



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**

Wrocław, dnia 17 grudnia 2019 r.

NK-KS.431.1.8.2019.MGS

Pani  
**Teresa Mazurek**  
Wójt Gminy Świdnica

*Wystąpienie pokontrolne*

W dniach od 13 do 30 września 2019 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 2019 r. poz. 1464.) w związku z art. 52 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 852), zwanej dalej ustawą o p. n. i art. 16 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092 ze zm.) oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 5 września 2019 r. nr: NK-KS.0030.74.2019.MGS, NK-KS.0030.75.2019.MGS, zespół kontrolny w składzie: Monika Grzywalska – Świątek – główny specjalista (przewodnicząca zespołu) oraz Anna Piekoszewska – inspektor wojewódzki (członek zespołu) z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Gminy Świdnica z siedzibą przy ul. B. Głowackiego 4, 58-100 Świdnica. Czynności kontrolne w siedzibie kontrolowanego organu przeprowadzono w dniu 13 września 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 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 2018 r. do dnia 13 września 2019 r. (dnia rozpoczęcia kontroli).

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

Kierownikiem Urzędu Gminy Świdnica przez cały okres objęty kontrolą była Pani Teresa Mazurek – Wójt Gminy Świdnica.

Zadania objęte zakresem kontroli są realizowane w Urzędzie Gminy Świdnica w Dziale Rolnictwa i Ochrony Środowiska. Osobą odpowiedzialną za wykonywanie zadań będących przedmiotem kontroli jest Pani A. J. – inspektor ds. rolnictwa i transportu rolnego, która podczas kontroli udostępniała dokumenty oraz składała wyjaśnienia.

Wykonywanie zadań w zakresie objętym kontrolą przez Wójta Gminy Świdnica **oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami**. Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

W okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli Wójt Gminy Świdnica przeprowadził 5 postępowań zakończonych wydaniem zezwolenia na uprawę konopi włóknistych [dowód: akta kontroli str. 2-3]. Z przekazanych pismem z 2 września 2019 r. informacji wynika, że organ nie podejmował działań w ramach nadzoru nad uprawami konopi włóknistych [dowód: akta kontroli str. 2-3].

Kontrolą objęto wszystkie sprawy objęte zakresem kontroli.

Jednocześnie w toku kontroli ustalono, iż Wójt Gminy Świdnica 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. 2-3].

W okresie objętym kontrolą Sejmik Województwa Dolnośląskiego na podstawie art. 46 ust. 8 ustawy o 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. Urz. Woj. Dolno. 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 włóknistych w województwie dolnośląskim oraz rejonizacji tych upraw w 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2019 r. poz. 2227).

Sejmik Województwa Dolnośląskiego określił w ww. uchwałach ogólną powierzchnię pod uprawę konopi włóknistych dla Gminy Świdnica: w 2018 r. na 117 ha, a w 2019 r. na 17 ha. Kontrola wykazała, iż w Gminie Świdnica nie przekroczono limitów powierzchni pod uprawę konopi włóknistych, jak bowiem ustalono w 2018 r. Wójt Gminy Świdnica wydał zezwolenia na uprawę konopi włóknistych na łączną powierzchnię uprawy 1,94 ha, a w 2019 r. na łączną powierzchnię uprawy 6,7963 ha.

[zestawienie, dowód: akta kontroli str. 19-20]

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 [protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 13 września 2019 r.: dowód: akta kontroli str. 21].

W toku kontroli ustalono, iż w Urzędzie Gminy Świdnica realizowany jest obowiązek wynikający z art. 47 ust. 6 ustawy o p.n. prowadzenia rejestru wydanych zezwoleń. Rejestr jest prowadzony w formie papierowej, a w toku kontroli udostępniono go do wglądu.

[dowód: akta kontroli str. 22-23]

Okazany do kontroli *Rejestr zezwoleń na uprawę konopi włóknistych* założony 10 maja 2017r. zawiera następujące rubryki: *Nazwisko i imię, adres; Miejscowość, nr działki, powierzchnia; Decyzje*. W toku kontroli stwierdzono, iż nie wszystkie rubryki są kompletnie wypełniane w zakresie danych określonych w rejestrze. I tak: przy liczbie porządkowej 3, 4, 7 brak wypełnionego adresu wnioskodawcy, natomiast w przypadku pozycji 6 i 7 rejestru w rubryce: miejscowość, nr działki, powierzchnia nie wykazano wszystkich działek objętych zezwoleniem. Ponadto jak wynika z przedstawionego w dniu kontroli rejestru ww. zezwoleń, w dniu 7.05.2019 r. wydano 2 zezwolenia, którym nadano numer 1/2019 oraz 2/2019, natomiast dzień wcześniej tj. 06.05.2019 r. zostało wydane zezwolenie, któremu nadano numer 3/2019 [dowód: akta kontroli str. 23, 87-89].

Pismem z dnia 2 października 2019 r. nr DROŚ.6180.01.2019, podpisanym przez Z-cę Wójta Pana Bartłomieja Strózik [dowód: akta kontroli str. 29-62], zwanym dalej wyjaśnieniami, wskazano iż „*Rejestr zezwoleń na uprawę konopi włóknistych założony 10 maja 2017 r. został uzupełniony o wszystkie potrzebne dane (...)*. Stwierdzić zatem należy, iż kontrolowany organ podjął działania naprawcze w zakresie uzupełnienia rejestru. Natomiast w sprawie nadawania kolejnego numeru na wydawane zezwolenia kontrolowany organ wyjaśnił, iż *cyt.: Wydając zezwolenie nr 1/2019, 2/2019 i 3/2019 pracownik merytoryczny omyłkowo wydał zezwolenie nr 3/2019 z datą 06.05.2019, a powinno być 08.05.2019 r.*”

Złożone wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonego uchybienia.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że dla postępowań zakończonych wydaniem zezwolenia nr:

- 1/2019 z dnia 7 maja 2019 r., nadano znak sprawy: DROŚ.6180.2.2019, który wskazuje rok 2019 jako rok kalendarzowy rozpoczęcia – podczas gdy sprawa rozpoczęła się wnioskiem z 18.12.2018 r.
- 1/2018 z dnia 14 maja 2018 r., nadano znak sprawy: DROŚ.6180.1.2018.AJ, który wskazuje rok 2018 jako rok kalendarzowy rozpoczęcia sprawy – podczas gdy sprawa rozpoczęła się wnioskiem z 30.11.2017 r.
- 2/2018 z dnia 17 maja 2018 r., nadano znak sprawy: DROŚ.6180.2.2018.AJ, który wskazuje rok 2018 jako rok kalendarzowy rozpoczęcia sprawy – podczas gdy sprawa rozpoczęła się wnioskiem z 27.12.2017 r. [zestawienie dowód: akta kontroli str. 20]

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 ustawy o 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.

W wyjaśnieniach wskazano „*w przypadku nadawania nr spraw, pracownik merytoryczny omyłkowo wpisał cztery cyfry roku kalendarzowego, w którym wydał decyzję, a powinno być cztery cyfry roku kalendarzowego*”. Kontrola wykazała, iż przyczyną stwierdzonego uchybienia było błędne zastosowanie 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.

Kontrola wykazała, iż w każdym ze skontrolowanych postępowań, zezwolenia udzielano na pisemny wniosek. Zgodnie ze złożonymi w dniu przeprowadzenia czynności kontrolnych wyjaśnieniami [protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 13 września 2019 r. dowód: akta kontroli str. 63] formularz wniosku o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych został opracowany i jest udostępniany zainteresowanym w siedzibie Urzędu Gminy Świdnica. Powyższy formularz zawiera elementy określone w art. 47 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o p. n.

W toku kontroli stwierdzono, iż większość skontrolowanych decyzji wydających zezwolenie na uprawę konopi włóknistych, za wyjątkiem zezwolenia nr 1/2019 (wykaz zezwoleń w zestawieniu - dowód: akta kontroli str. 20) została wydana na podstawie wniosku zawierającego braki formalne.

Ustalono, iż organ weryfikując wnioski o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych, przed wydaniem decyzji, w żadnym przypadku nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku pomimo dyspozycji art. 64 § 2 k.p.a., zgodnie z którą, jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Powyższe zaniechania skutkowały wszczęciem postępowania w oparciu o niekompletny wniosek. Podkreślenia wymaga fakt, że wszczęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest możliwe na podstawie takiego podania (żądania) skierowanego do organu administracji publicznej, które czyni zadość wszystkim wymaganiom prawnym. Zgodnie z cytowanym art. 63 § 2 k.p.a. podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych.

