

Olsztyn, 25 sierpnia 2021 r.

FK-IV.431.11.2021

Szanowny Pan
Krzysztof Szumała
Wójt Gminy Milejewo
ul. Elbląska 47
82-316 Milejewo

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. 2020 poz. 224), przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę problemową przeprowadzono w Urzędzie Gminy Milejewo, ul. Elbląska 47, 82-316 Milejewo, NIP: 5782157496, REGON: 000542563.

W okresie objętym kontrolą oraz w dniu rozpoczęcia czynności kontrolnych kierownikiem jednostki kontrolowanej był Pan Krzysztof Szumała – Wójt, wybrany na stanowisko w wyniku wyborów bezpośrednich przeprowadzonych 21 października 2018 r.

[akta kontroli str. 131]

Osobami odpowiedzialnymi za realizację zadania związanego z wydawaniem zezwoleń na uprawę konopi włóknistych byli:

- w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 4 maja 2020 r. – Pani Olga Gniadek – inspektor na samodzielnym stanowisku pracy ds. ochrony środowiska, odpadów komunalnych i ochrony zwierząt w Urzędzie Gminy Milejewo. Bezpośredni nadzór nad ww. pracownikiem sprawował Wójt Gminy.
 - od 23 marca 2020 r. – Pani Magdalena Rokicka – podinspektor na stanowisku ds. ochrony środowiska, odpadów komunalnych i ochrony zwierząt w Referacie Gospodarczym Urzędu Gminy Milejewo. Do 30 listopada 2020 r. bezpośredni nadzór nad ww. pracownikiem sprawował Wójt Gminy Milejewo; od 1 grudnia 2020 r. – Pani Aneta Witkowska – kierownik ww. referatu.
- [akta kontroli str. 127-131]*

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, Wydział Finansów i Kontroli, Oddział prowadzenia i koordynacji kontroli, w składzie:

- Iwona Zając-Kulesza – starszy inspektor wojewódzki – przewodnicząca zespołu kontrolnego, upoważnienie do kontroli nr FK-IV.0030.328.2021 z dnia 5 lipca 2021 r., wydane przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego; *[akta kontroli str. 6, 15]*
- Dorota Kusiewicz-Lauter – starszy inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego, upoważnienie do kontroli nr FK-IV.0030.329.2021 z dnia 5 lipca 2021 r.,

wydane przez Wojewodę Warmińsko –Mazurskiego. *[akta kontroli str. 7, 16]*

Kontrolę rozpoczęto 8 lipca 2021 r., a zakończono 22 lipca 2021 r., co zostało odnotowane w Książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 1/2021. *[akta kontroli str. 37]*

Kontrola prowadzona była w trybie zdalnym. Rozpoczęcie kontroli nastąpiło podczas wideokonferencji, w trakcie której okazano legitymacje służbowe kontrolerów, poinformowano o zasadach kontroli w trybie zdalnym, wymaganych dokumentach do kontroli oraz formach i terminie ich przekazania. Upoważnienia kontrolerów do kontroli zostały przekazane do jednostki kontrolowanej za pośrednictwem platformy e-PUAP.

[akta kontroli str. 8, 33-34]

Bieżąca kontrola była pierwszą kontrolą zewnętrzną z zakresu wydawania zezwoleń na uprawę konopi włóknistych przeprowadzoną w Urzędzie Gminy Milejewo.

[akta kontroli str. 14]

Przedmiotem kontroli była ocena prawidłowości wykonywania przez Gminę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, dotyczących wydawania zezwoleń na uprawę konopi włóknistych na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą”. Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2019 r. do 22 lipca 2021 r.

[akta kontroli str. 1-2, 17-32]

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092 ze zm.) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1464), w związku z art. 47 ust. 1 i art. 52 ustawy oraz art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162).

Wójt Gminy Milejewo upoważnił podinspektora ds. ochrony środowiska, odpadów komunalnych i ochrony zwierząt m.in. do udzielania informacji i wyjaśnień w czasie trwania czynności kontrolnych.

[akta kontroli str. 132-133]

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 22 marca 2020 r. zadanie objęte kontrolą nie było przypisane inspektorowi je realizującemu lub odpowiedniej komórce organizacyjnej Urzędu Gminy Milejewo. Powyższa kwestia została uregulowana 23 marca 2020 r. poprzez zawarcie w zakresie czynności podinspektora na stanowisku ds. ochrony środowiska, odpadów komunalnych i ochrony zwierząt, stosownego zapisu dotyczącego wydawania zezwoleń na uprawę konopi włóknistych, w związku z czym nie czyni się zarzutu w ww. zakresie.

