



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**

Wrocław, dnia 26 października 2018 r.

NK-KS.431.1.15.2018.MGS

**Burmistrz Miasta i Gminy Sobótka**

*Wystąpienie pokontrolne*

W dniach od 23 do 31 sierpnia 2018 r., na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.) w związku z art. 52 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1030 ze zm.) i art. 16 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 sierpnia 2018 r. nr: NK-KS.0030.75.2018.MGS, NK-KS.0030.76.2018.MGS, zespół kontrolny w składzie: Monika Grzywalska – Świątek – starszy inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu) oraz Anna Weiman – inspektor wojewódzki (członek zespołu) z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Miasta i Gminy Sobótka, z siedzibą Rynek 1, 55-050 Sobótka. Czynności kontrolne w siedzibie Urzędu Miasta i Gminy Sobótka przeprowadzono w dniu 23 sierpnia 2018 r. Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 4 w 2018 r. Tematem kontroli była realizacja przez jednostkę samorządu terytorialnego szczebla gminnego zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących wydawania, odmowy wydania i cofania zezwoleń na uprawę maku lub konopi włóknistych, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii zwanej dalej u.p.n., wydawania nakazu zniszczenia upraw maku lub konopi włóknistych oraz sprawowania nadzoru nad uprawami maku lub konopi włóknistych. Kontrolą objęty został okres od 1 stycznia 2017 r. do dnia 23 sierpnia 2018 r. (dnia rozpoczęcia kontroli).

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 5 czerwca 2018 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego Plan kontroli na II półrocze 2018 r.

Kierownikiem Urzędu Miasta i Gminy Sobótka jest Pan Stanisław Dobrowolski – Burmistrz Miasta i Gminy Sobótka.

Zadania objęte zakresem kontroli są realizowane w Referacie Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska. Osobą odpowiedzialną za wykonywanie zadań będących przedmiotem kontroli jest Pani Beata Augustyniak – inspektor ds. rolnictwa i gospodarki gruntami, która podczas kontroli udostępniała dokumenty oraz składała wyjaśnienia.

Wykonywanie zadań w zakresie objętym kontrolą przez Burmistrza Miasta i Gminy Sobótka oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

W okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia kontroli Burmistrz Miasta i Gminy Sobótka przeprowadził 6 postępowań zakończonych wydaniem zezwolenia na uprawę konopi włóknistych, 1 postępowanie zakończone sporządzeniem zezwolenia niedoreczonego stronie [dowód: akta kontroli str. 3] oraz podjął 9 działań w ramach nadzoru nad uprawami konopi włóknistych [dowód: akta kontroli str. 33, 39, 44, 48].

Kontrolą objęto wszystkie sprawy objęte zakresem kontroli.

Jednocześnie w toku kontroli ustalono, iż Burmistrz Miasta i Gminy Sobótka w okresie objętym kontrolą nie wydał żadnej decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na uprawę maku lub konopi włóknistych, nie cofnął żadnego zezwolenia, nie wydał również nakazu zniszczenia upraw maku lub konopi włóknistych. Stwierdzono ponadto, iż żaden wniosek w sprawie objętej zakresem kontroli nie został pozostawiony bez rozpoznania, a od wydanych decyzji nie wniesiono odwołań. [dowód: akta kontroli str. 3]

W okresie objętym kontrolą Sejmik Województwa Dolnośląskiego na podstawie art. 46 ust. 8 u.p.n. wydał następujące uchwały określające ogólną powierzchnię przeznaczoną pod uprawy maku i konopi włóknistych w województwie dolnośląskim oraz rejonizację tych upraw:

- uchwała Nr XXXII/1038/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie określenia ogólnej powierzchni przeznaczonej pod uprawy maku i konopi włóknistych w województwie dolnośląskim oraz rejonizacji tych upraw w 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2017 r. poz. 2026);

- uchwała Nr XLV/1516/18 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie określenia ogólnej powierzchni przeznaczonej pod uprawy maku i konopi włóknistych w województwie dolnośląskim oraz rejonizacji tych upraw w 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2018 r. poz. 1537).

Sejmik Województwa Dolnośląskiego określił w ww. uchwałach ogólną powierzchnię pod uprawę konopi włóknistych dla Gminy Sobótka w 2017 r. na 6 ha, a w 2018 r. na 137,2 ha. Kontrola wykazała, iż w Gminie Sobótka nie przekroczono limitów powierzchni pod uprawę konopi włóknistych, jak bowiem ustalono w 2017 r. Burmistrz Miasta i Gminy Sobótka wydał zezwolenia na uprawę konopi włóknistych na łączną powierzchnię uprawy 4,45 ha, a w 2018 r. na łączną powierzchnię uprawy 24,089 ha.

