uzasadniony w kontekście postanowień ust. 1, albowiem w założeniu stanowić ma gwarancję, że uprawa maku i konopi prowadzona będzie na cele określone w ust. 1.

Zgodnie z treścią art. 23 ust. 2 pkt d konwencji nowojorskiej wszystkie osoby uprawiające mak lekarski oraz konopie mają być zobowiązane do dostarczenia organizacji całego zbioru opium. Organizacja ma obo-

⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 XI 1988 r. sygn. VI KZP 8/88, będąca odpowiedzią na pytanie prawne dotyczące problemu: czy rolnik, posiadający zezwolenie na uprawę maku na powierzchni do 20 m², może posiać mak na powierzchni większej, lecz w takiej ilości, by plon z tej powierzchni odpowiadał plonowi z 20 m²?

⁸ Zgodnie z treścią § 2 rozporządzenia sierpniowego zezwolenie „uprawnia osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną do zawarcia z uprawnioną jgu umowy kontraktacji maku lub konopi”.

⁹ Por. W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 61—63.

wiązek zakupić ten zbiór i fizycznie wejść w jego posiadanie tak szybko, jak tylko będzie to możliwe, jednak nie później niż w ciągu 4 miesięcy od zakończenia okresu zbiorów.

Ustawa i rozporządzenie sierpniowe określają, kto może być stroną umowy kontraktacji, oraz zawierają postanowienia regulujące treść umowy. Jest to typowy przykład ingerencji norm prawa administracyjnego w sferę umów. Ingerencja ta ogranicza swobodę wyrażania woli przez umawiające się strony i wpływ stron na treść umowy.

Powstaje pytanie, czy ingerencja, o której mowa, nie wykracza poza ramy uzasadnione interesem społecznym, czy utrzymana jest w granicach niezbędnych dla ochrony interesu społecznego?

Na podstawie § 4 rozporządzenia sierpniowego uprawnione do zawierania umów kontraktacji są: 1) w zakresie maku — gminne spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”, przedsiębiorstwa państwowe przemysłu zielarskiego „Herbapol”, przedsiębiorstwa państwowe hodowli roślin i nasienictwa; 2) w zakresie konopi — przedsiębiorstwa państwowe przemysłu lniarskiego „Polski Len”, przedsiębiorstwa państwowe obrotu surowcami włókienniczymi i skórzanymi.

Prima facie nasuwa się uwaga, że o ile w okresie stanowienia rozporządzenia sierpniowego przytoczony wykaz j.g.u. można było uznać za racjonalny, o tyle w zmienionych warunkach społeczno-gospodarczych wykaz ten będzie musiał ulec nowelizacji.

Jednostki organizacyjne i osoby fizyczne, które prowadzą uprawy maku, obowiązane są do przekazania słomy makowej uzyskanej z uprawy odpowiedniej j.g.u. na warunkach określonych w umowie kontraktacji. Obowiązek ten wynika bezpośrednio z ustawy (art. 10 ust. 3), a więc ma charakter nakazu „samoistnego”, a nie komplementarnego¹⁰.

Aczkolwiek w kwestii warunków przekazania słomy makowej prawodawca odsyła do umowy kontraktacji, to jednak nie rezygnuje z ramowego określenia treści owej umowy. Prawodawca bowiem wymaga, aby w umowach kontraktacji strony ustaliły sposób odbioru całego zbioru słomy makowej w terminie do dnia 31 XII każdego roku oraz aby ustaliły sposób i termin zniszczenia resztek słomy makowej pozostałej po zbiorze.

Adresat decyzji zezwalającej na uprawę maku, dążąc do spełnienia obowiązku przekazania w całości słomy makowej, ma roszczenie do j.g.u., aby dotrzymała warunków określonych w umowie kontraktacji. Wyłania się tu szereg kwestii dotyczących prawnych możliwości dochodzenia

¹⁰ Z nakazem „komplementarnym” mamy do czynienia wówczas, gdy wiąże się on ze sferą obowiązków ustanowionych na drodze decyzji. Por. W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 25—26.

owego roszczenia. Kwestie te należą do sfery stosunków cywilnoprawnych, nie są zatem przedmiotem niniejszych rozważań.

Odpowiadając na wcześniej postawione pytanie można stwierdzić, że ingerencja prawa administracyjnego w sferę umów kontraktacji utrzymana jest w rozsądnych granicach podyktowanych potrzebą ochrony interesu społecznego.

