



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 8 października 2019 r.

NK-KS.431.1.7.2019.AW

Pan
Paweł Filipczak

Wójt Gminy Jordanów Śląski

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹, w związku z art. 52 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii² (dalej: u.p.n. lub ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii) i art. 16 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³ oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 lipca 2019 r.⁴, przeprowadzono kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Gminy Jordanów Śląski, z siedzibą przy ul. Wrocławskiej 55, 55-065 Jordanów Śląski. Przedmiotową kontrolę przeprowadził, w dniach od 1 do 31 sierpnia 2019 r., zespół kontrolny w składzie: Anna Weiman – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu) oraz Magdalena Kremienowska – główny specjalista (członek zespołu) z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. Czynności kontrolne w siedzibie Urzędu Gminy Jordanów Śląski przeprowadzono w dniu 1 sierpnia 2019 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, wydawania nakazu zniszczenia upraw maku lub konopi włóknistych oraz sprawowania nadzoru nad uprawami maku lub konopi włóknistych. Kontrolą objęty został okres od 1 stycznia 2018 r. do 1 sierpnia 2019 r. (dnia rozpoczęcia kontroli).

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 12 czerwca 2019 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półroczu 2019 r.

¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 1464.

² Dz. U. z 2019 r., poz. 852.

³ Dz. U. Nr 185, poz. 1092, z późn. zm.

⁴ nr: NK-KS.0030.64.2019.AW oraz NK-KS.0030.65.2019.AW.

Aktualnie kierownikiem kontrolowanej jednostki jest Pan Paweł Filipczak – Wójt Gminy Jordanów Śląski, który objął to stanowisko po wygraniu wyborów w dniu 21 października 2018 r. Ponadto, w okresie objętym kontrolą kierownikiem kontrolowanej jednostki był także Pan Henryk Kuriata, pełniący funkcję Wójta Gminy Jordanów Śląski po wygraniu wyborów, które odbyły się w dniu 30 listopada 2014 r.

Podczas kontroli dokumenty udostępniał oraz wyjaśnienia składał pracownik Urzędu Gminy Jordanów Śląski – inspektor ds. rolnictwa, obrony cywilnej i ochrony p. poż.

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 12 sierpnia 2019 r.⁵, stanowiące odpowiedź na pismo wystosowane w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi.

[Dowód: akta kontroli str. 21-83]

Wykonywanie zadań w zakresie objętym kontrolą przez Wójta Gminy Jordanów Śląski oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Powyzszą ocenę uzasadniam następująco.

W okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli Wójt Gminy Jordanów Śląski przeprowadził 3 postępowania zakończone wydaniem zezwolenia na uprawę konopi włóknistych oraz podjął 5 działań w ramach nadzoru nad uprawami konopi włóknistych. Jednocześnie, w toku kontroli ustalono, iż w okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Jordanów Śląski 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. 37-66].

Wobec powyższego, kontrolą objęto wszystkie sprawy przewidziane zakresem kontroli.

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 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. U. Woj. Doln. z 2018 r., poz. 1537);
- uchwała Nr VI/123/19 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie określenia ogólnej powierzchni przeznaczonej pod uprawy maku i konopi

⁵ Pismo podpisane przez pracownika udzielającego wyjaśnień w trakcie czynności kontrolnych; zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 12 sierpnia, wraz ze sprostowaniem z dnia 13 września 2019 r.

włóknistych w województwie dolnośląskim oraz rejonizacji tych upraw w 2019 r. (Dz. U. Woj. Doln. z 2019 r., poz. 2227).

Sejmik Województwa Dolnośląskiego określił w ww. uchwałach ogólną powierzchnię przeznaczoną pod uprawę konopi włóknistych dla Gminy Jordanów Śląski w 2018 r. na 104 ha, a w 2019 r. na 44 ha. Kontrola wykazała, iż w Gminie Jordanów Śląski nie przekroczone ww. limitów, jak bowiem ustalono, w 2018 r. Wójt Gminy Jordanów Śląski wydał jedno zezwolenie na uprawę konopi włóknistych na powierzchni 1,44 ha, a w 2019 r. – dwie decyzje na łączną powierzchnię uprawy 0,7 ha.