[dowód: akta kontroli str. 29].

Ponadto stwierdzono, iż organ zezwalający weryfikował przed wydaniem zezwolenia na uprawę konopi włóknistych, czy zezwolenie mieści się w limitach powierzchni przeznaczonej pod uprawę konopi włóknistych określonych przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego [wyjaśnienia z dnia 23 sierpnia 2018 r.: dowód: akta kontroli str. 20].

W toku kontroli ustalono, iż w Urzędzie Miasta i Gminy Sobótka realizowany jest obowiązek wynikający z art. 47 ust. 6 u.p.n. prowadzenia rejestru wydanych zezwoleń. Rejestr jest prowadzony w formie elektronicznej, a w toku kontroli udostępniono wydruk z powyższego rejestru. [dowód: akta kontroli str. 21]

Ustalono, iż rejestr wydanych zezwoleń jest prowadzony czytelnie, a wszystkie rubryki, w dniu rozpoczęcia kontroli, były uzupełnione. Niemniej jednak, w rubryce „data wpływu wniosku” dla decyzji nr 2/2017 z dnia 5 maja 2017 r. wpisana została data przedmiotowego dokumentu, nieodpowiadająca dacie jego złożenia wskazanej na pieczęci potwierdzającej wpływ wniosku do Urzędu Miasta i Gminy Sobótka [dowód: akta kontroli str. 53]. Pismem

z dnia 4 września 2018 r. nr RiGG.6180.5.2018, podpisanym z upoważnienia Burmistrza przez Z-cę Burmistrza Pana Krzysztofa Szczeponika [dowód: akta kontroli str. 26-28], zwanym dalej wyjaśnieniami z dnia 4 września 2018 r., wskazano, iż, „*przy sporządzaniu rejestru omyłkowo wpisano datę sporządzenia wniosku*”. Powyższe uznano za przyczynę ww. uchybienia.

Analiza dokumentów podlegających kontroli wykazała, że dla postępowań zakończonych wydaniem zezwoleń nr 1/2018 z dnia 30 kwietnia 2018 r., nr 2/2018 z dnia 10 maja 2018 r., nr 3/2018 z dnia 15 maja 2018 r. oraz nr 4/2017 z dnia 15 maja 2018 r. nadano ten sam numer sprawy [dowód: akta kontroli str. 29]. Zgodnie ze złożonymi w tej sprawie wyjaśnieniami z dnia 4 września 2018 r., „*przy nadawaniu numeru sprawy podjęto analizę klasyfikacji. Przyjmując jako priorytet uzyskanie zezwolenia na uprawę konopi oraz zaprowadzenie rejestru wydawanych zezwoleń, przyjęto, że dokument «decyzja» będzie stanowił jedną całość i każda decyzja otrzymała nr «2» jako pismo, które zostało sporządzone w UMiG Sobotka w drugiej kolejności. Natomiast nr decyzji jest przypisany każdemu rolnikowi indywidualnie i na tej podstawie wydane decyzje są rozróżniane*”.

Tymczasem, jak wskazuje brzmienie § 5 ust. 2 i 3 pkt 3 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.), znak sprawy jest stałą cechą rozpoznawczą całości akt danej sprawy i zawiera oznaczenie komórki organizacyjnej, symbol klasyfikacyjny z wykazu akt, kolejny numer sprawy (wynikający ze spisu spraw), oraz cztery cyfry roku kalendarzowego, w którym sprawa się rozpoczęła. Ponadto, z treści § 5 ust. 1 tego aktu wynika, że dla całej dokumentacji tworzącej akta sprawy nadaje się jeden znak sprawy. Obowiązek nadawania ww. oznaczenia dokumentacji stanowi instytucję niezależną od prowadzenia rejestru wydawanych zezwoleń oraz nadawania podejmowanym decyzjom kolejnych numerów (regulowanych odrębnymi przepisami prawa – art. 47 ust. 3 pkt 2 i ust. 6 u.p.n.). Należy także podkreślić, iż przepisy obowiązującego prawa w zakresie nadawania znaku sprawy mają charakter regulacji zupełnych i nie pozostawiają dowolności w ich wykonywaniu.

Wobec powyższego, cytowane wyżej wyjaśnienia z dnia 4 września 2018 r. nie zostały uwzględnione, a uznano je za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

Kontrola wykazała, iż w każdym ze skontrolowanych postępowań, zezwolenia udzielano na pisemny wniosek.

W toku kontroli stwierdzono, że formularz wniosku o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych jest dostępny na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu: <http://eboi.sobotka.pl/karty-uslug/pokaz/88/wniosek-o-wydanie-zezwolenia-na-uprawe-konopi-wloknistej>. W dniu kontroli w formularzu wniosku o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych przywołane były nieaktualne publikatory ustaw: o przeciwdziałaniu narkomanii, o opłacie skarbowej, kodeks postępowania administracyjnego. Ponadto formularz wniosku o wydanie zezwolenia zawierał rubrykę: informacja o rodzaju umowy albo informacja o zobowiązaniu do przetworzenia słomy konopnej na włókno, mimo, iż zapis art. 46 ust. 2 pkt 3 u.p.n. obligujący do zawarcia powyższej informacji został uchylony z dniem 1 lipca 2015 r. (art. 1 pkt 29a ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw Dz. U. z 2015 r. poz. 875).

Wyjaśnieniami z dnia 4 września 2018 r. poinformowano, że wprowadzono zmiany w formularzu wniosku. W ramach kontroli stwierdzono, iż powyższy formularz wniosku zamieszczony na stronie internetowej [www.bip.sobotka.pl](http://www.bip.sobotka.pl) spełnia wymagania zawarte w art. 47 ust. 2 u.p.n. Ustalono zatem, iż kontrolowany organ podjął działania naprawcze.

Zgodnie z treścią art. 47 ust. 2 u.p.n. wniosek o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych powinien zawierać:

- imię, nazwisko, określenie miejsca zamieszkania i adres albo nazwę (firmę), siedzibę i adres wnioskodawcy;
- informację o odmianie maku lub konopi włóknistych, powierzchni uprawy oraz numer działki ewidencyjnej w ewidencji gruntów i budynków, określonej na podstawie przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego;
- oświadczenie wnioskodawcy, że dysponuje pomieszczeniem zabezpieczonym przed kradzieżą torebki (makówki), o której mowa w art. 48 ust. 1;
- oświadczenie wnioskodawcy, że nie był karany za popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 63 lub 64, i wykroczenia, o którym mowa w art. 65.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż większość skontrolowanych wniosków o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych zawierała elementy określone w art. 47 ust. 2 u.p.n. Niemniej jednak kontrola wykazała, iż jeden wnioskodawca (postępowanie zakończone wydaniem zezwolenia nr 3/2017 z dnia 5 maja 2017 r.) w złożonym do Urzędu Miasta i Gminy Sobótka wniosku nie zawarł informacji o odmianie konopi włóknistych oraz o powierzchni planowanej uprawy [dowód: akta kontroli str. 60, 62-65]. Zgodnie z brzmieniem wyjaśnień z dnia 4 września 2018 r., cyt.: „w postępowaniu zakończonym wydaniem zezwolenia nr 3/2017 z dnia 5 maja 2017 r. złożono wniosek wraz załącznikami. W jednym z załączników (umowa kontraktacji) wskazano zarówno odmianę konopi jak i powierzchnię uprawy. Również w przedłożonej kopii faktury wskazano odmianę konopi. Jednocześnie wnioskodawca podał nr działek na których planowano uprawę konopi. Na potwierdzenie powierzchni uprawy sprawdzono powierzchnię przedmiotowych działek na stronie internetowej [www.wrosip.pl](http://www.wrosip.pl) – wypis w rejestrze gruntów. Powierzchnia z rejestru gruntów i w umowie kontraktacyjnej jest jednakowa. Uznano, że wniosek jest kompletny”. Wskazane wyjaśnienia zostały w całości uwzględnione.

W myśl art. 47 ust. 3a i 3b ustawy o p.n. w przypadku samodzielnego przetwarzania konopi włóknistych z własnych upraw do wniosku o wydanie zezwolenie dołącza się zobowiązanie do przetworzenia konopi włóknistych we własnym zakresie na cele określone w art. 45 ust. 3. Zobowiązanie powyższe zawiera: *imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres albo nazwę firmy, siedzibę i adres producenta konopi włóknistych; numer identyfikacji podatkowej (NIP) podmiotu albo numer identyfikacyjny w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (REGON), jeżeli został nadany, a w przypadku osoby fizycznej również numer ewidencyjny powszechnego elektronicznego systemu ewidencji ludności (PESEL), jeżeli został nadany; zwięzły opis zakładu przetwórczego lub miejsca przetwarzania wraz z wyposażeniem; informację o rodzajach produktów, które będą wytwarzane przez zakład przetwórczy.*