[akta kontroli str. 45-130]

Realizację zadań w zakresie ewidencji działalności gospodarczej ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Powyższa ocena wynika z następujących ustaleń i ocen dokonanych w poszczególnych obszarach (zagadnieniach) objętych kontrolą:

1. Kompletność wniosków o wydanie zezwoleń na uprawę konopi włóknistych (art. 47 ust. 2 ustawy).

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2019 r. do 22 lipca 2021 r. do Urzędu Gminy

Milejewo wpłynęło łącznie 5 wniosków o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych, z tego: w roku 2019 i 2021 – po 2 wnioski, a w 2020 r. - 1.

[akta kontroli str. 13-14]

Kontroli poddano wszystkie ww. wnioski.

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, iż wszystkie wnioski zostały złożone na formularzu zawierającym elementy wymagane art. 47 ust. 2 pkt. 1 i 2 ustawy, tj.: imię, nazwisko, określenie miejsca zamieszkania i adres albo nazwę (firmę), siedzibę i adres wnioskodawcy; informację o odmianie konopi włóknistych, powierzchni uprawy oraz numer działki ewidencyjnej w ewidencji gruntów i budynków, określonej na podstawie przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego. Wraz z wnioskiem każdorazowo złożono oświadczenie o niekaralności za przestępstwo, o którym mowa w art. 63 lub 64 ustawy i wykroczenie, o którym mowa w art. 65 ustawy, a także dowód uiszczenia opłaty skarbowej z tytułu wydania zezwolenia na uprawę konopi włóknistych. W, związku z tym, że wszyscy wnioskodawcy byli producentami samodzielnie przetwarzającymi konopie włókniste z własnych upraw, do wniosku dodatkowo dołączono stosowne zobowiązanie, o którym mowa w art. 47 ust. 3a ustawy. Kontrola wykazała, że w przypadku 3 wniosków zobowiązanie do przetwarzania konopi włóknistych we własnym zakresie na cele określone w art. 45 ust. 3 ustawy nie zawierało wszystkich elementów wymaganych art. 47 ust. 3a ustawy, tj. brakowało:

- numeru identyfikacji podatkowej podmiotu lub numeru identyfikacyjnego w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (dot. sprawy znak: RG.6180.2.2021.MR, OŚ.6180.1.2019.OG, OŚ.6180.2.2019.OG) oraz PESEL (dot. sprawy znak: OŚ.6180.1.2019.OG) – art. 47 ust. 3a pkt 2 ustawy;
- zwięzłego opisu zakładu przetwórczego lub miejsca przetwarzania wraz z wyposażeniem (dot. sprawy znak: OŚ.6180.1.2019.OG) – art. 47 ust. 3a pkt 3 ustawy;
- informacji o rodzajach produktów, które będą wytwarzane przez zakład przetwórczy (dot. sprawy znak: OŚ.6180.2.2019.OG) – art. 47 ust. 3a pkt 4 ustawy.

Ponadto w przypadku sprawy znak: RG.6180.1.2021.MR stwierdzono brak podpisu wnioskodawcy na przedmiotowym zobowiązaniu. Organ przed wydaniem decyzji w żadnej z ww. spraw nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku pomimo dyspozycji zawartej w art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735), zwanej dalej: „kpa”, zgodnie z którą, jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

[akta kontroli str. 135-139, 150-175]

Wójt Gminy Milejewo w udzielonych wyjaśnieniach wskazał, że: „RG.6180.1.2021 – Wnioskodawca składał wniosek osobiście, Pracownik merytoryczny skupił się na treści wymaganych oświadczeń i przeoczył brak podpisu na jednym z nich.

- OŚ.6180.1.2019.OG, OŚ.6180.2.2019.OG – w części zarzutu określonego brakiem NIP i PESEL organ dokonał ustaleń z urzędu w tym zakresie. W pozostałym zakresie organ wskazuje na brak uzgodnień we wskazanym zakresie.” [akta kontroli str. 177-178, 181-

Niezastosowanie art. 64 § 2 kpa w ww. sprawach oceniono w kategorii nieprawidłowości skutkującej wszczęciem postępowania i wydaniem decyzji w oparciu o niekompletne wnioski. Podkreślenia wymaga fakt, że wszczęcie postępowania administracyjnego jest możliwe na podstawie takiego podania skierowanego do organu administracji publicznej, które czyni zadość wszystkim wymaganiom prawnym. Zgodnie z art. 63 § 2 kpa podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych.

Osobami odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowość są pracownicy realizujący zadanie objęte kontrolą oraz osoby bezpośrednio je nadzorująca.

Brak w zobowiązaniu, o którym mowa w art. 47 ust. 3a ustawy wszystkich obligatoryjnych elementów stwierdzono również w przypadku sprawy znak: OŚ.6180.1.2020.MR. Kontrola wykazała, że w tej sytuacji organ sporządził pismo z 26 marca 2020 r., będące wezwaniem strony do uzupełnienia wniosku, które pomimo przygotowania do wysłania nie zostało nadane w placówce pocztowej. Producent odebrał wezwanie osobiście dopiero w dniu 30 kwietnia 2020 r., a więc 35 dni po sporządzeniu ww. wezwania. *[akta kontroli str. 140-149]*

Z udzielonych wyjaśnień Wójta Gminy Milejewo wynika, iż: „(...) Wnioskodawca przed wysłaniem do niego pisma z wezwaniem o uzupełnienie wniosku wykonał do Urzędu Gminy telefon, w którym dowiedział się o brakach we wniosku po czym poinformował, iż odbierze pismo osobiście, gdyż planuje przyjechać na teren gminy Milejewo. Został poinformowany jakich dokumentów brakowało we wniosku. Doszło do porozumienia, iż decyzję wydamy po odbiorze wezwania i dostarczeniu wymaganych dokumentów. W związku z powyższym w porozumieniu z Wnioskodawcą termin rozpatrzenia sprawy uległ przedłużeniu (...).” *[akta kontroli str. 177-178, 181-182]*

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy podkreślić, że w aktach sprawy znak: OŚ.6180.1.2020.MR nie stwierdzono, żadnego dowodu (np. notatki służbowej, odręcznej adnotacji pracownika na piśmie z 26 marca 2020 r.) w zakresie telefonicznego wezwania strony do uzupełnienia wniosku, czym naruszono ogólną zasadę pisemności w postępowaniach administracyjnych wyrażoną w art. 14 kpa (uchybiecie). Paragraf drugi tego artykułu przewiduje możliwość załatwienia sprawy w innej formie niż pisemnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie, z zastrzeżeniem jednak, że treść oraz istotne motywy takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub adnotacji podpisanej przez stronę. Opisywana zasada zobowiązuje organ do dokumentowania w formie pisemnej całego przebiegu postępowania administracyjnego. Dokumentowanie poszczególnych czynności procesowych ma zasadnicze znaczenie dla odtworzenia rzeczywistego przebiegu czynności podejmowanych w toku rozpoznawania sprawy, co w konsekwencji może np. pozwolić organowi uchronić się przed ewentualnym zarzutem bezczynności lub przewlekłości.

Brak udokumentowania w formie pisemnej telefonicznego wezwania strony do uzupełnienia braków we wniosku skutkowało tym, że organ w trakcie trwania czynności kontrolnych nie był w stanie przedłożyć dowodu na okoliczność wywiązania się - bez zbędnej zwłoki - z obowiązku wynikającego z art. 64 § 2 kpa i w konsekwencji musiał złożyć wyjaśnienia w powyższej kwestii.

Osoba odpowiedzialną za ww. uchybienie jest podinspektor na stanowisku ds. ochrony środowiska, odpadów komunalnych i ochrony zwierząt oraz osoba bezpośrednio ją nadzorująca.

W powyższym obszarze stwierdzono również, że na każdym wniosku - na pierwszej stronie - została umieszczona pieczęć wpływu wniosku, zgodnie z § 42 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67). *[akta kontroli str. 135, 141, 150, 158, 167]*

2. Prawidłowość wydawania decyzji zezwalających na uprawę konopi włóknistych pod kątem spełnienia wymogów ustawy (art. 47 ust. 3) oraz Kpa (art. 107).

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Milejewo na podstawie 5 pisemnych wniosków wydał 5 decyzji zezwalających na uprawę konopi włóknistych. Zezwolenia te zostały wydane zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową ze względu na miejsce położenia uprawy, w ramach limitu powierzchni przyznanego gminie Milejewo w danym roku stosowną uchwałą Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego, tj.:

- uchwałą Nr V/92/19 z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie określenia ogólnej powierzchni przeznaczonej pod uprawy maku i konopi włóknistych oraz rejonizacji tych upraw w 2019 roku w Województwie Warmińsko-Mazurskim;
- uchwałą Nr XV/262/20 z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia ogólnej powierzchni przeznaczonej pod uprawy maku i konopi włóknistych oraz rejonizacji tych upraw w 2020 roku w Województwie Warmińsko-Mazurskim;
- uchwałą Nr XXII/372/20 z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie określenia ogólnej powierzchni przeznaczonej pod uprawy maku i konopi włóknistych oraz rejonizacji tych upraw w 2021 roku w Województwie Warmińsko-Mazurskim.

Ustalono, że przedmiotowe decyzje zostały podpisane przez Wójta Gminy lub osobę przez niego upoważnioną, tj. Sekretarza Gminy. Wszystkie zezwolenia zawierały obligatoryjne elementy wynikające z art. 107 § 1 pkt. 1 – 8 kpa, a także adnotację o pobraniu opłaty skarbowej. We wszystkich przypadkach odstąpiono od uzasadnienia decyzji w oparciu o art. 107 § 4 kpa. Ustalono również, iż skontrolowane decyzje udzielające zezwolenia na uprawę konopi włóknistych były prawidłowo doręczane stronom postępowania.

[akta kontroli str. 139, 149, 154-157, 161-162, 166, 174-175]

W zakresie terminowości rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych stwierdzono, iż zdecydowana większość spraw objętych kontrolą, za wyjątkiem jednej (dot. zezwolenia nr 1/2020), została załatwiona bez zbędnej zwłoki lub w ciągu miesiąca, tj. w terminie wynikającym z art. 35 § 1 lub 3 kpa. W przypadku zezwolenia nr 1/2020 wydanie decyzji nastąpiło 42 dni po wpływnięciu wniosku do Urzędu Gminy Milejewo, co było bezpośrednio spowodowane zwłoką producenta w odebraniu wezwania do uzupełnienia wniosku, o czym mowa powyżej w pkt 1 niniejszego dokumentu. Biorąc pod uwagę fakt zawieszenia biegu (brak rozpoczęcia biegu) terminów procesowych

dotyczących stron w postępowaniach administracyjnych¹ na okres od 14 marca 2020 r. do 23 maja 2020 r., w związku z ogłoszonym stanem zagrożenia epidemicznego, a następnie stanem epidemii z powodu COVID-19, nie czyni się zarzutów w zakresie nieterminowego wydania zezwolenia nr 1/2020. *[akta kontroli str. 140-149]*

W ww. obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- nieumieszczenie w treści zezwolenia nr 1/2019 z dnia 4 kwietnia 2019 r., nr 2/2019 z dnia 26 kwietnia 2019 r. oraz nr 1/2020 z dnia 4 maja 2020 r. informacji o odmianie konopi włóknistych, tj. obligatoryjnego elementu wskazanego w art. 47 ust. 3 pkt 3 ustawy. Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez Wójta Gminy Milejewo powyższe było spowodowane omyłką pisarską. Skutkiem ww. nieprawidłowości jest naruszenie ww. przepisu ustawy. *[akta kontroli str. 139, 149, 166, 177-178, 181-182]*
- niewłaściwe określenie terminu ważności zezwoleń na uprawę konopi włóknistych, tj. obejmującego poza rokiem wydania zezwolenia, również rok następny. Z wyjaśnień udzielonych przez Wójta Gminy Milejewo wynika, iż przyczyną powyższego była błędna interpretacja art. 47 ust. 3 pkt 6 ustawy, na podstawie której przyjęto, że termin ważności zezwolenia winno się rozumieć „(...) jako termin w trybie przepisów kpa a nie jako roku kalendarzowego.”. *[akta kontroli str. 139, 149, 156, 166, 174, 177-178, 181-182]*
Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy zaznaczyć, że kluczowe znaczenie dla wydania zezwoleń do uprawy maku i konopi ma uchwała sejmiku województwa wydawana na mocy art. 46 ust. 8 ustawy. Organ kolegialny województwa, na podstawie tego aktu prawa miejscowego, corocznie określa ogólną powierzchnię przeznaczoną pod uprawy maku lub konopi włóknistych oraz rejonizację tych upraw, mając na względzie zagrożenie narkomanią, zapotrzebowanie na surowce pochodzące z tych upraw oraz tradycję uprawy maku i konopi włóknistych na danym terenie. Natomiast organ zezwalający wydając decyzje w zakresie uprawy konopi włóknistych musi zmieścić się w limitach określonych ww. uchwałą.

Biorąc pod uwagę to, że organ corocznie wydawał zezwolenia na uprawę konopi włóknistych w ramach limitu powierzchni przyznanego gminie Milejewo w danym roku (dot. roku 2019, 2020 i 2021) ww. nieprawidłowość na dzień rozpoczęcia czynności kontrolnych nie wywołała żadnych skutków prawnych.

¹ Zgodnie z zapisem art. 15z ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020r. poz. 374), w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID, bieg terminów m.in. w postępowaniach administracyjnych nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. Przepis ten został uchylony z dniem 16 maja 2020 r. przez art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875). Na podstawie art. 68 ust.7 ww. ustawy terminy w postępowaniach, których bieg nie rozpoczął się lub uległ zawieszeniu, rozpoczynają się lub będą dalej po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. zawieszenie biegu (brak rozpoczęcia biegu) terminów w postępowaniach administracyjnych obowiązywało od 14 marca 2020 r. do 23 maja 2020 r.