Ustawa nie reguluje *expressis verbis* czasokresu, w którym adresat decyzji zezwalającej może realizować swe uprawnienia. Kwestia ta została natomiast jednoznacznie rozstrzygnięta w załączniku nr 1 do rozporządzenia sierpniowego. Zgodnie z jego treścią, na podstawie decyzji administracyjnej adresat uzyskuje uprawnienia do prowadzenia upraw maku lub konopi w konkretnie oznaczonym roku. Należy przyjąć, że po upływie okresu oznaczonego w ośnwie pozwolenia decyzja wygasa, a tym samym wygasają przyznane adresatowi określone uprawnienia. Jest to skutek wynikający z mocy prawa¹¹.

IV

Zgodnie z treścią § 3 rozporządzenia sierpniowego organ administrujący (obecnie wójt, burmistrz, prezydent miasta) może odmówić zezwolenia na uprawę maku i konopi, jeżeli ubiegający się o zezwolenie nie daje gwarancji należytego zabezpieczenia zbioru z tych upraw przed wykorzystaniem do wytwarzania środków odurzających.

Redakcja tego przepisu nasuwa wątpliwości. Właściwy do wydania zezwolenia organ ma obowiązek obiektywnego ustalenia, że strona nie daje gwarancji należytego zabezpieczenia zbioru. Jednocześnie mamy do czynienia z przyznaniem organowi administrującemu swobody decydowania (uznanie administracyjne)¹², a więc jedynie z możliwością wydania decyzji negatywnej. Wykładnia językowa prowadzi do wniosku, iż mimo stwierdzenia, że strona nie daje gwarancji należytego zabezpieczenia zbioru, organ może wydać decyzję pozytywną, czyli zezwolenie. W moim przekonaniu rozwiązanie takie nie zasługuje na akceptację. W sytuacji, o której mowa, organ każdorazowo powinien odmówić wydania zezwolenia.

¹¹ Znamienne są wyniki badań E. Janiszewskiej-Talago, według których osoby oskarżone o przestępstwo z art. 26 ust. 1 ustawy najczęściej tłumaczyły się nieświadomością potrzeby uzyskania zezwolenia bądź działaniem w przeświadczeniu, że zezwolenie wydane w roku ubiegłym jest ważne i w roku bieżącym; por. *Orzecznictwo sądowe w sprawach o przestępstwa z ustawy o zapobieganiu narkomanii*, „Zeszyty Problemowe Narkomanii” 1989, z. 3, s. 76.

¹² M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 62 i n.

Analiza treści § 3 rozporządzenia sierpniowego pozwala stwierdzić, że prawodawca przyznał organowi administrującemu możliwość „luzu decyzyjnego” aż w dwóch etapach stosowania prawa. Po raz pierwszy, w ramach swobodnej oceny stanu faktycznego, w związku z wprowadzeniem pojęcia niedookreślonego „nie daje gwarancji należytego zabezpieczenia zbioru”. Po raz drugi, na etapie ustalania konsekwencji prawnych, poprzez zastosowanie zwrotu „może odmówić” (jest to uznanie administracyjne *sensu stricto*)¹³. Czy istnieją przyczyny uzasadniające skorzystanie przez prawodawcę z uznania administracyjnego?

W piśmiennictwie wymienia się dwie podstawowe przyczyny zastosowania uznania: przyczyny techniczno-legislacyjne i przyczyny polityczno-celowościowe¹⁴.

Przyczyny techniczno-prawne tkwią w tym, że ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszystkich możliwych sytuacji ani dokładnie opracować skutków wszelkich faktów, jakie mogą zaistnieć w przyszłości. Przyczyny celowościowe, polityczne sprowadzają się do tego, że w miarę rozwoju stosunków społecznych zmienia się pojmowanie interesu społecznego, a ponadto, że określone jedno rozwiązanie nie zawsze jest optymalne z punktu widzenia interesu publicznego, że przy tych samych przesłankach konieczna jest niejednokrotnie wielość rozwiązań. Uznanie spełnia więc rolę instrumentu polityki administracyjnej. W analizowanej sytuacji ani przyczyny techniczne, ani celowościowe nie występują i z tego punktu widzenia nie ma powodu do wprowadzenia uznania.