W zakresie braków formalnych skontrolowanych wniosków o wydanie zezwolenia stwierdzono, iż wnioski o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych kierowane do Wójta Gminy Świdnica, które wpłynęły odpowiednio w dniu: 30 listopada 2017 r. (na podstawie którego wydano zezwolenie nr 1/2018 z dnia 14.05.2018r.), 27 grudnia 2017 r. (na podstawie którego wydano zezwolenie nr 2/2018 z dnia 17.05.2018 r.), 27 grudnia 2018 r. (na podstawie którego wydano zezwolenie nr 2/2019 z dnia 7.05.2019 r.), 25 stycznia 2019 r. (na podstawie którego wydano zezwolenie nr 3/2019 z dnia 6.05.2019 r.), nie zawierają podpisu wnioskodawcy [dowód: akta kontroli str. 66, 72, 83, 89].

Z postanowień art. 61 § 1 k.p.a. w związku z art. 63 § 2 i 3 oraz art. 14 § 1 k.p.a. wynika, że żądanie wszczęcia postępowania powinno przybrać formę pisemną sprowadzającą się do ujawnienia istoty żądania i potwierdzenia tego własnoręcznym podpisem.

W wyjaśnieniach z 2 października 2019 r. [dowód: akta kontroli str. 29-30] nie wskazano przyczyny niezastosowania się do opisanych przepisów prawa. Jednocześnie w złożonych wyjaśnieniach poinformowano, iż cyt. (...) *zostało wszczęte postępowanie w celu usunięcia braków formalnych (pisma z dnia 30.09.2019 r.) ponadto podjęto kontakt telefoniczny ze stronami postępowania (notatki służbowe z dnia 01.10.2019 r.). Strony postępowania o wydanie pozwoleń na uprawę konopi włóknistych uzupełniły w/w wnioski (w załączeniu kopia dokumentacji potwierdzającej powyższe).*

Z uwagi na okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli tj. do dnia 13 września 2019 r. działania podjęte przez organ po tym okresie nie podlegały ocenie. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę organowi kontrolowanemu, iż podjęte czynności były nieuprawnione i niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Działania związane

z usunięciem braków formalnych wniosku mogą być prowadzone w toku postępowania, a nie po jego zakończeniu.

Podkreślić jednocześnie należy, iż zgodnie z przyjętym poglądem doktryny, podanie musi spełniać minimum wymogów formalnych przewidzianych przez Kodeks postępowania administracyjnego w art. 63, w przeciwnym bowiem razie złożenie podania nie wywoła skutków prawnych.

Niemniej jednak oceniając skutki opisanej nieprawidłowości, czynności kontrolne wykazały, iż w dokumentacji wszystkich opisanych postępowań załącznikami do wniosku były oświadczenia/zobowiązania zawierające własnoręczny podpis wnioskodawcy.

W myśl art. 47 ust. 2 pkt 2 ustawy o p. n. zezwolenie na uprawę maku lub konopi włóknistych wydaje się na wniosek zawierający m. in. numer działki ewidencyjnej w ewidencji gruntów i budynków, określonej na podstawie przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego. W trakcie kontroli stwierdzono, iż w jednym przypadku (postępowanie zakończone wydaniem zezwolenia nr 2/2019 z dnia 7 maja 2019 r.) wnioskodawca w złożonym do Urzędu Gminy Świdnica wniosku nie wskazał ww. elementu [dowód: akta kontroli str. 83]. W toku kontroli ustalono, iż organ przed wydaniem decyzji nie podjął czynności mających na celu usunięcie ww. braków formalnych wskazanych wniosków, zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a., a w wyjaśnieniach z 5 października 2019 r. nie wskazał przyczyny powyższego. Natomiast w przekazanych wyjaśnieniach poinformowano, iż: „Do wniosku ,którego postępowanie zakończono wydaniem zezwolenia nr 2/2019 z dnia 7 maja 2019 r. wszczęto postępowanie w celu usunięcia braku nr działki ewidencyjnej, na której uprawiana będzie konopia włóknista (pismo z dnia 30.09.2019 r.) ponadto podjęto kontakt telefoniczny ze stroną postępowania (notatka służbowa z dnia 01.10.2019 r.). Strona uzupełniła wniosek”.

Z uwagi na okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli tj. do dnia 13 września 2019 r. działania podjęte przez organ po tym okresie nie podlegały ocenie. Jednocześnie wskazać należy, tak jak opisano wyżej, iż działania związane z uzupełnieniem braków formalnych wniosku mogą być podejmowane w toku prowadzonego postępowania, a nie po jego zakończeniu.