- powoływania w podstawie prawnej zezwoleń art. 47 ustawy bez wskazywania ustępu upoważniającego organ administracji publicznej do wydania decyzji w zakresie uprawy konopi włóknistych. Ustawodawca w ww. artykule reguluje również kwestię prowadzenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) rejestru wydanych zezwoleń; określa wymogi, jakie powinien spełniać wniosek oraz jego załączniki; wskazuje przypadki, w jakich organ może odmówić wydania zezwolenie lub cofnąć wydane wcześniej zezwolenie. W wyjaśnieniu Wójt Gminy Milejewo podał, że: *„Przy wystawianiu decyzji powoływano się na cały art. 47, gdyż wskazanie podstawy prawnej ma na celu określenie podstaw legalności jej wydania i zakresu przeprowadzonego postępowania, którego wynikiem jest wydanie zezwolenia. Takie wskazanie przepisu realizuje również funkcję informacyjną dla strony, która dysponuje możliwością kompleksowego zapoznania się z treścią obowiązujących regulacji prawnych w zakresie objętym wnioskiem.”*.

[akta kontroli str. 139, 149, 156, 166, 174, 177-178, 181-182]

Należy wskazać, że jako podstawę prawną zezwolenia powinno się powoływać jedynie przepisy proceduralne mające szczególny związek z decyzją. Organ powinien być bardzo precyzyjny we wskazywaniu podstawy prawnej decyzji, tj. podawać ją ze wskazaniem mających zastosowanie w sprawie przepisów zarówno prawa formalnego, jak i materialnego oraz z powołaniem źródeł jego publikacji (wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 kwietnia 1999 r., sygn. akt: III SA 8192/98). Jeżeli przepis stanowiący podstawę prawną decyzji jest podzielony na wewnętrzne jednostki redakcyjne (ustępy, punkty lub paragrafy), to konieczne jest wskazanie w decyzji odpowiedniej jednostki redakcyjnej tego przepisu. Ww. nieprawidłowość skutkuje brakiem czytelności podstawy prawnej decyzji zezwalającej.

Osobami odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowości są pracownicy realizujący zadanie objęte kontrolą oraz osoby bezpośrednio je nadzorujące.

3. Poprawność odmowy wydania zezwolenia w przypadku nie spełnienia przez przedsiębiorcę wymagań określonych w art. 47 ust. 4 ustawy.

Zgodnie z art. 47 ust. 4 ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) odmawia wydania zezwolenia na uprawę konopi włóknistych, jeżeli wnioskodawca nie daje rękojmi należytego zabezpieczenia zbioru z tych upraw przed wykorzystaniem do celów innych niż określone w ustawie, a w szczególności:

- był karany za popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 63 lub 64 ustawy,
- był karany za popełnienie wykroczenia, o którym mowa w art. 65 ustawy.

Wymogi powyższe zawarte są w oświadczeniu producenta składanym wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia. Spełnienie tych wymogów jest badane na etapie rozpatrywania wniosku o wydanie zezwolenia.

W okresie objętym kontrolą, na podstawie pisma Wójta Gminy Milejewo z 6 lipca 2021 r., znak: RG.6180.3.2021.MR oraz dokumentacji przedłożonej do kontroli przez jednostkę kontrolowaną, nie stwierdzono przypadków odmowy wydania decyzji (zezwoleń) na uprawę konopi włóknistych.

[akta kontroli str. 14]

4. Prowadzenie rejestru wydanych zezwoleń na uprawę konopi włóknistych.

Zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 47 ust. 6 ustawy, Wójt Gminy Milejewo w okresie objętym kontrolą prowadził w formie elektronicznej *Rejestr zezwoleń na uprawę konopi włóknistych*, zawierający następujące dane:

- liczbę porządkową;
- imię i nazwisko wnioskodawcy;
- adres wnioskodawcy;
- odmianę konopi;
- powierzchnię działki;
- nr działki;
- numer zezwolenia;
- datę wystawienia zezwolenia;
- termin ważności zezwolenia;
- numer działki;
- numer rejestru.

Na dzień rozpoczęcia niniejszej kontroli, tj. 8 lipca 2021 r. w rejestrze figurowało 6 zezwoleń wydanych w latach 2017-2021. W zdecydowanej większości przypadków dane w rejestrze były zgodne z danymi zawartymi we wniosku przedsiębiorcy oraz w wydanych zezwoleniach na uprawę konopi włóknistych. Wyjątek stanowiła poz. 3 ww. rejestru, w przypadku której informacje dotyczące odmiany konopi włóknistych podano w niepełnym zakresie, tj. wniosek producenta dotyczył dwóch odmian konopi włóknistych FUTURA 75 oraz CANNABIS SATIVA L, podczas gdy w rejestrze wskazano tylko pierwszą z nich.

[akta kontroli str. 134, 158]

Wójt Gminy Milejewo w udzielonych wyjaśnieniach wskazał, że: *„Być może w trakcie wpisywania kolejnego zezwolenia przypadkowo usunięto jedną z odmian konopi włóknistych (poz. 3 rejestru) ponieważ, wcześniejszy rejestr jest zgodny z danymi z wniosku.”*. Ponadto w wyjaśnieniu potwierdzono, iż poz. 3 rejestru winna zawierać dwie odmiany konopi zgodnie z wnioskiem.

[akta kontroli str. 177-178, 181-182]

Powyższe oceniono w kategorii uchybienia, które na dzień zakończenia niniejszej kontroli, tj. 22 lipca 2021 r. nie wywołało żadnych skutków prawnych.

Osobą odpowiedzialną za ww. uchybienie jest inspektor na samodzielny stanowisku pracy ds. ochrony środowiska, odpadów komunalnych i ochrony zwierząt oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

5. Sprawowanie nadzoru nad uprawami konopi włóknistych, wynikającego z art. 50 ustawy.

Zgodnie z art. 50 ustawy, nadzór nad uprawami konopi włóknistych sprawuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce położenia tych upraw.

W ramach wykonywania nadzoru osoby upoważnione przez organ, o którym mowa w ust. 1 ww. art., są uprawnione do:

1. wejścia na grunty, na których są prowadzone uprawy maku lub konopi włóknistych, oraz dojścia do tych gruntów przez inne nieruchomości;
2. kontroli dokumentów uprawniających do prowadzenia upraw maku lub konopi włóknistych;
3. żądania wyjaśnień od prowadzącego uprawy maku lub konopi włóknistych.

Osoby upoważnione do wykonywania czynności określonych w art. 50 ust. 2 ustawy są obowiązane do okazania upoważnienia wydanego przez organ sprawujący nadzór.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą podejmowano działania w ramach nadzoru nad uprawami konopi włóknistych, tj. podinspektor na stanowisku ds. ochrony środowiska, odpadów komunalnych i ochrony zwierząt, na podstawie upoważnienia Wójta Gminy Milejewo przeprowadził jedną kontrolę na działkach ewidencyjnych o numerach: 174/1, 174/2, 174/3, 174/4 i 174/5 położonych w miejscowości Ogrodniki, gmina Milejewo, na których - w związku z wydanym zezwoleniem nr 1/2020 - prowadzona była uprawa konopi włóknistych.

W wyniku analizy dokumentacji przedłożonej do kontroli stwierdzono, iż producent o planowanej kontroli upraw został powiadomiony telefonicznie, o czym świadczy odrębna notatka na upoważnieniu do kontroli, przy czym z adnotacji tej nie wynika kto, kiedy i dlaczego dokonał ww. czynność, a w konsekwencji - czy w badanym przypadku znalazł zastosowanie art. 79 § 1 kpa, który stanowi, iż strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na 7 dni przed terminem. [akta kontroli str. 38]

Z wyjaśnień udzielonych przez Wójta Gminy Milejewo wynika, iż powyższe spowodowane było tym, że producent „(...) taką złożył ustną dyspozycją do 1 kontaktu.”.

[akta kontroli str. 177-178, 181-182]

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy podkreślić, że w aktach przedłożonych do kontroli nie stwierdzono dowodu na dokonanie przez organ ustaleń ze stroną w ww. zakresie. Zwraca się uwagę na obowiązek stosowania w postępowaniach administracyjnych zasady pisemności postępowania, wynikającej z art. 14 kpa. Zgodnie z paragrafem 2 ww. przepisu sprawy mogą być załatwiane ustnie, 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 2019 r. poz. 123 i 730) 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. Naruszenie art. 14 § 2 kpa oceniono w kategorii uchybienia skutkującego brakiem dowodu na okoliczność wywiązania się przez organ z obowiązku wynikającego z art. 79 § 1 kpa.

Ponadto w powyższym obszarze stwierdzono, że z przeprowadzonej kontroli sporządzony został protokół, który zawierał następujące informacje: imię i nazwisko upoważnionego pracownika Urzędu Gminy Milejewo przeprowadzającego kontrolę, imię i nazwisko posiadającego zezwolenie, numer tego zezwolenia, wskazanie jakich czynności dokonano, podpis osoby kontrolującej i kontrolowanej. Do protokołu załączono zdjęcia plantacji. Stwierdzono, iż z protokołu nie wynika, kiedy i gdzie przeprowadzono kontrolę oraz co

ustalono w jej wyniku. Na podstawie analizy dokumentu pokontrolnego stwierdza się również, że pomimo tego, iż kontrola dotyczyła producenta samodzielnie przetwarzającego konopie włókniste z własnych upraw kontrolą nie objęto wszystkich dokumentów uprawniających do prowadzenia upraw konopi włóknistych, tj. nie zbadano, czy producent złożył do marszałka województwa właściwego dla miejsca położenia uprawy zobowiązanie do przetworzenia konopi włóknistych we własnym zakresie na cele określone w art. 45 ust. 3 ustawy, do czego był zobowiązany dyspozycją art. 46 ust. 2 pkt 2 ustawy.

[akta kontroli str. 39-43]

Należy podkreślić, że każde postępowanie prowadzone zgodnie z przepisami prawa musi być właściwie udokumentowane, ponieważ późniejsze jego odtworzenie możliwe jest tylko na podstawie zgromadzonej dokumentacji. Ponieważ ustawodawca przewiduje w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii sankcje karne, należy mieć na uwadze ewentualność zaistnienia konieczności posłużenia się dokumentem pokontrolnym w postępowaniu dochodzeniowo – śledczym. Żeby dokument sporządzony w wyniku przeprowadzonej kontroli mógł stanowić dowód tego, co zostało w nim stwierdzone musi spełniać przesłanki ustawowe dokumentu urzędowego, zawarte w art. 76 kpa, zatem powinien być sporządzony w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania.

W związku z powyższym oraz z uwagi na brak określenia w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii sposobu dokumentowania sprawowanego nadzoru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nad uprawami konopi włóknistych, należy stosować zasady ogólne wynikające z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Stąd też sporządzając dokument z przebiegu oględzin plantacji i przebiegu kontroli dokumentów należałoby stosować przepisy art. 67 – 71 kpa, tj. z protokołu powinno wynikać kto (potwierdzenie dokumentem upoważniającym do kontroli - w tym przypadku Wójt wydał upoważnienie do przeprowadzenia kontroli), gdzie, kiedy i jakich czynności dokonał, kto (potwierdzenie dokumentem tożsamości) i w jakim charakterze był obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono. Ponadto protokół ten powinien być podpisany przez stronę kontrolującą i kontrolowaną. Ww. uchybienie nie delegalizuje przeprowadzonej kontroli i nie wywołuje negatywnych skutków dla realizacji obowiązków z zakresu sprawowania nadzoru nad uprawą konopi włóknistych.

Biorąc pod uwagę liczbę przeprowadzonych kontroli w latach 2019-2021 oraz fakt przedłożenia tylko w 1 przypadku przez producenta wraz z wnioskiem dokumentów uprawniających do prowadzenia upraw konopi włóknistych, tj. faktury poświadczającej zakup materiału siewnego oraz etykiet z opakowań zakupionego materiału siewnego, zwrócono się z zapytaniem nt. przyczyn skontrolowania w ww. okresie tylko 1 zezwolenia oraz sposobu sprawowania nadzoru nad uprawami konopi włóknistych w 2019 r.

Wójt Gminy Milejewo udzielając odpowiedzi w ww. zakresie wskazał, że: „*Realizacja obowiązków kontrolnych uzależniona jest od możliwości kadrowych i zmiany pracownika merytorycznego.*”.

[akta kontroli str. 177-178, 181-182]

Należy podkreślić, że zadania, o których mowa w art. 50 ustawy mają charakter obowiązkowy. Ich realizacja należy do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Artykuł 50 ust. 2 ustawy wylicza w sposób wyczerpujący uprawnienia nadzorcze osób upoważnionych przez wójta. Celem nadzoru jest kontrola przestrzegania przez podmioty

prowadzące uprawę maku lub konopi włóknistych obowiązków wynikających z art. 45-48 ustawy. Kontrola ta powinna być prowadzona w taki sposób, aby organ miał rzeczywistą wiedzę nt. działalności kontrolowanego podmiotu, któremu udzielono zezwolenia. Nadzór nad uprawami konopi włóknistych nie może być iluzoryczny. Biorąc pod uwagę ilość wydawanych corocznie zezwoleń w zakresie uprawy konopi włóknistych (od 1 do 2) oraz okres ważności tych zezwoleń (max. do końca roku, w którym je wydano) winno się przyjąć zasadę corocznego przeprowadzania kontroli wszystkich, wydanych w danym roku zezwoleń na uprawę konopi włóknistych. Nieobjęcie kontrolą wszystkich zezwoleń wydanych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 22 lipca 2021 r. oceniono w kategorii uchybienia, skutkującego obniżeniem skuteczności sprawowanego nadzoru upraw konopi włóknistych.

Osobą odpowiedzialną za ww. uchybienia są:

- w zakresie nieobjęcia kontrolą zezwoleń wydanych w 2019 r. - inspektor na samodzielnym stanowisku pracy ds. ochrony środowiska, odpadów komunalnych i ochrony zwierząt oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca;
- w zakresie: niewłaściwego udokumentowania telefonicznego zawiadomienia producenta o terminie przeprowadzenia kontroli oraz nierzetelnego udokumentowania wyników kontroli przeprowadzonej w 2020 r. - podinspektor na stanowisku ds. ochrony środowiska, odpadów komunalnych i ochrony zwierząt oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

6. Poprawność wydawania decyzji w sprawie zniszczenia upraw (art. 51 ustawy), w przypadku stwierdzenia prowadzenia upraw konopi w sposób niezgodny z art. 46 i 47 ustawy.

W okresie objętym kontrolą, Wójt Gminy Milejewo nie wydawał decyzji w sprawie zniszczenia upraw konopi włóknistych. *[akta kontroli str. 14]*

7. Prawidłowość pobierania opłat za zezwolenia na uprawę konopi włóknistych.

Według stanu prawnego obowiązującego w dniach wydania zezwoleń, wynikającego z części III ust. 29 pkt 1 Wykazu przedmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnienia, stanowiącego załącznik do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1546), opłata skarbową za wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, wynosi 30 zł.

W przypadku wszystkich zezwoleń, wydanych w okresie objętym kontrolą stwierdzono, że opłata skarbową została pobrana prawidłowo, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o opłacie skarbowej, tj. z chwilą złożenia wniosków o wydanie zezwolenia oraz w wysokości określonej w części III pkt 29 ust. 1) załącznika ustawy o opłacie skarbowej, tj. w wysokości 30 zł. W treści decyzji umieszczano stosowną wzmiankę o pobraniu opłaty. Dowody dokonania opłaty zostały dołączone do akt spraw. *[akta kontroli str. 138, 144, 153, 161, 173]*

8. Realizacja zadania zleconego z zakresu administracji rządowej polegającego na wydawaniu zezwoleń na uprawę konopi włóknistych, w tym: liczba osób realizujących zadanie, inne zadania wykonywane przez pracownika/pracowników, czas przeznaczony na realizację zadania, proporcje zadania zleconego do innych zadań, realizowanych przez pracownika/pracowników.

Zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej polegające na wydawaniu zezwoleń na uprawę konopi włóknistych realizowane jest - co do zasady - przez jednego pracownika. Wyjątek stanowił okres od 23 marca 2020 r. do 4 maja 2020 r., podczas którego do ww. zadania wyznaczonych było 2 pracowników. Na realizację zadania przeznacza się rocznie do 3 dni roboczych na 1 wniosek, tj. około 1/30 czasu pracy w stosunku do pozostałych zadań ujętych w zakresie obowiązków podinspektora na stanowisku ds. ochrony środowiska, odpadów komunalnych i ochrony zwierząt w Referacie Gospodarczym Urzędu Gminy Milejewo.

[akta kontroli str. 44]

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) Wydawanie zezwoleń na uprawę konopi włóknistych w oparciu o kompletne zobowiązanie do przetworzenia konopi włóknistych we własnym zakresie na cele określone w art. 45 ust. 3 ustawy, tj. zawierające wszystkie elementy określone w art. 47 ust. 3b ustawy, a w przypadku stwierdzenia w nim braków formalnych wzywanie wnioskodawcy do ich usunięcia w trybie art. 64 § 2 kpa.
- 2) W prowadzonych postępowaniach administracyjnych oraz kontrolnych załatwianie spraw 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 § 2 kpa, przy czym treść oraz istotne motywy takiego załatwienia należy utrzymywać w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.
- 3) Określanie w wydawanych decyzjach zezwalających na uprawę konopi włóknistych terminu ważności zezwolenia, obejmującego wyłącznie rok, w którym obowiązuje właściwa uchwała Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego w sprawie określenia ogólnej powierzchni przeznaczonej pod uprawy maku i konopi włóknistych oraz rejonizacji tych upraw w danym roku w województwie warmińsko-mazurskim.
- 4) Powoływanie w podstawie prawnej zezwoleń na uprawę konopi włóknistych jednostki redakcyjnej (tj. ustępu) art. 47 ustawy, upoważniającej organ administracji publicznej do działania w tym zakresie.
- 5) Rzetelne wprowadzanie danych do *Rejestru zezwoleń na uprawę konopi włóknistych*.
- 6) Zwiększenie skuteczności nadzoru nad uprawami konopi włóknistych poprzez coroczne przeprowadzanie kontroli wszystkich, wydanych w danym roku zezwoleń na uprawę konopi włóknistych oraz dokumentowanie przebiegu oględzin plantacji

i przebiegu kontroli dokumentów w formie protokołu zawierającego wszystkie elementy określone w art. 68 kpa.

Biorąc pod uwagę przyczynę wystąpienia nieprawidłowości w zakresie nieumieszczenia w treści trzech zezwoleń informacji o odmianie konopi włóknistych oraz fakt uzupełnienia ww. braku w zezwoleniach wydanych w 2021 r. odstępuje się od wydania zaleceń w powyższym zakresie.

Proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko – Mazurskiego w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**

Artur Chojecki