Kontrola wykazała, iż zobowiązania do przetworzenia konopi włóknistych we własnym zakresie załączone do wniosków złożonych przez Pana S. R. w dniu 11.01.2017 r. (dotyczy zezwolenia nr 2/2017) oraz w dniu 29.12.2017 r. (dotyczy zezwolenia nr 2/2018) nie zawierają numeru ewidencyjnego powszechnego elektronicznego systemu ewidencji ludności (PESEL) [dowód: akta kontroli str. 38, 56]. W wyjaśnieniach z dnia 4 września 2018 r. poinformowano, cyt.: „Przy analizie złożonego wniosku zauważono brak nr PESEL. Powzięto decyzję o uzyskaniu tego numeru od wnioskodawcy korzystając z nr telefonu podanego we wniosku. Potwierdzenie tej informacji uzyskano w rejestrze mieszkańców tutejszego urzędu”.

Powyższe wyjaśnienia zostały przyjęte niemniej jednak, mając na względzie złożone wyjaśnienia, należy wskazać, iż zgodnie z art. 14 ust. 1 k.p.a. sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy

z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Jednocześnie w myśl art. 14 ust. 2 k.p.a. sprawy mogą być załatwiane ustnie, a od 30 kwietnia 2018 r. również telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2017 r. poz. 1219 oraz z 2018 r. poz. 650) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Przy czym załatwienie sprawy w formie pisemnej odnosi się nie tylko do czynności kończącej postępowanie, tj. do wydania decyzji, załatwienie sprawy nie jest bowiem czynnością jednorazową, ale obejmuje cały ciąg czynności od wszczęcia postępowania poprzez postępowanie wyjaśniające, aż do podjęcia decyzji [szerzej zob. komentarz do art. 14 kodeksu postępowania administracyjnego (w;) Komentarz do Kodeksu Postępowania Administracyjnego; Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, 12 wydanie – Warszawa 2012 r., str. 83].

Kontrola wykazała, że wszystkie objęte analizą decyzje administracyjne zostały wydane zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową organu zezwalającego, właściwego ze względu na miejsce położenia uprawy (art. 47 ust. 1 u.p.n.) oraz zostały podpisane przez działającego z upoważnienia Burmistrza Pana Krzysztofa Szczeponika – zastępcę Burmistrza Miasta i Gminy Sobótka.

W zakresie wydawania zezwoleń na uprawę konopi włóknistych stwierdzono, iż skontrolowane zezwolenia zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 47 ust. 3 u.p.n., t. j. określały podmiot, dla którego je wydano; numer kolejny zezwolenia; odmianę konopi włóknistych; powierzchnię uprawy konopi włóknistych; numer działki, na której prowadzona będzie uprawa konopi włóknistych; termin ważności; datę wydania zezwolenia. Ponadto wydane zezwolenia zawierały wszystkie niezbędne elementy decyzji administracyjnej określone w art. 107 § 1 k.p.a.: oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, odstąpienie od uzasadnienia decyzji na podstawie art. 107 § 4 k.p.a., pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Niemniej jednak, zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a., obowiązującym od dnia 1 czerwca 2017 r. i wprowadzonym ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), decyzja administracyjna zawiera nie tylko pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, ale również informację o prawie do zrzeczenia się odwołania i jego skutkach (instytucja prawna zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania uregulowana została w art. 127a k.p.a.). Analiza zezwoleń poddanych kontroli wykazała, że treść decyzji wydanych po 1 czerwca 2017 r. (tj. zezwolenia nr 1/2018, 2/2018, 3/2018 i 4/2017) nie odpowiada opisanym wyżej nowym regulacjom prawnym, tj. nie zawiera wymaganego treścią art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania [dowód: akta kontroli str. 34, 40, 45, 49].

W wyjaśnieniach z dnia 4 września 2018 r. wskazano, że cyt.: *„Decyzje zezwalające na uprawę konopi w roku 2018 opracowywane były przy wykorzystaniu wzoru decyzji ubiegłorocznych. Sprawdzono aktualność przepisów prawnych pod względem publikacji w Dzienniku Ustaw. Z racji wprowadzenia ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw nowej instytucji prawnej, którą jest zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania a następnie ogłoszenie tekstu jednolitego ustawy Kpa w dniu 27 czerwca 2017 r., przy sporządzaniu przedmiotowych decyzji nie zwrócono uwagi na wprowadzony przepis z powodu braku*

*indeksu informującego o dokonywanych zmianach. Wobec powyższego zezwolenia wydane w roku 2018 nie zawierają informacji o prawie do zrzeczenia się odwołania i jego skutkach”.*

Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

Z analizy udostępnionej do kontroli dokumentacji wynika, iż kontrolowany organ przyjął sposób numeracji zezwoleń zgodnie z chronologią wydawanych decyzji administracyjnych, dla każdego roku oddzielnie. Jednakże kontrola wykazała, że w przypadku zezwolenia nr 4/2017 z 15 maja 2018 r. numer zezwolenia, w zakresie roku wydania zezwolenia, nie odpowiada dacie jego wydania [dowód: akta kontroli str. 49]. W wyjaśnieniach z dnia 4 września 2018 r. wskazano, iż *„jest to omyłka. Decyzja sporządzona w roku 2018 opracowywana była na decyzji z roku poprzedniego. Poprawiono numer kolejnej decyzji jednak rok pozostał nie zmieniony”*. Powyższe uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości. Warto dodatkowo wskazać, że zgodnie z art. 113 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach.

Podjęte czynności kontrolne wykazały także, że w przypadku wskazanego wyżej zezwolenia nr 4/2017 z dnia 15 maja 2018 r. treść wydanej decyzji nie jest całkowicie tożsama z treścią złożonego w tej sprawie wniosku [dowód: akta kontroli str. 49-51]. W wydanej decyzji wskazano powierzchnię, na której może być prowadzona uprawa konopi – obszar 16,919 ha, podczas gdy wnioskodawca podał informację, że przedmiotowa działka, na której planuje uprawę konopi, ma powierzchnię 17,07 ha. We wspomnianej decyzji odstąpiono ponadto od jej uzasadnienia, powołując się na brzmienie art. 107 § 4 k.p.a., zgodnie z którym, gdy decyzja uwzględnia w całości żądanie strony, można odstąpić od jej uzasadnienia.

W wyjaśnieniach z dnia 4 września 2018 r. wskazano, że *„przy sporządzaniu decyzji sprawdzano powierzchnie deklarowanych we wniosku działek z powierzchnią działek z ewidencji gruntów i budynków. Powierzchnia zapisana w ewidencji gruntów była mniejsza aniżeli podana we wniosku i wynosi 16,919 ha. W związku z powyższym telefonicznie poproszono wnioskodawcę o wyjaśnienie rozbieżności. Po uzyskaniu ustnych wyjaśnień do decyzji wpisano powierzchnie z rejestru gruntów. Decyzja w całości uwzględniła żądanie strony”*.

Powyższe uznane zostało za przyczynę powstałej nieprawidłowości. Jednocześnie, w świetle powyższych wyjaśnień wskazać należy, że zgodnie z omówionym wyżej art. 14 § 1 k.p.a., wszelkie czynności, od wszczęcia postępowania poprzez postępowanie wyjaśniające, aż do podjęcia decyzji, powinny być udokumentowane w formie pisemnej (w ograniczonym zakresie w przypadku załatwienia sprawy ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności – poprzez sporządzenie protokołu lub adnotacji). W dokumentacji dotyczącej ww. postępowania nie występuje żaden dokument, potwierdzający wykonanie połączenia telefonicznego i co za tym idzie – zmianę przez stronę żądania sformułowanego we wniosku z dnia 11 maja 2018 r. Uznać zatem należy żądanie wyrażone we wniosku i nieodwołane (niezmienione) skutecznie w toku postępowania za obowiązujące dla organu prowadzącego postępowanie. Wydana w sprawie decyzja powinna więc zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, wskazujące na przyczynę rozbieżności jej treści dotyczącej powierzchni uprawy względem zgłoszonego w tym zakresie wniosku.

W toku kontroli stwierdzono, iż w 2017 r. termin ważności wszystkich wydanych zezwoleń określano do dnia 31.10.2017 r., a w 2018 r. do dnia 31.10.2018 r.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wnioskodawcy wnosili opłatę skarbową za wydanie zezwolenia w kwocie 30 zł zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1c ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1044 ze zm.) w związku z częścią III poz. 29 wykazu przedmiotów opłaty skarbowej, stawek tej opłaty oraz zwolnień będącego załącznikiem do ww. ustawy. Jednocześnie ustalono, że organ dokumentuje dokonanie zapłaty opłaty skarbowej zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330) oraz określa wysokość uiszczonej opłaty skarbowej w formie adnotacji na zezwoleniu zgodnie z przepisem § 4 ww. rozporządzenia.