[dowód: akta kontroli str. 44, 53 i 63]

Ponadto stwierdzono, iż organ kontrolowany weryfikował przed wydaniem zezwolenia na uprawę konopi włóknistych, czy przewidziana w decyzji powierzchnia uprawy mieści się w ww. limitach określonych przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego.

[dowód: akta kontroli str. 67]

W toku kontroli ustalono, iż w Urzędzie Gminy Jordanów Śląski realizowany jest obowiązek wynikający z art. 47 ust. 6 u.p.n. prowadzenia rejestru wydanych zezwoleń. Przedstawiony w trakcie czynności kontrolnych rejestr prowadzony jest w formie papierowej.

[dowód: akta kontroli str. 36]

Ustalono, iż rejestr wydanych zezwoleń jest prowadzony czytelnie, a wszystkie rubryki, w dniu rozpoczęcia kontroli, były uzupełnione. Niemniej jednak, we wszystkich poddanych kontroli zezwoleniach na uprawę konopi włóknistych zawarto zwrot o wpisaniu przedmiotowych decyzji do rejestru zezwoleń pod – odpowiednio – numerem 1/2018, 1/2019 i 2/2019. Jednocześnie ustalono, iż okazany w trakcie czynności kontrolnych rejestr wydanych decyzji dotyczący konopi włóknistych klasyfikuje wydane przez kontrolowanego zezwolenia jedynie poprzez odniesienie do numeru ogólnego decyzji, tj:

- a) 20/2018 – dla zezwolenia nr 1/2018,
- b) 15/2019 – dla zezwolenia nr 1/2019, oraz
- c) 16/2019 – dla zezwolenia nr 2/2019.

[dowód: akta kontroli str. 36, 44, 53 i 63]

W wyjaśnieniach z dnia 12 sierpnia wskazano, iż opisana sytuacja jest wynikiem omyłki. Powyższe uznano za przyczynę ww. uchybienia.

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

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 47 ust. 2 i 3a 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 nie był karany za popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 63 lub 64 u.p.n., i wykroczenia, o którym mowa w art. 65 u.p.n.;

- w przypadku samodzielnego przetwarzania konopi włóknistych z własnych upraw – zobowiązanie do przetworzenia konopi włóknistych we własnym zakresie na cele określone w art. 45 ust. 3 u.p.n.

W toku kontroli stwierdzono, iż na stronie internetowej kontrolowanego w zakładce „aktualności” (http://www.jordanowslaski.pl/strony2/do_druku/aktualnosci/2019/06/014.htm) 18 czerwca 2019 r. udostępniono informacje na temat możliwości złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych. Wskazana informacja zawiera również odnośnik do formularza wniosku zamieszczonego na stronie internetowej biznes.gov.pl. W toku czynności kontrolnych ustalono, iż przedmiotowy formularz zawiera 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.⁶. Ponadto, omawiany formularz sugeruje, iż załączenie do wniosku umowy kontraktacji zawartej z podmiotem posiadającym zezwolenie marszałka województwa na prowadzenie działalności w zakresie skupu konopi włóknistych jest elementem obowiązkowym wniosku, choć taki zapis nie wynika z brzmienia art. 47 ust. 2, 3a i 3b u.p.n. Ustalono zatem, iż kontrolowany odsyła do stosowania nieprawidłowo sformułowanego formularza wniosku o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych.