W myśl art. 47 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.n. zezwolenie na uprawę maku lub konopi włóknistych wydaje się, w drodze decyzji, na wniosek zawierający m. in. 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 przypadku postępowań zakończonych wydaniem zezwolenia nr 2/2018 oraz 2/2019, w dniu przeprowadzenia kontroli, w aktach sprawy nie było oświadczenia, o którym mowa w art. 47 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.n. Znajdował się natomiast dokument (Informacja o osobie z Krajowego Rejestru Karnego wystawiona przez Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego) potwierdzający, iż wnioskodawca nie figuruje w Krajowym Rejestrze Karnym [dowód: akta kontroli str. 74, 86]. Zauważyć należy, iż w Krajowym Rejestrze Karnym gromadzi się dane m. in. o osobach prawomocnie skazanych za przestępstwa, za wykroczenia na karę aresztu (art. 1 ust. 2 pkt 1, 7 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym - t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1158). Natomiast zgodnie z art. 65 ustawy o p.n. *Kto, wbrew przepisom ustawy, uprawia mak niskomorfinowy lub konopie włókniste, podlega karze grzywny.* Tak więc osoba, która dopuściła się wykroczenia, o którym mowa w art. 65 ustawy o p.n. nie może być ukarana aresztem (jedynie grzywną), nie będzie zatem figurowała w Krajowym Rejestrze Karnym. Stwierdzić więc należy, iż załączony do opisanych wyżej wniosków dokument - Informacja o osobie

z Krajowego Rejestru Karnego, nie potwierdza faktu, iż wnioskodawca nie był ukarany za popełnienie wykroczenia, o którym mowa w art. 65, nie została więc wypełniona dyspozycja art. 47 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.n.

W toku kontroli ustalono, iż organ przed wydaniem decyzji nie podjął czynności mających na celu usunięcie ww. braków formalnych, zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a., a w wyjaśnieniach z 5 października 2019 r. nie wskazał przyczyny powyższego.

Z wyjaśnień organu wynika „Do wniosków, których postępowanie zakończono wydaniem zezwolenia nr 2/2018 oraz 2/2019 wszczęto postępowanie w celu uzupełnienia wniosku o oświadczenie wnioskodawcy, że nie był karany za popełnione przestępstwa, o których mowa w art. 63 lub 64 i wykroczenia, o których mowa w art. 65 (pismo z dnia 30.09.2019 r.) ponadto podjęto kontakt telefoniczny ze stroną postępowania (notatka służbowa z dnia 01.10.2019 r.). Strony uzupełniły wniosek o w/w oświadczenie (w załączeniu kopia dokumentacji potwierdzającej powyższe)”.

Z uwagi na okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli tj. do dnia 13 września 2019 r. działania podjęte przez organ po tym okresie nie podlegały ocenie.

Uprawa konopi włóknistych w myśl art. 46 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o p.n. może być prowadzona na określonej powierzchni, w wyznaczonych rejonach, na podstawie zezwolenia na uprawę, przy zastosowaniu materiału siewnego kategorii elitarny albo kategorii kwalifikowany w rozumieniu przepisów o nasiennictwie oraz dodatkowo:

- 1) umowy kontraktacji, zawartej z podmiotem posiadającym zezwolenie marszałka województwa na prowadzenie działalności w zakresie skupu konopi włóknistych, lub
- 2) zobowiązania do przetworzenia konopi włóknistych we własnym zakresie na cele określone w art. 45 ust. 3, składanego do marszałka województwa właściwego dla miejsca położenia uprawy, w terminie do 14 dni po dokonaniu ich wysiewu.

Pismem z 16 kwietnia 2019 r. nr DROŚ.72243.01.2019 kontrolowany organ wezwał wnioskodawcę Pana T. R. (postępowanie zakończone wydaniem zezwolenia nr 2/2019) w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia wniosku o zobowiązanie do przetworzenia konopi włóknistych we własnym zakresie na cele określone w art. 45 ust. 3, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia [dowód: akta kontroli str. 82]. Wnioskodawca nie przedłożył powyższego dokumentu, załączył natomiast do wniosku umowę kontraktacji z 19 marca 2019 r. W toku czynności kontrolnych wystąpiono do kontrolowanego organu o złożenie wyjaśnień w zakresie pominięcia w wezwaniu skierowanym do wnioskodawcy umowy kontraktacji, jako dokumentu alternatywnego do zobowiązania do przetworzenia konopi włóknistych we własnym zakresie. Ze złożonych wyjaśnień wynika, iż: „Omyłkowo pominięto w wezwaniu informację, że uprawa konopi włóknistych może być również prowadzona w oparciu o kontraktację. Wnioskodawca złożył (26.04.2019 r.) oświadczenie o tym, że podpisał umowę kontraktacji z Instytutem Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich z siedzibą w Poznaniu, oraz że omlot i słomę powstałą po produkcji nasion będzie przetwarzał we własnym zakresie. Pracownik merytoryczny omyłkowo wskazał podstawę prawną wezwania czyli art. 32 i 33 kpa, a powinno być art. 50 kpa.”

Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 47 ust. 3a ustawy o p.n., do wniosku, o którym mowa w ust. 2, w przypadku samodzielnego przetwarzania konopi włóknistych z własnych upraw, dołącza się zobowiązanie do przetworzenia konopi włóknistych we własnym zakresie na cele określone w art. 45 ust. 3.

W myśl przepisu 47 ust. 3b ustawy o p.n. zobowiązanie, o którym mowa w ust. 3a, zawiera:

- 1) imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres albo nazwę firmy, siedzibę i adres producenta konopi włóknistych;
- 2) 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;
- 3) zwięzły opis zakładu przetwórczego lub miejsca przetwarzania wraz z wyposażeniem;
- 4) informację o rodzajach produktów, które będą wytwarzane przez zakład przetwórczy.

Kontrola wykazała, iż dokumenty załączone do wniosków złożonych przez Pana J.P. odpowiednio w dniu 15.05.2018 r. (dotyczy zezwolenia nr 1/2018) oraz w dniu 25.01.2019 r. (dotyczy zezwolenia nr 3/2019) zawierają większość elementów zobowiązania do przetworzenia konopi włóknistych we własnym zakresie określonych w art. 47 ust. 3a ustawy o p.n., za wyjątkiem numeru ewidencyjnego powszechnego elektronicznego systemu ewidencji ludności (PESEL) [dowód: akta kontroli str. 68-69, 90-92].

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 ustawy o p.n.) oraz zostały podpisane przez osobę upoważnioną - Wójta Gminy Świdnica.

W zakresie wydawania zezwoleń na uprawę konopi włóknistych stwierdzono, iż skontrolowane zezwolenia zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 47 ust. 3 ustawy o 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 niezbędne elementy decyzji administracyjnej określone w art. 107 § 1 k.p.a.: oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, 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 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.). W toku kontroli ustalono, że wszystkie skontrolowane zezwolenia nie zawierały 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. 64-65, 70-71, 75-76, 80-81, 87-88]

W wyjaśnieniach wskazano, że cyt.: *Pracownik merytoryczny wydający decyzję zezwalającą (...) omyłkowo nie zawarł (...) informacji o prawie zrzeczenia się odwołania i jego skutkach.*

Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

Podjęte czynności kontrolne wykazały także, że w kilku przypadkach treść wydanej decyzji nie jest tożsama z treścią złożonego w danej sprawie wniosku, wskazując rozbieżności w podanej powierzchni na której ma być prowadzona uprawa konopi, a mianowicie:

- zezwolenie nr 1/2018 z dnia 14.05.2018 r. wskazuje powierzchnię, na której może być prowadzona uprawa konopi w rozmiarze 0,94 ha, podczas gdy wnioskodawca podał informację, że przedmiotowa działka, na której planuje uprawę konopi, ma powierzchnię 1 ha,
- zezwolenie nr 1/2019 z dnia 7.05.2019 r. wskazuje powierzchnię, na której może być prowadzona uprawa konopi w rozmiarze 0,41 ha, podczas gdy wnioskodawca podał informację, że przedmiotowa działka, na której planuje uprawę konopi, ma powierzchnię 0,4 ha,
- zezwolenie nr 2/2019 z dnia 7.05.2019 r. wskazuje powierzchnię, na której może być prowadzona uprawa konopi w rozmiarze 0,41 ha, podczas gdy wnioskodawca podał informację, że przedmiotowa działka, na której planuje uprawę konopi, ma powierzchnię 0,4 ha,
- zezwolenie nr 3/2019 z dnia 6.05.2019r. wskazuje uprawę konopi na dz. nr 215 o pow. 0,9263 ha oraz na części dz. nr 315/1 o pow. 1 ha, podczas gdy wnioskodawca podał we wniosku powierzchnię uprawy wynoszącą 2 ha.

[dowód: akta kontroli str. 64-67, 75-79, 80-81, 83-85, 87-89, 93-94]

Wskazane decyzje nie zawierają wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy żądaniem zawartym we wniosku, a wydanym rozstrzygnięciem, w zakresie określenia powierzchni uprawy konopi włóknistych. Zgodnie z art. 107 § 3 kpa, uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Jednoznaczność ustaleń faktycznych powinna być, zgodnie z art. 107 § 3 KPA, osiągnięta poprzez wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Tak wyrażone stanowisko powinno być poprzedzone procesem zbierania materiału dowodowego w sposób wymagany przepisem art. 77 § 1 KPA oraz jego oceny zgodnie z regułą wynikającą z art. 80 KPA.

W złożonych pismem z dnia 5 października 2019 r. wyjaśnieniach [dowód: akta kontroli str. 29-30], nie wskazano okoliczności, w oparciu o które organ uznał, że ww. rozbieżności nie wymagają wyjaśnienia nie wykazano również by wnioskodawcy byli wzywani o wyjaśnienia w tym przedmiocie. Poinformowano natomiast, że „Do wniosków, których postępowanie zakończono zezwoleń nr 1/2018, 1/2019, 2/2019, 3/2019 wszczęto postępowanie w celu usunięcia rozbieżności dotyczącej powierzchni działek na których uprawiane są konopie włókniste (pismo z dnia 30.09.2019 r.) ponadto podjęto kontakt telefoniczny ze stroną postępowania (notatka służbowa z dnia 01.10.2019 r.). Strony poprawiły wnioski o prawidłową powierzchnię działki zgodnie z ewidencją gruntów i budynków”.

Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z 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). Zatem wydane w sprawie decyzje na uprawę konopi włóknistych powinny zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, wskazujące na przyczynę rozbieżności treści rozstrzygnięcia w zakresie powierzchni uprawy względem żądania zawartego we wniosku.



Kontrola wykazała, że w zezwoleniu nr 1/2019, 2/2019, 3/2019 powołano w podstawie prawnej wydanej decyzji publikatory ustaw:

- o przeciwdziałaniu narkomanii - Dz. U. z 2017 r. poz. 783 z późn. zm. mimo, że obowiązujący w dniu wydania decyzji publikator to: t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1030;
- kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 mimo, że obowiązujący w dniu wydania decyzji publikator to: t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.

Ponadto powołując się na ustawę o opłacie skarbowej przywołano publikator Dz. U. Nr 225, poz. 1635 z późn. zm. mimo, że obowiązujący w dniu wydania decyzji publikator to: t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1044 ze zm. W przekazanych wyjaśnieniach wskazano, że „W zezwoleniach nr 1/2019, 2/2019 i 3/2019 omyłkowo wpisano stare publikatory”.

Wyjaśnienia zostały uznane za przyczynę stwierdzonego uchybienia.

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 2019 r. poz. 1000 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 również, iż skontrolowane decyzje udzielające zezwolenia na uprawę konopi włóknistych były prawidłowo doręczane stronom postępowania.

W zakresie terminowości rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych stwierdzono, iż wszystkie wnioski zostały załatwione po upływie 1 miesiąca od daty wpływu wniosku. W aktach ww. postępowań brak jest dokumentu zawiadamiającego stronę o przedłużeniu terminu na załatwienie sprawy. 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.). Jednocześnie w myśl regulacji zawartej w 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. Natomiast o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić stronę, 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 wskazano *cyt.: Zezwolenia na uprawę konopi włóknistych nr 1/2018, 2/2018, 1/2019, 2/2019 i 3/2019 zostały wydane po upływie jednego miesiąca od dnia wpływu od organu wniosku w tej sprawie. Wszystkie wnioski wpływają do Urzędu Gminy w miesiącach grudzień-styczeń. Na przełomie kwiecień-maj podejmowana jest*

*uchwała Sejmiku Dolnośląskiego o powierzchni upraw konopi włóknistych. Pracownik merytoryczny przyjmując wniosek omyłkowo nie wszczynał postępowania wyjaśniającego o terminie załatwienia sprawy. Wszyscy zainteresowani informowani byli na bieżąco o zaistniałej sytuacji. Odnosząc się do złożonych wyjaśnień w zakresie informowania stron o zaistniałej sytuacji podkreślenia wymaga, iż zgodnie z 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 aktach opisywanych postępowań brak jest dokumentu świadczącego o zawiadomieniu strony o przedłużeniu terminu na załatwienie sprawy. Zatem złożone wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, a uznano je za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.*

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy o 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 latach 2018-2019 r. kontrolowany organ nie podejmował żadnych działań nadzoru nad uprawami konopi włóknistych. Organ kontrolowany, w wyjaśnieniach wskazał, że *nadzór nad uprawami konopi włóknistych na terenie naszej gminy prowadzony był przez Komendę Powiatową Policji, która nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości w związku z tym, gmina tego nadzoru nie sprawowała* [dowód: akta kontroli str. 95-97].

Wyjaśnienia nie zostały przyjęte. Działania podejmowane przez organ Policji nie są tożsame ze sprawowaniem nadzoru przez wójta nad uprawami konopi włóknistych określonymi w art. 50 ustawy o p.n.

Jednostka samorządu terytorialnego realizując zadania zlecone, działa jako przedstawiciel administracji rządowej. Czynności prawne są dokonywane w imieniu administracji rządowej i z bezpośrednim skutkiem dla niej. Zadania, o których mowa w art. 50 ustawy o p. n., mają charakter obowiązkowy. Ich realizacja należy do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Artykuł 50 ust. 2 ww. ustawy wylicza w sposób wyczerpujący uprawnienia nadzorcze osób upoważnionych przez wójta. Celem nadzoru, o którym mowa w art. 50 ustawy, jest kontrola przestrzegania przez podmioty prowadzące uprawę maku lub konopi włóknistych obowiązków wynikających z art. 45–48. W przypadku stwierdzenia prowadzenia upraw w sposób niezgodny z art. 45 i 47 ustawy o p. n., wójt (burmistrz, prezydent miasta), w drodze decyzji administracyjnej, wydaje nakaz zniszczenia upraw przez zaoranie lub przekopanie gruntu, na koszt prowadzącego uprawę. Decyzja powyższa podlega natychmiastowemu wykonaniu, czyli jeszcze przed upływem terminu do wniesienia odwołania. W razie naruszenia warunków prowadzenia uprawy, określonych w ustawie o p.n. lub w zezwoleniu, wójt (burmistrz, prezydent miasta) cofa zezwolenie na uprawę.

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

- 1) Rzetelnie weryfikować kompletność informacji zawartych we wniosku o wydanie zezwolenia oraz kompletność dokumentów załączonych do wniosku, a w przypadku stwierdzenia brakujących danych/dokumentów wymaganych przepisami prawa, wzywać wnioskodawcę o uzupełnienie wniosku w trybie art. 64 § 2 k.p.a.;

- 2) Wzywając wnioskodawcę do uzupełnienia braku formalnego wniosku w postaci zobowiązania do przetworzenia konopi włóknistych we własnym zakresie na cele określone w art. 45 ust. 3 ustawy o p.n., uwzględnić fakt, iż uprawa konopi włóknistych, w myśl art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.n. może być prowadzona również na podstawie umowy kontraktacji;
- 3) W przypadku braku możliwości spełnienia w całości żądania wnioskodawcy zawartego we wniosku, z uwagi na ustalenia poczynione 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) Sprawy załatwiać terminowo, zgodnie z dyspozycją art. 35 k.p.a., a o każdym przypadku niezakończonych spraw w terminie zawiadamiać strony zgodnie z dyspozycją art. 36 k.p.a.;
- 6) 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 sprawy utrzymywać w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji;
- 7) Prawidłowo nadawać znak prowadzonych postępowań o wydanie zezwolenia zgodnie z przepisami 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;
- 8) W wydawanych zezwoleniach na uprawę konopi włóknistych powoływać aktualne na dzień wydania decyzji publikatory aktów prawnych;
- 9) Podejmować działania związane z nadzorem nad uprawami konopi włóknistych zgodnie z dyspozycją art. 50 ustawy o p.n.

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 17 stycznia 2020 r.

Z. up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO  
WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
*Kres*  
Jarosław Kreso

ZASTĘPCA DYREKTORA  
Wydziału Nadzoru i Kontroli  
*Danuta Frydlewicz*  
Danuta Frydlewicz - Pierucka