W sytuacji, gdy organ ustali, iż określony podmiot „nie daje gwarancji należytego zabezpieczenia zbioru”, zastosowanie dyrektyw wyboru konsekwencji, głównie dyrektyw celowości, słuszności, prowadzić winno tylko do wyboru jednego wariantu zachowania — odmowy udzielenia zezwolenia, a więc w tym wypadku faktycznie zachodzi brak uznania. Wszystko wskazuje na to, że konstrukcja omawianej normy prawnej jest wadliwa. Jest to przykład zastosowania uznania w sytuacji tego nie wymagającej, co więcej zastosowanie tutaj uznania jest wręcz zabiegiem szkodliwym, gdyż prowadzić może do rozluźnienia rygorów obowiązujących w procesie podejmowania decyzji, skoro *expressis verbis* dopuszcza się możliwość wyboru wariantu niecelowego i niezgodnego z interesem publicznym.

Zasadność przedstawionego poglądu potwierdzają informacje o wynikach kontroli przestrzegania ustawy z 1985 r. o zapobieganiu narkomanii, przeprowadzonej przez NIK na Kujawach w 1988 r. Ustalono mianowicie, że zezwolenia na uprawę maku wydawane były nieomal

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 50; Mincer, *op. cit.*, s. 99.

mechanicznie, każdemu, kto o nie wystąpił, m.in. osobom zamieszkałym w odległych województwach oraz tym plantatorom, którzy „nie rozliczyli się” ze słomy makowej w poprzednich latach¹⁵.

Czy w tym przypadku interpretator prawa może poprzestać na zastosowaniu językowych dyrektyw interpretacyjnych, czy też powinien odwołać się również do dyrektyw pozajęzykowych? W zasadzie powodem uciekania się do dyrektyw pozajęzykowych bywa niejednoznaczność norm postępowania ustalonych przy pomocy dyrektyw językowych. W omawianej sytuacji tekst prawny jest jasny. Wątpliwości wiążą się z uzasadnieniem aksjologicznym tak sformułowanej normy postępowania. Czy można więc podjąć próbę poszukiwania zmienionego znaczenia normy, aby uzyskać ona trafniejsze uzasadnienie aksjologiczne, czy należy odwołać się do dyrektyw funkcjonalnych? W sytuacji, gdy wykładnia językowa tekstu rozporządzenia jest bezsporna, byłoby to nadużycie tego sposobu interpretacji¹⁶. Zgadzam się z poglądem, że prawnik powinien „ostro rozgraniczać aktualnie obowiązujące prawo pozytywne od własnych życzeń co do preferowanej normy i treści norm prawnych”¹⁷.

Wobec tego pozostaje jedynie zgłosić postulat *de lege ferenda*, a mianowicie wniosek o dokonanie modyfikacji treści przepisu, który reguluje zasady odmowy wydania zezwolenia na uprawę maku i konopi. Przepis ów powinien mieć brzmienie: „organ odmawia zezwolenia na uprawę maku i konopi, jeżeli ubiegający się o zezwolenie nie daje gwarancji należytego zabezpieczenia zbioru z tych upraw przed wykorzystaniem do wytwarzania środków odurzających”.

Sądzę ponadto, że przepis określający zasady odmowy wydania zezwolenia powinien znaleźć się w treści ustawy, a nie w akcie wykonawczym.

Od decyzji w sprawie omawianego zezwolenia przysługuje odwołanie do wojewody. Decyzja taka może być zaskarżona do NSA.

V

Od zasady, zgodnie z którą uprawa maku i konopi może być prowadzona wyłącznie na cele określone w ustawie (tzn. w art. 10 ust. 1) i wyłącznie na podstawie zezwolenia i umowy kontraktacji, ustawa przewiduje dwa wyjątki.

¹⁵ Por. „Biuletyn Informacyjny TZN” 1988, nr 4, s. 38 oraz nr 2 z 1989 r., s. 26.

¹⁶ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 292 i n.

¹⁷ Z. Radwański, *Koncepcja praw podmiotowych osobistych*, RPEiS, 1988, nr 2.

Pierwszy wyjątek zastosowano ze względu na charakter podmiotów determinujący rodzaj ich działalności. Dotyczy upraw maku i konopi prowadzonych przez instytuty naukowo-badawcze, szkoły wyższe, ogrody botaniczne, przedsiębiorstwa nasiennictwa rolniczego i ogrodniczego oraz Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych — w zakresie ich działalności statutowej (ar. 10 ust. 4 pkt 1).

Drugi wyjątek to przejaw respektowania pewnych tradycji uprawy maku w ogródkach przydomowych na cele spożywcze. Ustawodawca dopuścił możliwość prowadzenia upraw maku w tej postaci jedynie na okres przejściowy — do 31 XII 1990 r. Jednocześnie upoważnił Radę Ministrów do ewentualnego skrócenia tego okresu, przy czym warto zaznaczyć, że Rada Ministrów nie skorzystała z upoważnienia. W przeszłości (lata 1986—1987) niektóre wojewódzkie rady narodowe na podstawie art. 10 ust. 5 wprowadziły na terenie swojej właściwości zakaz upraw maku na gruntach przyzagrodowych¹⁸.

VI

Ustawa wprowadza reglamentację wielkości przeznaczonej corocznie powierzchni pod uprawy maku i konopi oraz rejonizację tych upraw. Dotyczy to upraw prowadzonych na podstawie zezwolenia i umowy kontraktacji z uprawnionymi j.g.u. Rozwiązanie to koresponduje z treścią art. 23 ust. 2 pkt a konwencji nowojorskiej, że organizacja państwowa powinna wyznaczyć rejony i działki gruntu, na których uprawa maku i konopi będzie dozwolona.

Upoważnienie do wydawania rozporządzeń corocznie określających wielkość omawianej powierzchni otrzymał minister właściwy w sprawach rolnictwa i gospodarki żywnościowej, który zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 3 powinien działać w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami (można, jak sądzę, zasadnie domniemywać, że będą to ministrowie zdrowia oraz spraw wewnętrznych).

W pierwszym tego typu akcie¹⁹ minister określił jedynie, w których województwach dopuszcza się uprawę maku oraz konopi na podstawie umów kontraktacji, jak również maksymalną, łączną wielkość powierzchni

¹⁸ Stosowne uchwały podjęły wrn w Gdańsku, Olsztynie, Jeleniej Górze, Zielonej Górze, Elblągu, Koszalinie, Legnicy, Białymstoku. Por. *Sprawozdanie z realizacji ustawy o zapobieganiu narkomanii w 1987 r. opracowane przez Komisję ds. Zapobiegania Narkomanii przy MZiOŚ*, „Zeszyty Problemowe TZN” 1989, z. 3, s. 17.

¹⁹ Rozporządzenie ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej z dnia 6 XI 1985 r. w sprawie wielkości powierzchni przeznaczonej pod uprawy maku i konopi w 1986 r. prowadzone na podstawie umów kontraktacji oraz w sprawie rejonizacji tych upraw (Dz.U. nr 51, poz. 267).

przeznaczonej pod te uprawy dla każdego z wymienionych województw osobno. Cytowane rozporządzenie nie regulowało natomiast bliżej kwestii rejonizacji upraw, przenosząc kompetencje w tym zakresie na wojewodów. Zgodnie z treścią § 3 rozporządzenia uprawy maku i konopi mogły być prowadzone w rejonach ustalonych przez wojewodów, z wyłączeniem rejonów, w których występuje szczególne zagrożenie narkomanią. Przytoczona konstrukcja nasuwa wątpliwości, gdyż stanowi przykład subdelegowania kompetencji bez ustawowego upoważnienia, co w teorii prawa jest kwestionowane²⁰.

Późniejsze rozporządzenia wolne są od takich usterek i zawierają postanowienia zarówno w kwestii wielkości powierzchni przeznaczanej pod uprawy maku i konopi w danym roku w skali całego kraju, jak też w skali enumeratywnie wymienionych województw, a w ramach tych województw zostają konkretnie określone gminy, w których dopuszcza się uprawę owych roślin.

Analizując — na podstawie badania treści omawianych rozporządzeń — tendencje kształtowania wielkości powierzchni upraw maku i konopi w skali kraju należy stwierdzić, że w początkowym okresie (rok 1986) wielkości te ustalono na stosunkowo wysokim poziomie; w odniesieniu do maku 5252 ha, a w odniesieniu do konopi 6427 ha. W kolejnych latach wielkość powierzchni upraw maku ustabilizowano na poziomie około 4200 ha, natomiast wielkość powierzchni upraw konopi wykazuje tendencję malejącą: w 1990 r. 4732 ha, w 1991 r. 2975 ha²¹.

Warto zaznaczyć, iż na podstawie rozporządzenia ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej z 1990 r. w 1991 r. może być uprawiany wyłącznie mak określonej odmiany o niskiej zawartości morfiny²².

VII

Ustawodawca reglamentuje działalność osób fizycznych i jednostek

²⁰ Orzeczenie TK z dnia 16 VI 1986 r. (U 3/86), „Diariusz Sejmowy” 1986, nr 8, s. 41.

²¹ Dla porównania we Francji tereny licencjonowanej uprawy maku w 1987 r. obejmowały 3765 ha (w 1984 r. 4200 ha); w Hiszpanii ustalony w 1987 r. limit uprawy maku wynosił 4500 ha, w Australii w 1987 r. areał uprawy maku opiumowego wyniósł 3550 ha, w Turcji tereny legalnej uprawy maku opiumowego zostały zmniejszone do około 5 tys. ha w 1985 r. (co stanowiło 10% obszaru uprawy maku w 1977 r. uznanym za rok rekordowo dużych jego zasiewów). Powyższe dane cytuję za: B. Ślusarczyk, *Narkomania na świecie w 1986 r. Raport Międzynarodowej Rady do spraw Kontroli Narkotyków*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1988, nr 50, s. 189—190.

²² Por. § 1 ust. 1 rozporządzenia MR i GŻ z dnia 15 X 1990 r. w sprawie wiel-

organizacyjnych w zakresie upraw maku i konopi, określając warunki ich prowadzenia. Konsekwencją tego stanu jest wprowadzenie zespołu środków, które powinny być stosowane przez organy państwowe i samorządowe w celu zapewnienia przestrzegania prawa. Środki te mają charakter administracyjnoprawny oraz karnoprawny. Przedmiotem dalszych rozważań będą środki administracyjnoprawne.

Na podstawie art. 11 uprawy maku i konopi prowadzone wbrew przepisom ustawy ulegają z mocy prawa: 1) zniszczeniu lub 2) przejęciu na rzecz Skarbu Państwa bez odszkodowania w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Szczegółowe rozwiązania prawne dotyczące trybu wykonywania nadzoru nad uprawami maku i konopi, zasad niszczenia upraw maku i konopi oraz słomy makowej, jak również przejmowania jej na rzecz Skarbu Państwa, zostały zawarte w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy wydanym na podstawie art. 12 ust. 1 (rozporządzenie wrześnieńskie)²³.

Kompetencje nadzorcze, które poprzednio służyły terenowym organom administracji państwowej o właściwości szczególnej ds. rolnictwa stopnia podstawowego, przeszły do właściwości wójtów, burmistrzów i prezydentów. Mają oni obowiązek współdziałać w tym zakresie z organami i jednostkami organizacyjnymi policji, ze służbą zdrowia oraz organizacjami społecznymi działającymi na rzecz zapobiegania narkomanii, przy czym ani zakres, tryb, formy współdziałania nie zostały w cytowanym rozporządzeniu uregulowane. Mamy więc do czynienia z niezwykle elastycznym rozwiązaniem prawnym: jest norma, która statuuje obowiązek współdziałania, zaś jego zakres, tryb i formy pozostawiono w dużej mierze uznaniu zainteresowanych podmiotów stosownie do warunków i potrzeb lokalnych.

Podstawą dla podejmowania pewnych form współdziałania będą np. przepisy k.p.k. dotyczące obowiązku powiadamiania o przestępstwie czy też przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczące asysty policji.

Czynności nadzoru mogą być podejmowane bezpośrednio przez wójta, burmistrza (prezydenta), przez pracowników urzędu gminy lub inną osobę upoważnioną przez wymieniony organ (§ 2 rozporządzenia wrześnieńskiego).

Interpretacja cytowanego przepisu skłania do przyjęcia wniosku, że wójt lub burmistrz może upoważnić do wykonywania czynności nadzoru osobę spoza pracowników urzędu gminy. Jest to interesująca konstrukcja

kości powierzchni przeznaczonej pod uprawy maku i konopi w 1991 r. (Dz.U. nr 72, poz. 428).

²³ Rozporządzenie RM z dnia 10 IX 1985 r. por. przyp. 2.

prawna. Powstaje pytanie — komu i na jakich zasadach można udzielić upoważnienia?

Mamy tu do czynienia z przypadkiem tzw. upoważnienia do wykonywania kompetencji określanego także mianem pełnomocnictwa administracyjnego²⁴. Jest to *sui generis* umocowanie do działania w imieniu organu oparte na oświadczeniu reprezentowanego, przy czym przepisy prawa zezwalają na udzielenie upoważnienia. Organ administrujący nie pozbywa się swych kompetencji na rzecz podmiotu upoważnionego, a co za tym idzie, podmiot upoważniony owych kompetencji nie nabywa, wykonuje jedynie te kompetencje w imieniu i na rachunek organu udzielającego upoważnienia.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że upoważnienie do wykonywania kompetencji jest instytucją odrębną od instytucji zlecenia zadań (funkcji) administracji państwowej, m. in. dlatego, że w tym ostatnim przypadku dochodzi do przeniesienia kompetencji na podmiot, któremu zlecono zadania (funkcje).

Na gruncie przepisu § 2 omawianego rozporządzenia prawodawca nie tworzy ograniczeń podmiotowych do udzielania upoważnień. Z treści § 2 wynika jednoznacznie, że organ może upoważnić pracownika podległego mu urzędu (aparatu pomocniczego). Jest to koncepcja znana w prawie ustrojowym, teorii i praktyce funkcjonowania administracji publicznej. Ponadto uprawnione jest założenie, iż organ może upoważnić do prowadzenia spraw należących do jego właściwości: a) inny organ administracji publicznej na warunkach określonych w ustawie²⁵, b) pracowników innych jednostek organizacyjnych. Poza tym organ może upoważnić do wykonywania czynności nadzoru nad uprawami maku i konopi inne osoby. Mogą to być np. sołtysi lub przedstawiciele określonych organizacji społecznych. Przy zastosowaniu wykładni literalnej nie daje się wykluczyć, że każda osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych i pełnię praw publicznych²⁶ mieści się w kręgu podmiotów predysponowanych do umocowania do działania w imieniu organu.

Zgodnie z treścią § 2 rozporządzenia podmiot uprawniony do wykonywania czynności nadzoru ma prawo do:

— wejścia na grunty, na których prowadzone są uprawy maku i konopi, oraz dojścia do tych gruntów przez inne nieruchomości;

²⁴ W odróżnieniu od pełnomocnictwa dotyczy sfery stosunków publiczno-prawnych. Por. L. Jastrzębski, J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski; *Polskie prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1985, s. 72.

²⁵ Por. art. 74 cytowanej ustawy o samorządzie terytorialnym.

²⁶ Osoba, o której mowa, musi spełniać wymienione warunki, jeśli zważyć, że zostaje jej powierzona realizacja zadań publicznych.

— kontroli dokumentów uprawniających do prowadzenia upraw maku i konopi;

— żądania wyjaśnień i oświadczeń od posiadaczy uprawy maku i konopi.

Upoważnienie do wykonywania czynności nadzoru osoby innej aniżeli pracownik urzędu powinno być połączone z uzyskaniem zgody tej osoby oraz przekazaniem jej środków umożliwiających realizację zadań (m. in. wystawienie stosownego zaświadczenia o upoważnieniu)²⁷.

Kolejne zagadnienie sprowadza się do pytania, czy upoważnienie do czynności nadzoru daje jedynie uprawnienie do działania czy też tworzy obowiązek działania po stronie osoby upoważnionej?

W teorii prawa cywilnego spotykamy pogląd, zgodnie z którym „samo udzielenie pełnomocnictwa nie wywołuje między mocodawcą a pełnomocnikiem skutków zobowiązaniowych, upoważnia pełnomocnika do działania w imieniu reprezentowanego, ale nie zobowiązuje go do tego działania”²⁸.

Wydaje się, że przytoczonego poglądu nie można przyjąć na gruncie stosunków administracyjnoprawnych. Administracja ma do spełnienia prawem określone zadania w interesie społecznym, stanowiące fragment ogólnych zadań państwa. Realizacja zadań to nie przywilej lecz obowiązek administracji²⁹. W analizowanym przypadku obowiązkiem administracji jest wykonywanie nadzoru nad uprawami maku i konopi (por. brzmienie § 1 rozporządzenia). Prawo dopuszcza upoważnienie innych osób do wykonywania czynności nadzoru. Przyjęcie założenia, że osoba upoważniona przez organ nie ma obowiązku podejmowania tych czynności miałyby się z celem i funkcją przepisów o reglamentacji upraw maku i konopi. Nadzór nad uprawami jest podstawowym środkiem służącym osiągnięciu tego celu, a więc kwestii, czy będzie on sprawowany, nie można pozostawiać do uznania osób upoważnionych. Udzielenie upoważnienia zależy, jak już wspomniałam, od zgody zainteresowanego, który jeszcze przed wyrażeniem zgody powinien mieć świadomość, że nabywając uprawnienia do wykonywania czynności nadzoru jednocześnie podejmuje się realizacji określonych obowiązków. Wprawdzie w przepisie § 3 rozporządzenia mowa jest o osobach uprawnionych do nadzoru [podkr. autorki], to jednak przytoczone sformułowanie nie daje podstaw do wysnucia wniosku, że uprawnienie nie jest połączone z obowiązkiem.

²⁷ Prawodawca niezbyt precyzyjnie określa to zaświadczenie mianem upoważnienia.

²⁸ Por. *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1972, s. 234.

²⁹ Por. J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1974, Prace prawnicze, z. 65, s. 101 i n.

VIII

Ustawodawca przewiduje dwojakiego rodzaju konsekwencje stwierdzenia prowadzenia upraw maku i konopi bez zezwolenia i bez umowy kontraktacji:

- 1) zniszczenie upraw maku i konopi oraz słomy makowej pochodzącej z tych upraw,
- 2) przejęcie słomy makowej na rzecz Skarbu Państwa bez odszkodowania, w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ad 1. Szczegółowe zasady niszczenia upraw maku i konopi oraz słomy makowej określone zostały w omawianym tu rozporządzeniu z dnia 10 IX 1985 r. Obowiązek zniszczenia spoczywa na jednostce organizacyjnej lub osobach fizycznych wyznaczonych przez wójta, burmistrza lub prezydenta. Zniszczenie upraw maku i konopi następuje przez zaoranie lub przekopanie gruntu, zaś zniszczenie słomy makowej polega na jej spaleniu.

Koszty zniszczenia upraw maku i konopi obciążają posiadacza gruntu, na którym uprawy te są prowadzone.

Wyłania się problem, kto ma ponosić koszty spalenia słomy makowej. Przepis § 5 ust. 1 cytowanego rozporządzenia stanowi, że do zniszczenia słomy makowej stosuje się odpowiednio przepisy § 4 ust. 2 i 3, regulujące kwestię niszczenia upraw maku i konopi przez zaoranie lub przekopanie gruntu. Zgodnie z § 4 ust. 3 koszty zniszczenia upraw obciążają posiadacza gruntu, na którym uprawy te są prowadzone. W świetle tego przepisu koszty spalenia słomy obciążają więc posiadacza gruntu. Wątpliwości powstają wówczas, gdy posiadacz słomy makowej nie jest posiadaczem gruntu, na którym została ona wyprodukowana (np. w ogóle nie jest posiadaczem jakiegokolwiek gruntu), a jednocześnie ustalenie tożsamości posiadacza gruntu, z którego pochodzi słoma makowa napotyka na znaczne trudności. Zastosowanie przepisu § 4 ust. 3 nie pozwala na zadowalające rozwiązanie tego problemu. Zresztą prawodawca licząc się z odrębnościami w zakresie regulowanych sytuacji zaleca jedynie „odpowiednie” stosowanie powołanego przepisu (*mutatis mutandis*).

Sądzę, że w opisanej sytuacji należałoby przyjąć, iż koszty spalenia słomy obciążają jej posiadacza. Za tym rozwiązaniem przemawiają reguły wykładni systemowej i celowościowej. W kolejnym przepisie analizowanego rozporządzenia, mianowicie w § 7 ust. 2, prawodawca stanowi jednoznacznie, iż do zniszczenia słomy makowej pochodzącej z upraw maku prowadzonych przez rolników indywidualnych na gruntach przyzagrodowych na podstawie zezwolenia obowiązany jest posiadacz słomy makowej. Prawodawca przyjmuje więc równoległe wariant obciążania

kosztami spalenia słomy jej posiadacza. Jednocześnie względy celowości przemawiają za uproszczeniem trybu niszczenia słomy i odzyskiwania przez Skarb Państwa kwot stanowiących koszty tego niszczenia. Odrzucenie zaproponowanego tu rozwiązania prowadziłoby do nieuzasadnionego pokrywania kosztów, o których mowa, ze środków publicznych i *sui generis* „nieodpowiedzialności” w tym zakresie posiadacza słomy.

Ad 2. Inny rodzaj konsekwencji, jakie ustawodawca wiąże z prowadzeniem upraw maku wbrew przepisom ustawy, to przejęcie słomy makowej na rzecz Skarbu Państwa bez odszkodowania. Chodzi tutaj o słomę makową, która może być zagospodarowana na cele przemysłowe, a więc słomę w odpowiedniej ilości i odpowiedniej jakości. Przejęcie odbywa się w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Egzekucja administracyjna ma zastosowanie w celu zapewnienia wykonania obowiązków, które wynikają z decyzji lub postanowień właściwych organów albo w zakresie administracji państwowej bezpośrednio z przepisu prawa³⁰. W omawianym przypadku podstawą do prowadzenia postępowania egzekucyjnego jest bezpośrednio przepis prawa administracyjnego — art. 11 ustawy styczeniowej. Uczestnikami tego postępowania są:

— organ egzekucyjny, czyli organ I instancji, który zakresem kompetencji obejmuje sprawy nadzoru nad uprawami maku, a więc wójt lub burmistrz; jest on zarazem wierzycielem;

— zobowiązany, czyli podmiot zobowiązany do wykonania obowiązku (nakazu, zakazu), a więc podmiot prowadzący uprawy wbrew przepisom prawa;

— egzekutor, czyli osoba wykonująca czynności egzekucyjne, jest to jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna wyznaczona przez wymieniony organ.

Słoma makowa odebrana w przedstawionym trybie podlega przekazaniu nieodpłatnie j.g.u. uprawnionej do obrotu słomą (§ 6 rozporządzenia).

Należy podkreślić, że administracja ma bardzo ważną rolę do spełnienia w sferze ujawniania i niszczenia nielegalnych upraw maku i konopi (ewentualnie także innych roślin), a przewidziane do stosowania przez administrujące podmioty administracyjnoprawne środki działania należy niewątpliwie zaliczyć do najskuteczniejszych, gdyż prowadzą do fizycznej likwidacji źródeł pozyskiwania środków odurzających i psychotropowych.

³⁰ Artykuł 3 ustawy z dnia 17 VI 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. nr 24, poz. 151 z późn. zm.), por. także *Postępowania przed organami państwa*, red. K. Marszał, Warszawa 1982, s. 399.

IX

W podsumowaniu niniejszych rozważań nasuwają się dwie refleksje.

Po pierwsze, administracyjnoprawna reglamentacja upraw maku i konopi jednoznacznie odpowiada postanowieniom konwencji nowojorskiej. Stosowne rozwiązania konwencji zostały recypowane i rozwinięte na gruncie naszych przepisów wewnętrznych.

Po drugie, generalna ocena analizowanego prawodawstwa wypada pozytywnie. Może ono, jak sądzę, stanowić skuteczne narzędzie w gestii podmiotów wyposażonych w kompetencje do zapobiegania narkomanii w omawianym zakresie. Jednakże analizowane prawodawstwo nie jest wolne od pewnych wad, na które starałam się wskazać. Ich wyeliminowanie wymaga niekiedy korekty przepisów, a niekiedy przyjęcia określonej interpretacji. Stąd postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Łódź, styczeń 1991 r.

Ewa Olejniczak-Szałowska

ADMINISTRATIVE-LEGAL CONTROL OF POPPY
AND CANNABIS PLANTING
AS A MEANS OF PREVENTION AGAINST DRUG ADDICTION

The subject of this paper is an analysis and assesment of the administrative-legal regulation, binding in Poland, which restricts the freedom of planting poppy and cannabis. The regulation is aimed at preventing drug addiction by means of establishing certain forms of control over substances which can result in drug addiction.

Planting of poppy and cannabis may be done only for the purposes determined by the statute (i.e. to supply industry or for consumption).

Planting of poppy and cannabis may be done only by licence and contract of supply with a proper unit of nationalized economy. The licence may be received by both an individual or a corporation. The administrative organ (head of the commune, mayor, president of the town) may refuse to grant a licence when the security against misuse of the crop is doubtful. The legal bases for a refusal to grant a licence have been critically assessed in the paper. Basing upon a statutory delegation the Minister of Agriculture and Food annually determines, in the form of a regulation, the size of poppy and cannabis plantations and their regions. Plantations of poppy and cannabis run against the legal rules will be destroyed or forfeited to the State Treasury without compensation.

Summing up the author states that the administrative-legal control of poppy and cannabis planting fully correlates with the New York Convention 1961, and may be an effective instrument of preventing drug addiction. However that regulation has also some defects which can be eliminated by correcting the rules or accepting a definite interpretation. As a conclusion the author suggests some postulates *de lege lata* and *de lege ferenda*.