[dowód: akta kontroli str. 31-34]

W oparciu o przekazaną dokumentację postępowań stwierdzono, iż (mimo wskazanego wyżej uchybienia w zakresie treści udostępnianego formularza) skontrolowane wnioski o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych zawierały wszystkie wymagane elementy. W toku czynności kontrolnych ustalono jednak, iż załączone do wszystkich wniosków zobowiązania do przetworzenia konopi włóknistych we własnym zakresie na cele określone w art. 45 ust. 3 u.p.n. nie zawierają jednego z elementów, wymaganego zgodnie z regulacją art. 47 ust. 3b pkt 4 u.p.n., tj. *informacji o rodzajach produktów, które będą wytwarzane przez zakład przetwórczy*.

[dowód: akta kontroli str. 41, 50, 60]

Odnosząc się do powyższych ustaleń, w wyjaśnieniach z dnia 12 sierpnia wskazano, iż „w oparciu o informacje uzyskane od wnioskodawcy ustalono, że nie będzie on przetwarzał konopi włóknistych we własnym zakresie na cele określone w art. 45 ust. 3 u.p.n. Jednocześnie ze stanowiska zainteresowanego wynika, że surowiec (konopie) zostanie powierzony [podmiotowi] zewnętrznemu, który zajmuje się jego przetworzeniem na olej tłoczony na zimno, oczyszczone ziarno oraz susz”⁷.

Powyższe wyjaśnienia zostały przyjęte, jednak mając na uwadze ich treść należy wskazać, iż zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁸, sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu

⁶ Art. 1 pkt 29 lit. a ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 875, z późn. zm.).

⁷ Wskazać również należy, iż na „telefoniczne” wzywanie do uzupełnienia braków lub wyjaśnienia wątpliwości kontrolowany powołał się także w ramach opisywania procedury wydawania zezwoleń na uprawę konopi włóknistych (wyjaśnienia z dnia 12 sierpnia).

⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm., dalej: k.p.a.

elektronicznego⁹ 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 elektronicznej¹⁰ 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 decyzji¹¹. W przedstawionych w trakcie czynności kontrolnych aktach prowadzonych postępowań administracyjnych nie znajdują się zaś żadne dokumenty świadczące o podjęciu opisywanych przez kontrolowanego czynności wyjaśniających mających na celu uzyskanie od wnioskodawców jakichkolwiek informacji.

Dodatkowo – na marginesie powyższych rozważań – wskazać należy, iż zgodnie z brzmieniem wskazywanego wyżej art. 47 ust. 3a u.p.n., omawiane zobowiązanie dołącza się do wniosku o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych jedynie w przypadku samodzielnego przetwarzania konopi włóknistych z własnych upraw, jego składanie nie jest zatem zasadne w sytuacji przekazania konopi do przetworzenia podmiotowi zewnętrznemu.

Jak wynika z ustaleń zespołu kontrolnego, akta wszystkich postępowań objętych zakresem kontroli zawierają oświadczenia wnioskodawców w zakresie braku zastrzeżeń co do zebranych w toku postępowania materiałów dowodowych. Na przedmiotowych pismach nie potwierdzono jednak dat ich wpływu do kontrolowanego organu. Ponadto, dokumentacja skontrolowanych postępowań nie zawiera pism informujących strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy [dowód: akta kontroli str. 43, 52 i 62]. Zgodnie zaś z brzmieniem art. 10 § 1 k.p.a., *organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.*

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan prawny i faktyczny, zespół kontrolny zwrócił się do kontrolowanego z prośbą o udzielenie wyjaśnień. W odpowiedzi (wyjaśnienia z dnia 12 sierpnia) wskazano, iż „*pisma dotarły bezpośrednio do UG bez potwierdzenia daty wpływu. Strony zostały poinformowane o możliwości zapoznania się z aktami sprawy ustnie. [...] Wnioskodawcy otrzymali informację telefoniczną o możliwości zapoznania i wypowiedzenia się w stadium postępowania przed wydaniem decyzji, umożliwiającą im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów*”.

Cytowane wyjaśnienia zostały uwzględnione, jednak w ich kontekście ponownie należy zwrócić uwagę na poprawne formy załatwiania i dokumentowania spraw administracyjnych,

⁹ W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 700, późn. zm.).