Ustalono, iż skontrolowane decyzje udzielające zezwolenia na uprawę konopi włóknistych były prawidłowo doręczane stronom postępowania. Niemniej jednak kontrola wykazała, że w jednym przypadku w aktach sprawy znajdowała się sporządzona decyzja z 10 maja 2018 r. nr 2/2018, brakowało natomiast dowodu jej doręczenia stronie. W wyjaśnieniach z dnia 4 września 2018 r. poinformowano, że cyt.: „Każdy z wnioskodawców otrzymał informacje telefoniczną, że zezwolenie na uprawę konopi jest gotowe do odbioru. Pan S. R. przez dłuższy czas nie odbierał decyzji więc po raz kolejny nawiązano z nim kontakt telefoniczny. Uzyskano informację, że zrezygnował z uprawy konopi, nie dokonał zasiewu i z decyzji nie będzie korzystał. W związku z powyższym podjęto decyzję o skontrolowaniu działki na której miała być prowadzona uprawa konopi. Na miejscu stwierdzono brak zasiewów (protokół z wizji dostarczony Kontrolującym). Wobec powyższego decyzja pozostała w dokumentach, nie odebrana”.

Zauważyć należy, że zgodnie z art. 110 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję administracyjną, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej. Tak więc moment skutecznego doręczenia decyzji jest chwilą, w której ta decyzja wchodzi w życie, czyli wywołuje określone skutki prawne (wyr. NSA z 16.04.2002 r., III SA 2612/00, Legalis). Z brzmienia omawianego przepisu wynika, że wydana decyzja nie wywoła skutków, jeżeli nie zostanie wprowadzona do obrotu.

W opisywanej sprawie, jak wynika z wyjaśnień organu prowadzącego postępowanie, organ nie doręczył zezwolenia na uprawę konopi włóknistej stronie postępowania albowiem powziął informację, że wnioskodawca zrezygnował z uprawy konopi włóknistej, a zatem sporządzona decyzja nie wywołała skutków prawnych. Ponadto w aktach sprawy nie znajdowało się żadne pismo wnioskodawcy w sprawie rezygnacji z wydania zezwolenia bądź o umorzenie postępowania w sprawie. Stwierdzono jednocześnie, że kontrolowany organ nie podjął żadnych czynności przewidzianych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego celem zakończenia wszczętego postępowania. Złożone w sprawie wyjaśnienia zostały uznane za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

W zakresie terminowości rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych stwierdzono, iż większość spraw objętych kontrolą, za wyjątkiem dwóch spraw (zezwoleń nr 2/2017, 2/2018) została załatwiona bez zbędnej zwłoki tzn. w terminie, o który mowa w art. 35 k.p.a. W przypadku zezwolenia nr 2/2017 oraz 2/2018 decyzję wydano po upływie jednego miesiąca od dnia wpływu wniosku do organu, a w aktach ww. postępowań brak jest dokumentu zawiadamiającego stronę o przedłużeniu terminu na załatwienie sprawy [dowód: akta kontroli str. 34, 36-37, 52-54]. Zauważyć należy, iż zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca (art. 35 § 3 k.p.a.). Natomiast o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ

administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy, a od 1 czerwca 2017 r. – pouczając także o prawie do wniesienia ponaglenia (zmiana do kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzona ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2017 r. poz. 935). Przy czym powyższy obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 k.p.a.).

W złożonych wyjaśnieniach z dnia 4 września 2018 r. wskazano cyt.: „Złożone przez S. R. wnioski o wydanie zezwolenia na uprawę konopi w roku 2017 i 2018 były najpierw traktowane jako informacja o zamiarze uprawy konopi włóknistej, którą Urząd Miasta i Gminny w Sobótce jako jednostka samorządowa musi przekazać do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego do końca roku kalendarzowego. W obu przypadkach pismo o zamiarze uprawy konopi złożono po terminie, jednak do Urzędu Marszałkowskiego wysłano kolejne pismo zgłaszające zwiększenie powierzchni uprawy konopi na terenie gminy Sobótka. Kopie pism w załączeniu. Po uchwaleniu przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego powierzchni upraw konopi, zwrócono się telefonicznie do wszystkich zgłaszających zamiar uprawy tej rośliny o składanie wniosków. Pan S. R. w obu przypadkach poinformował, aby złożone wcześniej pismo – wniosek potraktować jako ten właściwy. Po sprawdzeniu danych zawartych we wniosku, stwierdzono brak faktury oraz nr PESEL. Powyższe braki zostały uzupełnione w dwojaki sposób: nr PESEL - telefonicznie a fakturę osobiście dostarczono do siedziby gminy. Wymagane dokumenty aby wydać decyzję zezwalającą na uprawę konopi włóknistej były zatem w UMiG Sobótka. Na ich podstawie wydano decyzję nr 2/2017. Podejmując powyższe czynności uznano je za prawidłowe dlatego w roku 2018 podjęto działania analogiczne do roku poprzedniego”.

Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, a uznano je za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości. Odnosząc się do złożonych wyjaśnień podkreślenia wymaga, iż nie jest rzeczą organu administracji publicznej dokonywanie swoistej wykładni zgłaszanych żądań i przekładanie zawartych w piśmie twierdzeń i przypuszczeń na konkretne żądanie. O tym, jaki jest zakres żądania wniesionego przez stronę w postępowaniu administracyjnym, decyduje bowiem ostatecznie wnoszący podanie, a nie organ administracji publicznej, do którego dane pismo zostało skierowane. Należy przy tym zauważyć, że określony w art. 63 § 2 k.p.a. wymóg wskazania w podaniu żądania oznacza, iż chodzi o takie sprecyzowanie żądania, aby nie było żadnych wątpliwości co do zamiaru i intencji strony. W przypadku wątpliwości co do przedmiotu żądania organ ma prawo, wykorzystując mechanizm zapisany treścią art. 64 § 2 k.p.a., wezwać wnoszącego do uzupełnienia podania (vide: *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, redakcja Roman Hauser Marek Wierzbowski 2018 r., wydanie 5*). W opisywanych postępowaniach administracyjnych zakończonych wydaniem zezwolenia nr 2/2017 oraz 2/2018 wnioskodawca przedkładał w kontrolowanym organie wniosek odpowiednio z dnia 10.01.2017 r./ 29.12.2017 r. kierowany do Burmistrza gminy Sobótka o treści cyt.: „Wniosek o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych”, do którego załączył w przypadku zezwolenia nr 2/2017 m.in. dowód wniesienia w dniu 11 stycznia 2017 r. opłaty skarbowej za wydanie decyzji oraz zobowiązanie z dnia 10 stycznia 2017 r. do przetworzenia słomy konopnej na włókno we własnym zakresie, natomiast w przypadku zezwolenia nr 2/2018 m.in. dowód wniesienia w dniu 27 grudnia 2017 r. opłaty skarbowej za wydanie decyzji, jak również zobowiązanie z dnia 27 grudnia 2017 r. do przetworzenia słomy konopnej na włókno we własnym zakresie. Zatem zamiar i intencje wnoszącego zawarte w złożonym odpowiednio w dniu 11.01.2017 r./ 29.12.2017 r. podaniu były precyzyjne – składał wniosek o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych, a kontrolowany organ nie miał podstaw do dokonania zmiany kwalifikacji powyższego żądania na cyt. „informację o zamiarze uprawy konopi włóknistej”.



Zauważyć ponadto należy, iż w myśl art. 35 § 5 k.p.a. *Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.* Niemniej jednak jak wynika z akt sprawy oraz złożonych wyjaśnień, organ nie występował pisemnie o uzupełnienie braków formalnych ww. wniosków, zatem wobec braku podstaw do zastosowania art. 35 § 5 k.p.a. stwierdzono, że opisane wyżej sprawy zostały załatwione po terminie.

Ponadto, w przypadku postępowania zakończonego wydaniem decyzji nr 2/2017 z dnia 5 maja 2017 r. ustalono, iż w aktach postępowania znajduje się kopia faktury zakupu kwalifikowanego materiału siewnego (C1) konopi włóknistych odmiana Finola, której nabywcą był wnioskodawca zwracający się do Burmistrza Miasta i Gminy Sobótka o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych. Jak wynika z akt postępowania, wniosek w tym zakresie wpłynął do Urzędu Miasta i Gminy w Sobótce w dniu 11 stycznia 2017 r., czyli przed datą wydania omówionej wyżej faktury (13 lutego 2017 r.) i nie wskazuje na załączenie do niego ww. dokumentu księgowego. W aktach sprawy brak pieczęci z datą wpływu omawianego dokumentu do Urzędu Miasta i Gminy Sobótka [dowód: akta kontroli str. 53-55].

Jak wskazano w wyjaśnieniach z dnia 4 września 2018 r., *„wniosek, który wpłynął 11.01.2017 r. został potraktowany jako informacja o zamiarze uprawy konopi. Na tym etapie uzyskania zezwolenia, nie jest wymagana pełna dokumentacja składająca się na wniosek. Nie podjęto zatem czynności sprawdzających kompletność wniosku. Uzyskaną informację o zamiarze uprawy konopi przekazano do Urzędu Marszałkowskiego w celu ujęcia tej powierzchni w uchwale Sejmiku Województwa Dolnośląskiego. Kopia pisma w załączeniu. Brak faktury zgłoszono telefonicznie wnioskodawcy w terminie późniejszym, po ogłoszeniu uchwały Sejmiku Województwa dolnośląskiego w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.*

Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę nieprawidłowości. Ponownie wskazać jednak w tym miejscu należy na prawidłową kwalifikację pisma z dnia 10 stycznia 2017 r. oraz na zasadę pisemnego załatwiania spraw administracyjnych wyrażoną w art. 14 § 1 k.p.a. Dodatkowo, pamiętać trzeba o brzmieniu § 42 ust. 2 wspomnianego wyżej załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.). Zgodnie z jego brzmieniem, po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub, w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty, na kopercie. Wskazana pieczęć wpływu powinna zaś zawierać co najmniej nazwę podmiotu, nazwę punktu kancelaryjnego, datę wpływu, a także miejsce na umieszczanie numeru z rejestru przesyłek wpływających i ewentualnie informację o liczbie załączników (§ 7 pkt 6 ww. aktu).

Zgodnie z art. 50 ust. 1 u.p.n. nadzór nad uprawami maku lub konopi włóknistych sprawuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce położenia tych upraw. W oparciu o udostępnioną w toku kontroli dokumentację ustalono, iż w 2017 r. kontrolowany organ nie podejmował żadnych działań nadzoru nad uprawami konopi włóknistych. Natomiast w 2018 r. Burmistrz Miasta i Gminy Sobótka udzielił w dniu 20 kwietnia 2018 r. Pani Beacie Augustyniak – inspektorowi ds. rolnictwa i gospodarki gruntami, upoważnienia do występowania w jego imieniu i wykonywania nadzoru nad

uprawami konopi na terenie Gminy Sobótka. Na okoliczność przeprowadzenia działań nadzoru nad uprawami konopi włóknistych Pani Beata Augustyniak sporządzała adnotacje, które dołączała do akt wydanego zezwolenia na uprawę konopi włóknistych. Powyższe adnotacje zawierały każdorazowo krótki opis z przeprowadzonej wizji pól uprawy konopi włóknistej, datę sporządzenia, oraz podpis Pani Beaty Augustyniak [dowód: akta kontroli str. 33, 39, 44, 48]. Kontrola wykazała, że w 2018 r. skontrolowano wszystkie uprawy konopi włóknistych, na które Burmistrz Miasta i Gminy Sobótka udzielił w 2018 r. zezwolenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia kontroli, należy podjąć następujące działania celem wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień w ramach kontrolowanych zadań:

- 1) Rzetelnie prowadzić rejestr wydanych zezwoleń, dbając o zgodność zawartych w nim danych z dokumentacją prowadzonych postępowań o wydanie zezwolenia;
- 2) Sprawy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, a gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie, w innych formach przewidzianych art. 14 ust. 2 k.p.a., przy czym treść oraz istotne motywy takiego załatwienia utrzymywać w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji;
- 3) W przypadku rozbieżności w zakresie treści złożonego wniosku i ustaleń poczynionych w ramach prowadzonego postępowania, w treści wydanego zezwolenia zamieszczać uzasadnienie faktyczne i prawne podjętego rozstrzygnięcia, zgodnie z regulacją art. 107 § 1 i 3 k.p.a.;
- 4) W wydawanych decyzjach udzielających zezwolenia na uprawę konopi włóknistych zawierać nie tylko pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, ale również informację o prawie do zrzeczenia się odwołania i jego skutkach;
- 5) Wszczęte postępowania administracyjne kończyć w formach przewidzianych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, mając na uwadze zasadę, iż decyzja administracyjna sporządzona, a nie wprowadzona do obrotu, nie wywołuje skutków prawnych;
- 6) Starannie przygotowywać wydawane dokumenty i decyzje, a ewentualne błędy pisarskie oraz inne oczywiste omyłki prostować w formach przewidzianych przepisami prawa;
- 7) Sprawy załatwiać terminowo, zgodnie z dyspozycją art. 35 k.p.a., a o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie zawiadamiać stronę zgodnie z dyspozycją art. 36 k.p.a.;
- 8) Prawidłowo nadawać znak prowadzonych postępowań o wydanie zezwolenia oraz przestrzegać zasad umieszczania i wypełniania pieczęci wpływu na składanych do organu pismach zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej wnoszę o poinformowanie o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań, w terminie do dnia 30 listopada 2018 r.

DYREKTOR WYDZIAŁU

Małgorzata Hasiewicz

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Paweł Hreniak