

Olsztyn, 10 kwietnia 2017 r.



**WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI**  
FK-VI.431.9.2017

**Szanowny Pan  
Andrzej Lemanowicz  
Burmistrz Tolkmicka  
ul. Plac Wolności 3  
82-340 Tolkmicko**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), zwanej dalej „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

### **Wystąpienie pokontrolne**

Kontrolę przeprowadzono, w Urzędzie Miasta i Gminy w Tolkmicku, ul. Plac Wolności 3, 82-340 Tolkmicko, NIP: 5781009279, REGON: 000527523.

W okresie objętym kontrolą oraz w dniu kontroli stanowiska pełnili:

- **Pan Andrzej Lemanowicz** – Burmistrz, wybrany na stanowisko w wyniku wyborów bezpośrednich w dniu 16 listopada 2014 r.;
- **Pan Józef Zamojcin** – Zastępca Burmistrza, powołany na stanowisko w dniu podjęcia Zarządzenia Nr 31/2010 Burmistrza Tolkmicka z 2 grudnia 2010 r.

Odpowiedzialnym za realizację zadania związanego z wydawaniem zezwoleń na uprawę konopi włóknistych jest Pani Alicja Borowiec, inspektor ds. infrastruktury i rolnictwa w Urzędzie Miasta i Gminy w Tolkmicku. Bezpośredni nadzór nad ww. pracownikiem sprawuje Zastępca Burmistrza. *[akta kontroli str. 20-21, 28-36]*

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w składzie:

- **Iwona Zając** – Inspektor wojewódzki – przewodnicząca zespołu kontrolnego, legitymacja służbowa nr 3/2015 wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, na podstawie upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.165.2017 z 10 marca 2017 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego;
- **Paweł Gulbinowicz** – Inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego, legitymacja służbowa nr 22/2014 wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, na podstawie upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.166.2017 z 10 marca 2017 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

*[akta kontroli str. 16-19]*

Kontrolę rozpoczęto 14 marca 2017 r. a zakończono 15 marca 2017 r., co udokumentowano wpisem do książki kontroli Urzędu Miasta i Gminy w Tolkmicku, pod pozycją 1/2017.

Przedmiotem kontroli była realizacja zadań w zakresie wydawania zezwoleń na uprawę konopi włóknistych, realizowanych na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 224 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”. Kontrolą objęto 2016 r. *[akta kontroli str. 1-2, 6-15]*

W 2016 roku Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego uchwałą Nr XV/370/16 z dnia 22 marca 2016 r. dokonał rejonizacji upraw konopi włóknistych na terenie województwa, zgodnie, z którą ogólna powierzchnia przeznaczona pod uprawę konopi dla gminy Tolkmicko w 2016 r. wyniosła 71 ha. *[akta kontroli str. 23-24]*

Bieżąca kontrola była pierwszą kontrolą z tego zakresu przeprowadzoną w Urzędzie Miasta i Gminy w Tolkmicku. *[akta kontroli str. 5]*

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz 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 2015 r., poz. 525 ze zm.), w związku z art. 75 ust. 1 pkt. 5 i art. 76 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1829 ze zm.) oraz art. 47 ust. 1 ustawy. *[akta kontroli str. 6-15]*

Burmistrz Tolkmicka upoważnił inspektora ds. infrastruktury i rolnictwa do udzielania wszelkich wyjaśnień w toku kontroli. *[akta kontroli str. 22]*

Na podstawie ustaleń kontroli, realizację zadań przez Urząd Miasta i Gminy w Tolkmicku w zakresie wydawania zezwoleń na uprawę konopi włóknistych, ocenia się **pozytywnie z uchybieniami**.