¹⁰ W rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2019 r., poz. 123, z późn. zm.).

¹¹ Szerzej na ten temat: zob. *komentarz do art. 14 kodeksu postępowania administracyjnego* (w:) ; Adamiak B., Borkowski J., *Komentarz do Kodeksu Postępowania Administracyjnego*, Warszawa 2012 r., s. 83.

wyrażone w art. 14 k.p.a. Dodatkowo, należy w tym miejscu przypomnieć o brzmieniu § 42 ust. 2 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 zakładowych¹². 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).

W dokumentacji sprawy wszczętej na skutek wniesionego w dniu 23 kwietnia 2019 r. wniosku o wydanie zezwolenia znajduje się następujące oświadczenie wnioskodawcy: „*nie wnoszę żadnych zastrzeżeń do zebranych materiałów i potwierdzam ich poprawność*”. Niemniej jednak przedmiotowe oświadczenie zostało podpisane przez wnioskodawcę w dniu 17 kwietnia 2019 r., tj. przed dniem wniesienia wniosku o wydanie przedmiotowego zezwolenia (Nr 2/2019) [dowód: akta kontroli str. 62]

W wyjaśnieniach z dnia 12 sierpnia wskazano, iż wnioskodawca podpisał oświadczenie na wcześniej przygotowanym formularzu, który zawierał już datę podpisania oświadczenia, podkreślając jednocześnie, iż przedmiotowe oświadczenie zostało przyjęte do akt prowadzonego postępowania [dowód: akta kontroli str. 80]. Złożone wyjaśnienia uwzględniono przy ocenie za kontrolowane zagadnienie.

Kontrola wykazała, że wszystkie objęte analizą decyzje administracyjne wydane zostały zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową organu zezwalającego, wyznaczoną ze względu na miejsce położenia uprawy (art. 47 ust. 1 u.p.n.) oraz zostały podpisane przez Wójta Gminy Jordanów Śląski (odpowiednio – Pana Henryka Kuriatę lub Pana Pawła Pirek).

Stwierdzono, iż skontrolowane decyzje zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 47 ust. 3 u.p.n., tj. określały podmiot, dla którego je wydano; numer kolejny zezwolenia; odmianę konopi włóknistych; powierzchnię uprawy; numer działki, na której prowadzona będzie uprawa konopi włóknistych; termin ważności¹³ oraz datę wydania decyzji. Wydane przez kontrolowanego zezwolenia zawierały także prawie wszystkie niezbędne elementy decyzji administracyjnej określone w art. 107 § 1 i 4 k.p.a.: oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, odstąpienie od uzasadnienia decyzji, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, a także 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.¹⁴, obligatoryjnym elementem decyzji administracyjnej jest nie tylko pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, ale również informacja o prawie do zrzeczenia się odwołania

¹² Dz. U. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.

¹³ Termin ważności zezwolenia wydanego w 2018 r. określono do dnia 31 października 2018 r., a decyzji wydanych w 2019 r. – do dnia 31 października 2019 r.

¹⁴ 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).

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 wszystkich objętych oceną decyzji nie odpowiada przywołanym wyżej regulacjom prawnym, tj. nie zawiera pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.

[dowód: akta kontroli str. 44, 53 i 63]

W wyjaśnieniach z dnia 12 sierpnia przyznano, iż w wydanych decyzjach nie zastosowano się do ww. nowelizacji k.p.a. Jednocześnie podniesiono, iż „wnioskodawca został poinformowany ustnie o prawie do zrzeczenia się odwołania i jego skutkach”.

Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę wystąpienia stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na braku zawarcia w treści wydanych decyzji administracyjnych pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.

Dodatkowo, podjęte czynności kontrolne wykazały także, że w przypadku zezwoleń wydanych w 2019 r. (nr 1/2019 i 2/2019), jako publikator tekstu jednolitego ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii powołano „Dz. U. z 2017 r., poz. 783”. Tymczasem w dniu wydania przedmiotowych zezwoleń obowiązywał tekst jednolity tej ustawy ogłoszony w Dz. U. z 2018 r., poz. 1030, z późn. zm. [dowód: akta kontroli str. 53 i 63]. Odnosząc się do powyższych ustaleń, w wyjaśnieniach z dnia 12 sierpnia podano, iż „wskazanie nieaktualnej podstawy prawnej wynika z niedopatrzenia pracownika, który przyjął podstawę z roku poprzedniego”. Powyższe uznano za przyczynę stwierdzonego uchybienia.

Z analizy udostępnionej do kontroli dokumentacji wynika, iż kontrolowany organ przyjął sposób numeracji zezwoleń zgodnie z chronologią wydawanych decyzji administracyjnych, dla każdego roku oddzielnie.

Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 12 sierpnia, „zezwolenia wydawane są w dowolnej kolejności, niezależnie od kolejności ich złożenia”. W tym miejscu podkreślenia wymaga, iż ogólna łączna powierzchnia przewidziana pod uprawy konopi włóknistych w danym roku określana jest przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego i nie może zostać przekroczona. Jak ustalono, przyjęta przez kontrolowanego numeracja zezwoleń na uprawę konopi włóknistych odpowiada kolejności wpływu wniosków o ich wydanie. Zadeklarowana przez kontrolowanego praktyka nie wpłynęła zatem negatywnie na przebieg postępowań objętych zakresem niniejszej kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 44, 53, 63 i 81]

W wyniku kontroli stwierdzono, że wnioskodawcy wnosili opłatę skarbową za wydanie zezwolenia w kwocie 30 zł, zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹⁵ oraz częścią III poz. 29 załącznika do ww. ustawy. Jednocześnie ustalono, iż – zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej¹⁶ – w aktach wszystkich skontrolowanych postępowań znajdują się dowody zapłaty należnej opłaty skarbowej, oraz że kontrolowany określa

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1000, z późn. zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 187, poz. 1330.

wysokość uiszczonej opłaty skarbowej na zezwoleniu zgodnie z przepisem § 4 ww. rozporządzenia.

[dowód: akta kontroli str. 39, 44, 48, 53, 58, 63]

Zgodnie z art. 42 § 1 i 2 k.p.a., pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy; pisma osobom fizycznym mogą być również doręczone w lokalu organu administracji publicznej. Odbierający pismo potwierdza doręczenie pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia, a jeżeli odbierający pismo uchyla się od potwierdzenia doręczenia lub nie może tego uczynić, doręczający sam stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje osobę, która odebrała pismo i przyczynę braku jej podpisu (art. 46 § 1 i 2 k.p.a.).

W toku kontroli ustalono, iż poddane ocenie decyzje były co do zasady prawidłowo doręczane stronom postępowania. Jednak, z dokumentacji w sprawie zakończonej wydaniem zezwolenia nr 1/2018 nie wynika data skutecznego doręczenia stronie postępowania przedmiotowej decyzji. Choć na zezwoleniu widnieje oświadczenie strony dotyczące zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, sugerujące zapoznanie się wnioskodawcy z treścią dokumentu, nie zostało ono opatrzone datą [dowód: akta kontroli str. 44]. Jak wskazano w wyjaśnieniach z dnia 12 sierpnia, „*organ administracji publicznej (wójt gminy) rzezoną decyzję doręczył skutecznie w dniu 24.04.2018 r., poprzez osobisty odbiór przez stronę, natomiast fakt jej przekazania nie został potwierdzony pisemnie. W tymże też dniu adresat decyzji zrzekł się prawa do wniesienia odwołania (brak opatrzenia oświadczenia [datą] spowodowany był niedopatrzeniem pracownika przyjmującego oświadczenie)*”.

Złożone w sprawie wyjaśnienia uznane zostały za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości w zakresie dokumentowania doręczenia decyzji administracyjnej. W tym miejscu jeszcze raz podkreślić należy szczególną wagę poprawnej realizacji zasady pisemności, o której mowa w art. 14 k.p.a., w zakresie doręczeń rozwiniętej między innymi w przytaczanych wyżej przepisach art. 42 i 46 k.p.a. Na negatywne konsekwencje braku prawidłowego (czyli opatrzonego podpisem strony ze wskazaniem daty) dokumentowania doręczenia wydanej przez organ decyzji administracyjnej wskazuje między innymi sądownictwo administracyjne: „*uznać należy, że w postępowaniu administracyjnym czynność doręczenia ma zasadniczy wpływ na dalszy przebieg postępowania, w tym uprawnienia strony oraz czynności organów obu instancji. W tym miejscu wskazać trzeba, że w celu zweryfikowania prawidłowości doręczenia, ustawodawca określił precyzyjnie sposób udokumentowania doręczenia, co wynika z przepisu art. 46 § 1 k.p.a. [...] brak stosownego pokwitowania odbioru spornej decyzji organu pierwszej instancji uniemożliwia dokonanie oceny prawidłowości jej doręczenia, a tym samym również oceny dochowania przez stronę skarżącą ustawowego terminu do wniesienia odwołania. Należy zauważyć, że zarówno w doktrynie, jak i w dotychczasowej judykaturze przyjmuje się, że decyzja, która nie została doręczona stronie z zachowaniem wymogów opisanych powyżej [w tym wymogu pokwitowania doręczenia], jest decyzją, która nie weszła do obrotu prawnego*”¹⁷.

¹⁷Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt II SA/Wa 1422/16, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Jak wynika z ustaleń dokonanych w trakcie czynności kontrolnych, na zezwoleniach nr 1/2019 i 2/2019 dokonano adnotacji, zgodnie z którymi wydane decyzje z dnia 24 kwietnia 2019 r. stały się ostateczne w dniu 9 maja 2019 r. Podkreślić jednak należy, iż (w obu przypadkach) na decyzjach, tuż obok daty odebrania – 24 kwietnia 2019 r. – i podpisów wnioskodawców, znajdują się również odrębne oświadczenia o następującej treści: „*zrzekam się prawa do wniesienia odwołania*”. Wskazać należy, iż zgodnie z art. 127a § 2 k.p.a., decyzja staje się ostateczna i prawomocna z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania. Wobec powyższego, zgodnie z przywołaną wyżej normą, przedmiotowe decyzje stały się ostateczne i prawomocne z dniem 24 kwietnia 2019 r., a nie – jak wskazano w adnotacjach – z dniem 9 maja 2019 r. Analogicznie, wobec wskazanej przez kontrolowanego daty zrzeczenia się przez stronę prawa do wniesienia odwołania od zezwolenia nr 1/2018 jako 24 kwietnia 2018 r., dniem ustatecznienia i uprawomocnienia się tej decyzji jest ta data, a nie wskazany na omawianej decyzji dzień 4 maja 2018 r. Opisane wyżej działanie kontrolowanego uznać zatem należy za nieprawidłowe. Mimo prośby ze strony zespołu kontrolnego, w wyjaśnieniach z dnia 12 sierpnia nie odniesiono się do przyczyny zastosowania wskazywanego wyżej sposobu wyznaczania daty ustatecznienia się decyzji administracyjnych.

W zakresie terminowości rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych stwierdzono, iż wszystkie sprawy objęte kontrolą zostały załatwione bez zbędnej zwłoki, tzn. w terminie, o który mowa w art. 35 k.p.a.