W wyniku kontroli ustalono:

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

W okresie objętym kontrolą, tj. w 2016 r. do Urzędu Miasta i Gminy w Tolkmicku wpłynął 1 wniosek o wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych. Zawierał on elementy wymagane art. 47 ust. 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. Dodatkowo wniosek zawierał informację o rodzaju umowy. *[akta kontroli str. 38]*

Do wniosku zostały dołączone następujące dokumenty: oświadczenie wnioskodawcy, że nie był karany za popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 63 lub 64 ustawy i wykroczenie, o którym mowa w art. 65 ustawy, dowód uiszczenia opłaty skarbowej, faktura na zakup materiału siewnego kategorii kwalifikowany - odmiana zgodna z wykazaną we wniosku, kopia etykiety certyfikowanego materiału siewnego oraz kopia umowy

kontraktacyjnej, zawartej z podmiotem posiadającym zezwolenie marszałka województwa na prowadzenie działalności w zakresie skupu konopi włóknistych. *[akta kontroli str. 39-47]*

## **2. Prawdliwość wydawania decyzji zezwalających na uprawę konopi włóknistych, pod kątem spełnienia wymogów ustawy (art. 47 ust.3) oraz k.p.a. (art. 107).**

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Tolkmicka na podstawie złożonego w 2016 r. wniosku wydał 1 decyzję zezwalającą na uprawę konopi włóknistych odmiany Fibrol na powierzchni 0,002 ha. Zezwolenie to zostało wydane zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową, w ramach limitu powierzchni przyznanego gminie Tolkmicko w 2016 r. uchwałą Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego Nr XV/370/16 z dnia 22 marca 2016 r. w sprawie określenia ogólnej powierzchni przeznaczonej pod uprawy maku i konopi włóknistych oraz rejonizacji tych upraw w roku 2016. Ustalono, że przedmiotowa decyzja została wydana w terminie określonym w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.), zwanej dalej: „k.p.a”. Zawierała ona wszystkie wymagane elementy, wynikające z art. 47 ust. 3 ustawy oraz z art. 107 § 1 i 4 k.p.a., a także adnotację o pobraniu opłaty skarbowej.

*[akta kontroli str. 23-24, 48-49]*

Przedmiotowa decyzja podpisana była przez pracownika realizującego zadanie objęte kontrolą z upoważnienia Burmistrza Tolkmicka (pełnomocnictwo Nr 1/2012 z 12 marca 2012 r.).

*[akta kontroli str. 37, 48-49]*

W powyższym obszarze stwierdzono uchybienie polegające na błędnym pouczeniu strony co do organu odwoławczego. W decyzji zezwalającej zawarto informację, iż służy od niej odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie za pośrednictwem Burmistrza Tolkmicka, w terminie 14 dni od dnia doręczenia stronie decyzji.

*[akta kontroli str. 48-49]*

Na podstawie §1 ust. 14 lit. a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 198, poz. 1925), powiat elbląski (w skład którego wchodzi gmina miejsko-wiejska Tolkmicko) znajduje się we właściwości miejscowej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu. W związku z czym to właśnie ta jednostka powinna być wskazana w pouczeniu jako organ odwoławczy, a nie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie.

Kontrola wykazała, że przyczyną ww. uchybienia było niedochowanie należytej staranności przy sporządzaniu decyzji zezwalającej na uprawę konopi włóknistych.

W związku z tym, iż strona nie odwołała się od decyzji należy uznać, że ww. uchybienie nie wywołało negatywnych skutków.

Osobami odpowiedzialnymi za ww. uchybienie są: inspektor ds. infrastruktury i rolnictwa oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

## **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, jeżeli wnioskodawca nie daje rękojmi należytego zabezpieczenia zbioru z tych upraw przed wykorzystaniem do celów innych niż określone w ustawie, a w szczególności:

- nie dysponuje pomieszczeniem zabezpieczonym przed kradzieżą torebki (makówki), o której mowa w art. 48 ust. 1 ustawy,
- 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 Burmistrza Tolkmicka z 7 marca 2017 r., znak: ROL.6180.01.2017 oraz badanej dokumentacji nie stwierdzono przypadków odmowy wydania decyzji (zezwoleń) na uprawę konopi włóknistych. [akta kontroli str. 5]

#### **4. Prowadzenie rejestru wydanych zezwoleń na uprawę konopi włóknistych.**

Zgodnie z art. 47 ust. 6 ustawy, Burmistrz Tolkmicka w okresie objętym kontrolą prowadził (w formie papierowej) rejestr wydanych zezwoleń. Przedmiotowy rejestr zawierał:

- liczbę porządkową,
- nazwa rośliny,
- nazwisko / nazwa firmy posiadającego zezwolenie;
- adres;
- numer ewidencyjny nieruchomości;
- powierzchnia uprawy (ha);
- numer zezwolenia.

[akta kontroli str. 65]

#### **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, 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 ust. 2 są obowiązane do okazania upoważnienia wydanego przez organ sprawujący nadzór.

Ustalono, iż w okresie objętym kontrolą podejmowano działania w ramach nadzoru nad uprawami konopi włóknistych, tj. inspektor ds. infrastruktury i rolnictwa, na podstawie

upoważnienia Burmistrza, przeprowadził dwie kontrole doraźne na działce ewidencyjnej o nr 168 w miejscowości Łęcze, na której - w związku z wydanym zezwoleniem - prowadzona była uprawa konopi włóknistych. W wyniku ww. kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, jak również nie wydawano zaleceń pokontrolnych.

Analiza upoważnienia do przeprowadzenia ww. kontroli wykazała, że w podstawie prawnej powołano Zarządzenie Nr 60/2009 Burmistrza Tolkmicka z dnia 31 października 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta i Gminy Tolkmicko i jednostkach organizacyjnych Gminy Tolkmicko oraz zasad jej koordynacji.

*[akta kontroli str. 50]*

W związku z powyższym kontrolujący wystąpili o udzielenie wyjaśnienia na jakiej podstawie, w oparciu o jakie przepisy prawne powołane powyżej zarządzenie Burmistrza stanowiło podstawę wydania upoważnienia do przeprowadzenia kontroli w zakresie upraw konopi włóknistych.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, iż przedmiotowe zarządzenie „(...) określa prowadzenie wszelkich kontroli – w tym kontroli zarządczej, prowadzonych przez pracowników Urzędu sprawdzających stan faktyczny i porównywanie go ze stanem wymaganym w normach prawnych. Upoważnienie wydane dla Pani Borowiec Alicji nastąpiło najpewniej na podstawie § 12 w/w zarządzenia.”

*[akta kontroli str. 55-64]*

Odnosząc się do ww. wyjaśnienia należy zauważyć, że zarządzenie Nr 60/2009 Burmistrza Tolkmicka z dnia 31 października 2009 r. zostało wydane na podstawie ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która nałożyła na kierowników jednostek sektora finansów publicznych, w tym samorządu terytorialnego, obowiązek zapewnienia w kierowanych jednostkach kontroli zarządczej, która ma wspomóc realizację wyznaczonych celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Ww. zarządzenie określa sposób organizacji i zasad wykonywania kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta i Gminy w Tolkmicku oraz w jednostkach organizacyjnych Gminy Tolkmicko, a także zasady jej koordynacji.

Powołany w wyjaśnieniu § 12 zarządzenia stanowi podstawę do prowadzenia kontroli zarządczej (zewewnętrznej i wewnętrznej) przez upoważnionego przez Burmistrza pracownika Urzędu Miasta i Gminy w Tolkmicku, a nie kontroli w zakresie upraw konopi włóknistych.

Ponadto należy podkreślić, iż zważywszy na określony w art. 87 Konstytucji RP katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a także określony w art. 88 Konstytucji obowiązek ogłoszenia tych aktów w odpowiednim publikatorze, nie można zaliczyć zarządzenia Burmistrza Tolkmicka Nr 60/2009 z dnia 31 października 2009 r. do przepisów prawa miejscowego. Zatem przedmiotowe zarządzenie należy zakwalifikować do aktów prawa wewnętrznego, które – w opinii kontrolujących – w stosunkach „zewewnętrznych” nie obowiązuje i nie wywołuje żadnych skutków prawnych, a co za tym idzie nie może stanowić podstawy prawnej przeprowadzenia kontroli w zakresie upraw konopi włóknistej, czy wydawania upoważnień do jej przeprowadzenia.

Uprawnienie do kontroli dokonywanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec podmiotów uprawiających konopie włókniste wynika z art. 50 ustawy.

Ponadto w powyższym obszarze stwierdzono, że każdorazowo z przeprowadzonej kontroli doraźnej sporządzana była notatka, która zawierała następujące informacje: imię i nazwisko posiadającego zezwolenie, numer tego zezwolenia, powierzchnia uprawy konopi włóknistych, numer działki, na której prowadzona jest uprawa konopi włóknistych, opis zastałego stanu

faktycznego. Do notatek załączono zdjęcie plantacji. Stwierdzono, iż z notatek nie wynika, kto (parafka osoby sporządzającej notatkę nie pozwala określić tożsamości osoby przeprowadzającej kontrolę), kiedy (data sporządzenia notatki nie musi być równoznaczna z terminem przeprowadzenia kontroli), kto i w jakim charakterze był obecny (brak podpisu podmiotu kontrolowanego). Ponadto z notatki z dnia 28 sierpnia 2016 r. wynika, iż „(...) lustracji dokonano bez udziału właściciela po informacji telefonicznej (...)”

[akta kontroli str. 51-54]

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 k.p.a., 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 k.p.a., tj. z notatki powinno wynikać kto (potwierdzenie dokumentem upoważniającym do kontroli - w tym przypadku Burmistrz 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 notatka ta powinna być podpisana przez stronę kontrolującą i kontrolowaną.

Ww. uchybienia nie delegalizują przeprowadzonych kontroli i nie wywołują negatywnych skutków dla realizacji obowiązków z zakresu sprawowania nadzoru nad uprawą konopi włóknistych.

Osobami odpowiedzialnymi za ww. uchybienia są: w zakresie powołania w podstawie prawnej upoważnienia aktu prawa wewnętrznego - Burmistrz Tolkmicka; w zakresie udokumentowania przebiegu oględzin plantacji – inspektor ds. infrastruktury i rolnictwa 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, Urząd Miasta i Gminy w Tolkmicku nie wydawał decyzji w sprawie zniszczenia upraw konopi włóknistych.

[akta kontroli str. 5]

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

Według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zezwolenia, 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 2015 poz. 783 ze zm.), opłata skarbową za wydanie zezwolenia na uprawę konopi włóknistych na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, wynosiła 30 zł.

Burmistrz Tolkmicka za wydanie zezwolenia pobrał opłatę skarbową w wysokości zgodnej z załącznikiem do ustawy o opłacie skarbowej. Płatności dokonano w dniu złożenia wniosku. Na wydanej decyzji umieszczono stosowną wzmiankę o pobraniu opłaty. Dowód dokonania opłaty został dołączony do akt sprawy. *[akta kontroli str. 38-39]*

**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.**

W Urzędzie Miasta i Gminy w Tolkmicku zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej polegające na wydawaniu zezwoleń na uprawę konopi włóknistych realizuje 1 pracownik. Zgodnie z informacją inspektora ds. infrastruktury i rolnictwa, w 2016 r. realizacja przedmiotowego zadania zajęła w rozliczeniu zarówno tygodniowym jak i miesięcznym:

- 5 godzin – rozpatrzenie wniosku i wydanie pozwolenia;
- 3 godziny – przeprowadzenie lustracji plantacji w okresie wegetacji.

Procentowy stosunek zadania objętego kontrolą do pozostałych zadań realizowanych przez pracownika wynosi: 2%. *[akta kontroli str. 25-26]*

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) Wskazywanie (w pouczeniu decyzji) na Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu jako organ odwoławczy, zgodnie z jego właściwością miejscową.
- 2) Zaniechanie powoływania zarządzenia Burmistrza Tolkmicka Nr 60/2009 z dnia 31 października 2009 r. w podstawie prawnej upoważnień do kontroli w zakresie upraw konopi włóknistych.
- 3) Stosowanie art. 67 – 71 k.p.a. przy sporządzaniu dokumentacji z przebiegu oględzin plantacji i z przebiegu kontroli dokumentów.

Proszę Pana Burmistrza o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych 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.

WYDZIAŁ FINANSÓW I KONTROLI  
Wysłano dnia 2017-04-10  
Podpis ...

INSPEKTOR WOJEWÓDZKI

Iwona Zajac

INSPEKTOR WOJEWÓDZKI

Mariusz Kowalski

DYREKTOR  
WYDZIAŁU FINANSÓW I KONTROLI

Elwira Stupienko

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojecki