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 okresie objętym kontrolą kontrolowany organ podjął łącznie 5 działań z zakresu nadzoru nad uprawami konopi włóknistych. W celu udokumentowania przeprowadzenia omawianych działań pracownik, który dokonywał wspomnianych czynności, sporządzał każdorazowo „*notatkę służbową na okoliczność lustracji uprawy konopi włóknistych*”, którą dołączał do akt wydanego zezwolenia. Powyższe notatki zawierają krótki opis z przeprowadzonej wizji pól uprawy konopi włóknistej, datę sporządzenia, oraz podpis pracownika dokonującego czynności.

Niemniej jednak czynności kontrolne wykazały, iż w notatce służbowej sporządzonej na okoliczność przeprowadzonej w dniu 21 czerwca 2019 r. lustracji uprawy konopi włóknistych wskazano działkę Nr 64 – jako tę, na której wnioskodawca uprawia konopie włókniste – mimo że wnioskodawcy wydano zezwolenie na uprawę konopi włóknistych na działce 60/7 (zezwolenie na uprawę konopi nr 2/2019 z dnia 24 kwietnia 2019 r.).

[dowód: akta kontroli str. 63-64]

W wyjaśnieniach z dnia 12 sierpnia wskazano, iż w notatce służbowej z dnia 21 czerwca 2019 r. omyłkowo wpisano działkę 64 zamiast działkę 60/7, dodając, iż wynikało to z powodu wykonywania przez pracownika w tym czasie innych czynności objętych zakresem obowiązków [dowód: akta kontroli str. 81]. Złożone wyjaśnienia uwzględniono przy ocenie za kontrolowane zagadnienie.

Kontrola wykazała, że nadzorowi poddano wszystkie uprawy konopi włóknistych, na które Wójt Gminy Jordanów Śląski udzielił zezwolenia w okresie objętym kontrolą.

[dowód: akta kontroli str. 45, 54, 55,64, 65]

Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z wyjaśnieniami pracownika udzielonymi w trakcie czynności kontrolnych, polecenie służbowe dokonania opisanych wyżej czynności nadzoru wydane zostało w formie ustnej. Jak jednak wskazuje art. 50 ust. 3 u.p.n., w trakcie wykonywania czynności nadzoru, osoby upoważnione do wykonywania tych czynności są obowiązane do okazania upoważnienia wydanego przez organ sprawujący nadzór. W konsekwencji braku posiadania przez osobę wykonującą czynności, o których mowa w art. 50 ust. 2 u.p.n., pisemnego upoważnienia, nie jest ona w stanie wykonać ww. obowiązku wynikającego z treści art. 50 ust. 3 u.p.n. Wobec powyższego, stwierdzono wystąpienie nieprawidłowości polegającej na naruszeniu cytowanego wyżej przepisu w zakresie posiadania upoważnienia do wykonywania nadzoru nad uprawami konopi włóknistych.

[dowód: akta kontroli str. 69]

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

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 sytuacji gdy zobowiązania do przetworzenia konopi włóknistych we własnym zakresie na cele określone w art. 45 ust. 3 u.p.n. nie zawierają wszystkich elementów wymaganych zgodnie z regulacją art. 47 ust. 3b u.p.n., podejmować działania przewidziane art. 64 k.p.a. w celu usunięcia braków wniosku;
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, zgodnie z brzmieniem art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.;
5. Zapewnić przestrzeganie zasad prawidłowego (czyli opatrzonego podpisem strony ze wskazaniem daty) dokumentowania doręczenia wydanej przez organ decyzji administracyjnej;
6. Określając datę uprawomocnienia się decyzji administracyjnych, stosować normę art. 127a § 2 k.p.a., zgodnie z którą decyzja staje się ostateczna i prawomocna z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania;
7. Zapewnić prawidłowe wypełnianie dyspozycji art. 50 ust. 2 i 3 u.p.n. w zakresie upoważnienia do wykonywania nadzoru nad uprawami konopi włóknistych;

8. 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;
9. Zapewnić aktualność wskazywanych dzienników urzędowych, w których publikowane są akty prawne powoływane w treści decyzji administracyjnych.

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 31 października 2019 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak