



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.2.6.2021.MG

Wrocław, dnia 30 listopada 2021 r.

Pan

**Dariusz Smoliński**

Dolnośląski Wojewódzki Inspektor

Jakości Handlowej Artykułów

Rolno-Spożywczych we Wrocławiu

### *Wystąpienie pokontrolne*

W dniach od 6 września 2021 r. do 8 października 2021 r. (z przerwami) na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1464 ze zm.) oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 sierpnia 2021 r. nr NK-KSE.0030.130.2021.MG i NK-KSE.0030.131.2021.MG, zespół kontrolny w składzie: Magdalena Gil - inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu) oraz Anna Piekoszewska-inspektor wojewódzki (członek zespołu) z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych we Wrocławiu z siedzibą przy ul. Ofiar Oświęcimskich 12, 50-069 Wrocław, zwanym dalej Inspektoratem. Tematem kontroli była:

- 1) Organizacja przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków – w okresie od 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli;
- 2) Realizacja postanowień ustawy o petycjach – w okresie od 1 stycznia 2016 r. do dnia kontroli.

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 224), w nawiązaniu do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu *Wystąpienie pokontrolne*.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o *plan kontroli na II półrocze 2021 r.* zatwierdzony w dniu 24 czerwca 2021 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego.

Celem kontroli była ocena oraz zapewnienie właściwej organizacji pracy oraz zgodnego z prawem działania kontrolowanego organu w zakresie określonym tematami kontroli.

#### Przepisy prawne regulujące przedmiot kontroli:

- 1) ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.), dalej: k.p.a.;

- 2) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46);
- 3) ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 870), dalej: u.p. lub ustawa o petycjach;
- 4) rozporządzenie 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, ze sprost.), dalej: rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

Kontrola w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych we Wrocławiu została przeprowadzona przez Wojewodę Dolnośląskiego w 2013 r. Realizację zadań z powyższego zakresu oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami. W zakresie pozostałej tematyki objętej niniejszą kontrolą, Wojewoda Dolnośląski nie przeprowadzał do tej pory kontroli w Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych we Wrocławiu.

Kierownikiem kontrolowanej jednostki jest Pan Dariusz Smoliński, powołany na stanowisko Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych we Wrocławiu z dniem 14 kwietnia 2016 r. W okresie objętym kontrolą (od stycznia 2016 r. do dnia powołania Pana Dariusza Smolińskiego na stanowisko) funkcję Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora JHARS pełnił Pan Bogusław Stec.

[dowód: akta kontroli, str. 461, 470]

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty, jak również informacje i wyjaśnienia złożone przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych pismem z dnia 13 września 2021 r. oraz 30 września 2021 r.

[dowód: akta kontroli, str. 461-462; 470-472]

Funkcjonowanie w kontrolowanym okresie w zakresie:

- 1) Organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków  
– oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami**;
- 2) Organizacji postanowień ustawy o petycjach  
– oceniam **pozytywnie**.

#### **TEMAT I. Organizacja przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków.**

Realizację zadań w kontrolowanej jednostce w zakresie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków w każdą środę od godziny 08:00 do 16:00. Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 13 września 2021 r. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych po wcześniejszym ustaleniu terminu spotkania, przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków również w pozostałe dni tygodnia, w godzinach pracy urzędu.

Zgodnie z informacją zamieszczoną na BIP Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych we Wrocławiu<sup>1</sup> oraz informacją wywieszoną w siedzibie kontrolowanego, Inspektorat jest czynny od poniedziałku do piątku w godzinach 7:15 – 15:15.

[dowód: akta kontroli str. 462; 503-505; 512]

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 253 § 4 k.p.a. o dniach i godzinach przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych zawiadamia stosowna wywieszka w siedzibie organu. Ponadto tożsama informacja została zamieszczona na stronie BIP Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych we Wrocławiu<sup>2</sup>. Jednocześnie ustalono, że w BIP Inspektoratu<sup>3</sup> zamieszczono również nieaktualną, wprowadzającą interesantów w błąd informację dot. godzin przyjęć w sprawach skarg i wniosków. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 30 września 2021 r. informacja ta „*jest nieaktualna i zostanie zmieniona*”.

[dowód: akta kontroli str. 470; 503; 507; 511]

Ustalono, iż zasady przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Inspektoracie zostały zawarte w instrukcji BKW-01-IR-01 zatytułowanej *Rozpatrywanie skarg i wniosków kierowanych do wojewódzkich inspektorów IHARS* (zwanej dalej Instrukcją), która została zatwierdzona przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w dniu 20 lipca 2020 r. (Wydanie 7 Instrukcji). W okresie objętym kontrolą obowiązywały również wcześniejsze Wydania przedmiotowej Instrukcji<sup>4</sup>.

W wyniku analizy zapisów Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych we Wrocławiu, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 14/2020 z dnia 22 października 2020 r. Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych we Wrocławiu w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych we Wrocławiu ustalono, że w Rozdziale 9 określono zasady przyjmowania skarg i wniosków obywateli w kontrolowanej jednostce. Jednocześnie ustalono, że we wcześniej obowiązującym w Inspektoracie Regulaminie Organizacyjnym<sup>5</sup>, nie było zapisów dotyczących zasad przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków. Zgodnie z § 29 ust. 1 i 2 obowiązującego Regulaminu „*Przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do Wojewódzkiego Inspektoratu należy do Wydziału Kontroli i do Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego. Nadzór nad całokształtem spraw związanych z przyjmowaniem, rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i wniosków sprawuje*

---

<sup>1</sup> <http://bip.wijhars.pl/>

<sup>2</sup> [http://bip.wijhars.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=90&Itemid=14](http://bip.wijhars.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=14); Zakładka - Rozpatrywanie skarg i wniosków

<sup>3</sup> [http://bip.wijhars.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=53&Itemid=61](http://bip.wijhars.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=61); Zakładka - Dolnośląski Wojewódzki Inspektor JHARS

<sup>4</sup> Instrukcja BKW-01-IR-01 zatwierdzona przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w dniu 13.09.2018 r. (Wydanie 6) oraz Instrukcja BKW-01-IR-01 zatwierdzona przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w dniu 08.09.2017 r. (Wydanie 5).

<sup>5</sup> stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 3/2011 z dnia 31 marca 2011 r. Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych we Wrocławiu w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych we Wrocławiu (z późniejszymi zmianami)

Wojewódzki Inspektor”. Ponadto w § 17 pkt 6 Regulaminu wskazano, że „Do zakresu działania Wydziału Kontroli należy rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących zakresu działania wydziału (w tym prowadzenie rejestrów skarg i wniosków)”. Wojewódzki Inspektor w piśmie z dnia 13 września 2021 r. wyjaśnił również, że w okresie objętym kontrolą przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierzono pracownikom zajmującym stanowisko: Z-cy Kierownika Wydziału Kontroli, Kierownikowi Wydziału Organizacyjno-Administracyjnemu, pełniącemu również funkcję Głównego Księgowego. Należy zwrócić również uwagę, że w czasie trwania czynności kontrolnych kontrolowany organ podjął działania mające na celu rozszerzenie zakresów czynności ww. pracowników o omawiane zadania „przygotowano i zaproponowano zmianę zakresu czynności wskazanych osób o zapis „koordynacja przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do WIJHARS we Wrocławiu, w tym prowadzenie rejestrów wpływających skarg i wniosków”.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż wypełniono dyspozycję § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46), zgodnie z którą *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.*

[dowód: akta kontroli str. 36-49; 58; 62; 461]

W toku czynności kontrolnych, zespołowi kontrolującemu przekazano kopię prowadzonego przez organ *Rejestru wniosków załatwianych bezpośrednio przez Wojewódzkiego Inspektora JHARS we Wrocławiu w 2018, 2019, 2020, 2021 roku oraz Rejestr skarg i wniosków przekazanych zgodnie z właściwością do innych organów w 2018, 2019, 2020, 2021 roku.* Ustalono, że przedmiotowe rejestry nie zostały oznaczone żadnym symbolem klasyfikacyjnym z Jednolitego rzeczowego wykazu akt organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy. Ponadto stwierdzono, że wzór tabelaryczny przekazanych kopii Rejestrów jest zgodny ze wzorem formularza Rejestru określonego w Instrukcji BKW-01-IR-01. Wzór rejestru znajdujący się w Instrukcji, ze względu na posiadane rubryki<sup>6</sup>, umożliwia w sposób czytelny i przejrzysty ewidencjonowanie w nim spraw.

Mając jednakże na uwadze, że przedłożone do kontroli rejestry nie uwzględniają skarg bezpośrednio załatwianych, zwrócono się do kontrolowanego organu o wyjaśnienie, gdzie organ ewidencjonuje skargi bezpośrednio załatwiane przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych we Wrocławiu. W wyjaśnieniach z dnia 30 września 2021 r. wskazano, że „Zgodnie z zapisami pkt 3.1. instrukcji BKW-01-IR-01 wszystkie skargi na działalność Wojewódzkiego Inspektora JHARS i realizację obowiązków służbowych przez pracowników WIJHARS we Wrocławiu należy przekazać organowi właściwemu do jego rozpatrzenia. W związku z powyższym w WIJHARS we Wrocławiu nie jest prowadzony oddzielny rejestr ww. rodzaju skarg. W przypadku wpłynięcia skargi na działalność Wojewódzkiego Inspektora lub jego pracowników fakt ten powinien zostać odnotowany na formularzu F-6/BKW-01-IR-01 Rejestr skarg i wniosków przekazywanych zgodnie z właściwością do innych organów”. Odnosząc się do powyższego należy wyjaśnić, że pomimo tego, że obowiązująca Instrukcja

---

<sup>6</sup> 1) Rejestr skarg i wniosków przekazanych zgodnie z właściwością do innych organów: oznaczenie sprawy, tytuł sprawy, rodzaj sprawy (S-skarga/W-wniosek), zgłaszający sprawę, data wpływu, wymagany termin przekazania sprawy, nazwa organu do którego przekazano sprawę, data przekazania sprawy, liczba dni po terminie oraz uwagi.

2) Rejestr wniosków załatwianych bezpośrednio przez Wojewódzkiego Inspektora JHARS: oznaczenie sprawy, tytuł sprawy, zgłaszający sprawę, data wpływu, wymagany termin załatwienia sprawy, data pisma wydłużającego termin, data odpowiedzi, sposób rozpatrzenia sprawy, liczba dni po terminie, tryb rozpatrzenia, uwagi, data wniesienia ponaglenia, data przekazania ponaglenia do GIJHARS, sposób rozpatrzenia ponaglenia

BKW-01-IR-01 nie zawiera wzoru formularza dla Rejestru skarg załatwianych bezpośrednio przez Wojewódzkiego Inspektora JHARS, organ obowiązany jest do stosowania aktów powszechnie obowiązujących jakim jest Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych. Zgodnie z Jednolitym rzeczowym wykazem akt organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy, stanowiącym załącznik Nr 5 do ww. Rozporządzenia pod symbolem 1410 sklasyfikowano *skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio (w tym na jednostki podległe), w tym ich rejestr (...)*. Przywołane powyżej unormowania prawne, nakładają więc na organ obowiązek prowadzenia rejestru skarg i wniosków dla spraw oznaczonych symbolem 1410, o ile takie skargi wpłynęły [dowód: akta kontroli str. 77-78; 85-106; 471]

Przepisy *Instrukcji BKW-01-IR-01 Rozpatrywanie skarg i wniosków kierowanych do wojewódzkich inspektorów JHARS* nie podlegały ocenie pod kątem ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym, z uwagi na fakt, iż została ona wydana przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych w Warszawie.

W okresie objętym kontrolą tj. od 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli, w *Rejestrze skarg i wniosków przekazanych zgodnie z właściwością do innych organów z roku 2018, 2019, 2020 oraz 2021* odnotowano 27 spraw zakwalifikowanych przez Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych we Wrocławiu jako wnioski oraz 2 sprawy jako skargi, natomiast w *Rejestrze wniosków załatwianych bezpośrednio przez Wojewódzkiego Inspektora JHARS we Wrocławiu z roku 2018, 2019, 2020 oraz 2021* zaewidencjonowano 43 sprawy. Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 12 sierpnia 2021 r. oraz z dnia 30 września 2021 r. do Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych we Wrocławiu w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły żadne skargi, które organ załatwiał bezpośrednio. W oparciu o przekazane kontrolującemu przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych informacje dotyczące ilości skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio oraz ilości skarg i wniosków przekazanych do rozpatrzenia innym organom zgodnie z właściwością<sup>7</sup> tj. 43 wnioski załatwione bezpośrednio, 27 wniosków oraz 2 skargi przekazane zgodnie z właściwością do innych organów, dokonano wyboru próby do kontroli. Kontrolą objęto wszystkie skargi (2 skargi: znak: WI-02-KO.1411.6.2021 oraz WI-02-KO.1411.7.2021), które wpłynęły do kontrolowanego organu w okresie objętym kontrolą a także 15 wniosków załatwianych bezpośrednio<sup>8</sup> i 10 wniosków przekazanych innym organom do załatwienia według właściwości<sup>9</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 7; 85-106; 471;474]

W zakresie kwalifikacji spraw objętych kontrolą ustalono, że w przypadku 2 skarg (znak: WI-02-KO.1411.6.2021 oraz WI-02-KO.1411.7.2021) Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych dokonał prawidłowej kwalifikacji wniesionych do organu pism. Stosownie do regulacji art. 229 pkt 7 k.p.a.

<sup>7</sup> Pismo z dnia 12 sierpnia 2021 r. WI-02-AD.1610.2.2021

<sup>8</sup> znak: WI-02-KO.1410.1.2018; WI-02-KO.1410.4.2018; WI-02-KO.1410.7.2018; WI-02-KO.1410.3.2019; WI-02-KO.1410.6.2019; WI-02-KO.1410.3.2020; WI-02-KO.1410.6.2020; WI-02-KO.1410.9.2020; WI-02-KO.1410.12.2020; WI-02-KO.1410.15.2020; WI-02-KO.1410.18.2020; WI-02-KO.1410.2.2021; WI-02-KO.1410.5.2021; WI-02-KO.1410.8.2021; WI-02-KO.1410.11.2021.

<sup>9</sup> WI-02-KO.1411.1.2018; WI-02-KO.1411.1.2019; WI-02-KO.1411.1.2020; WI-02-KO.1411.4.2020; WI-02-KO.1411.7.2020; WI-02-KO.1411.10.2020; WI-02-KO.1411.13.2020; WI-02-KO.1411.3.2021; WI-02-KO.1411.5.2021; WI-02-KO.1411.9.2021

organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych jest organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór. Zgodnie natomiast z dyspozycją art. 20 ust. 1a ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 630) Główny Inspektor sprawuje nadzór nad wojewódzkimi inspektorami, w tym ma prawo kontroli ich działalności oraz wydawania im wytycznych i wiążących poleceń dotyczących podjęcia czynności w zakresie ich merytorycznego działania, a także może żądać od nich informacji w zakresie działania Inspekcji. Odnosząc się do powyższego należy stwierdzić, że kontrolowany organ prawidłowo ustalił przedmiot dwóch skarg z dnia 7 maja 2021 r. i zgodnie z właściwością przekazał je do Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych w Warszawie. Czynności kontrolne wykazały jednakże, że w przedmiotowych dwóch postępowaniach skargowych Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych nie dochował ustawowego terminu na przekazanie skargi, o którym mowa w art. 231 k.p.a. Ustalono, że skargi z dnia 7 maja 2021 r. wpłynęły do kontrolowanego organu w dniu 12 maja 2021 r., natomiast Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych pismami z dnia 19 maja 2021 r. (WI-02-KO.1411.6.2021/WI-02-KO.1411.7.2021) przekazał przedmiotowe skargi Głównemu Inspektorowi Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych, celem ich rozpatrzenia. Zgodnie z ustaleniami kontrolnymi pisma z dnia 19 maja 2021 r. zostały wysłane w dniu 20 maja 2021 r. (1 dzień po terminie). Powyższe ustalenia potwierdzają zapisy z Pocztovej Książki Nadawczej z dnia 20.05.2021 r. Jednocześnie ustalono, że w obu kontrolowanych postępowaniach skargowych Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych, przekazując skargę do innego organu celem jej załatwienia zgodnie z właściwością, zawiadomił skarżących o przekazaniu skargi, realizując obowiązek wynikający z art. 231 § 1 k.p.a., niemniej jednak dokonał tego z naruszeniem terminu<sup>10</sup> określonego w art. 231 § 1 k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 30 września 2021 r. kontrolowany organ wskazał, że naruszenie terminu wynikało z błędu pracownika. Zgodnie z dyspozycją art. 226a k.p.a. do pisma z dnia 19 maja 2021 r. została załączona *Klauzula informacyjna dotycząca przetwarzania danych osobowych*, zawierająca informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679<sup>11</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 447-457; 451; 455-457; 472]

W wyniku analizy 15 spraw zaewidencjonowanych jako wnioski w *Rejestrze wniosków załatwianych bezpośrednio przez Wojewódzkiego Inspektora JHARS w 2018, 2019, 2020 i 2021 roku* oraz 10 spraw zaewidencjonowanych w *Rejestrze skarg i wniosków przekazanych zgodnie z właściwością do innych organów w 2018, 2019, 2020 oraz 2021 roku* stwierdzono, że wszystkie skontrolowane sprawy zakwalifikowane przez kontrolowany organ jako wnioski, nie spełniały znamion wniosku, o których mowa w art. 241<sup>12</sup> k.p.a. Ustalono, że poddane kontroli sprawy zaewidencjonowane jako wnioski w *Rejestrze skarg i wniosków przekazanych zgodnie z właściwością do innych organów* stanowiły m.in. informacje od konsumentów na temat jakości handlowej artykułów rolno - spożywczych, podania

<sup>10</sup> pisma z dnia 19 maja 2021 r. zostały wysłane w dniu 20 maja 2021 r. (1 dzień po terminie). Powyższe ustalenia potwierdzają zapisy z Pocztovej Książki Nadawczej z dnia 20.05.2021 r.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego I Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

<sup>12</sup> Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

(żądania) nie mieszczące się w kompetencjach kontrolowanego. W badanych sprawach, każdorazowo kontrolowany uznając się za organ niewłaściwy do podjęcia działań, przekazywał podanie do organu właściwego, zgodnie z właściwością. We wszystkich przypadkach sam kontrolowany nie wskazywał art. 243 k.p.a. jako podstawy prawnej przekazania<sup>13</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 357; 370; 379]

Ponadto ustalenia kontroli wskazują, iż w *Rejestrze wniosków załatwianych bezpośrednio przez Wojewódzkiego Inspektora JHARS we Wrocławiu* ewidencjonowano głównie sprawy dotyczące niewłaściwej jakości handlowej produktów znajdujących się w obrocie handlowym. W efekcie wniesionych pism kontrolowany organ, w większości przypadków podejmował działania kontrolne.

Zgodnie z art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup> *każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.* Z art. 63 Konstytucji RP wynika, że uprawnienie do składania petycji, skarg i wniosków służy wykonywaniu kontroli społecznej działania organów władzy publicznej (post. WSA w Olsztynie z 19.3.2010 r., I SAB/OI 17/10, niepubl.). Wskazuje na to również interpretacja pojęcia organów władzy publicznej, której należy dokonywać w taki sposób, aby nie doprowadzić do ograniczenia konstytucyjnego prawa do składania petycji, skarg i wniosków. W konsekwencji przepisy działu VIII KPA należy stosować także do tych podmiotów, które nie zostały wskazane w art. 221 KPA, ale są organami władzy publicznej lub wykonują funkcje z zakresu władzy publicznej<sup>15</sup>. Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera definicji ani skargi, ani wniosku. Określa jednak ich przedmiot – skargi w art. 227 k.p.a., wniosku w art. 241 k.p.a. Skarga stanowi przejaw niezadowolenia. Wniosek jest propozycją udoskonalenia<sup>16</sup>.

Skargi, wnioski i petycje stanowią pozaprocesowe środki dyscyplinujące organy władzy publicznej. Cechuje je pierwiastek niezadowolenia z szeroko pojętej władzy publicznej (W. Hrynicki, *Zbieżność zakresów przedmiotowych*, s. 39–59).<sup>17</sup> Wskazać należy, że wnioski składane w trybie Działu VIII k.p.a. to postulaty dotyczące poprawy działania organu, do którego jest on skierowany. Przy czym w przeciwieństwie do skarg, przedmiotem wniosku nie jest jakiś zarzut, lecz chęć ulepszenia istniejącego stanu rzeczy, a więc postulaty skierowane na przyszłość. W założeniu przedmiotem wniosku jest dążenie do ulepszeń, w szczególności w sferze realizacji zadań przez organy administracji publicznej<sup>18</sup>. Należy mieć na uwadze, że w subiektywnym przekonaniu osoby składającej wniosek realizacja postulatów zawartych we wniosku służy poprawie sposobu funkcjonowania władz publicznych, optymalizacji ich działań<sup>19</sup>. Analiza spraw zakwalifikowanych przez Wojewódzkiego Inspektora JHARS jako wniosków w rozumieniu działu VIII wykazała, że przedmiotem wniesionych do organu pism nie była propozycja

<sup>13</sup> np. sprawa znak: WI-02-KO.1411.4.2020; WI-02-KO.1411.7.2020; WI-02-KO.1411.10.2020

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

<sup>15</sup> Przybysz, KPA. Komentarz, 2007, s. 407; por. E. Wójcicka, *Prawo petycji*; J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *Zakres podmiotowy prawa do petycji*, s. 59–78.

<sup>16</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, w: Wierzbowski, *Postępowanie administracyjne*, 2012, s. 258.

<sup>17</sup> Komentarz do art. 221 KPA pod red. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz pod red. prof. dr hab. Roman Hauser, prof. dr hab. Marek Wierzbowski, Rok: 2021: Źródło Legalis.

<sup>18</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wyd. 7, Warszawa 2021.

<sup>19</sup> S. Gajewski, A. Jakubowski, *Kodeks postępowania administracyjnego [w:] Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Wyd. 1, Warszawa 2015.

poprawy działania WIJHARS, bądź innego organu władzy publicznej. W rzeczywistości pisma te stanowiły sygnały obywatelskie dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości w jakości handlowej konkretnych artykułów rolno - spożywczych (np.dot. masy i wielkości produktu, właściwości organoleptycznych produktu, niewłaściwego oznakowania). Podkreślenia wymaga fakt, że wniesienie wniosku z działu VIII k.p.a. powoduje wszczęcie uproszczonego postępowania wnioskowego, kończącego się czynnością materialno-techniczną tj. zawiadomieniem o sposobie załatwienia wniosku, a nie wszczęciem postępowania nadzorczego nad jakością handlową artykułów rolno - spożywczych, w ramach działań merytorycznych organu.

[dowód: akta kontroli str. 195; 209; 234; 241]

W związku z powyższymi ustaleniami zespół kontrolny zwrócił się do kontrolowanego organu z prośbą o wyjaśnienie czy wnioski zaewidencjonowane w *Rejestrze wniosków załatwianych bezpośrednio przez Wojewódzkiego Inspektora JHARS* oraz wnioski zaewidencjonowane w *Rejestrze skarg i wniosków przekazanych zgodnie z właściwością do innych organów*, kontrolowany zakwalifikował jako wnioski z działu VIII k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 30 września 2021 r. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych wskazał, że informacje od konsumentów zaewidencjonowane w rejestrze 1411 (skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości) oraz w rejestrze 1410 (skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio) były rejestrowane jako sprawy odpowiednio w rejestrze wniosków 1410 bądź 1411 „gdyż WIJHARS we Wrocławiu ma obowiązek działania zgodnie z zatwierdzonymi w GIJHARS instrukcjami, w tym instrukcją BKW-01-IR-01, w myśl której informacja od konsumenta była definiowana jako wniosek, a rejestracja wniosków załatwianych bezpośrednio/ przekazywanych zgodnie z właściwością odbywa się w rejestrze 1410/1411”. Jednocześnie kontrolowany organ wyjaśnił, że „W związku z zatwierdzonym w dniu 14 maja 2021 r. przez Głównego Inspektora JHARS wniosku o odstępstwo w zakresie stosowania instrukcji BKW-01-IR-01 zmienił się sposób ewidencjonowania pism wpływających do WIJHARS we Wrocławiu dotyczących niewłaściwej jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Obecnie informacje otrzymane od konsumentów rejestrowane/ewidencjonowane są w teczce WI-02-KO.8221 Planowanie i sprawozdawczość w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych”. Zgodnie z treścią zatwierdzonego w dniu 14 maja 2021 r. przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych *Wniosku o odstępstwo w obowiązującym Systemie Zarządzania Jakością*, w zakresie stosowania *Instrukcji BKW-01-IR-01 Rozpatrywanie skarg i wniosków kierowanych do wojewódzkich inspektoratów JHARS*, informacji dotyczących jakości handlowej artykułów rolno - spożywczych nie należy klasyfikować jako wniosków w rozumieniu art. 241 k.p.a. *W okresie stosowania odstępstwa, sygnały dotyczące jakości handlowej artykułów rolno - spożywczych powinny być rejestrowane odrębnie, tj. w odrębnych arkuszach rejestrów elektronicznych wg. wzorów: F-5 BKW-01-IR-01 - pod nazwą Rejestr sygnałów konsumenckich rozpatrywanych przez wojewódzkiego inspektora JHARS, F-6 BKW-01-IR-01- pod nazwą Rejestr sygnałów konsumenckich przekazywanych do innych organów*. Jednocześnie ww. dokumencie wskazano, że obecnie trwają prace nad zmianą Instrukcji BKW-01-IR-01 w zakresie rozpatrywania sygnałów dotyczących jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, tj. wyłączenia ich rozpatrywania z trybu przyjętego dla wniosków w rozumieniu art. 241 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 82-83; 471-472]

Powyższe ustalenia potwierdzają, że w okresie objętym kontrolą, ze względu na nieodpowiednią interpretację przepisów art. 241 k.p.a. (w oparciu o zapisy Instrukcji BKW-01-IR-01), organ dokonywał niewłaściwej kwalifikacji wniesionych do organu pism.



W efekcie wszystkie skontrolowane sprawy (25 spraw), które organ zaewidencjonował w prowadzonych rejestrach skarg i wniosków jako wnioski, nie stanowiły wniosku z działu VIII k.p.a. Wyżej opisane działania organu są więc niezgodne z art. 254 k.p.a. Jednocześnie należy wskazać, że ciężar kwalifikacji prawnej pisma wpływającego do organu, spoczywa zawsze na organie administracji publicznej, który musi samodzielnie ustalić, z jakim pismem ma do czynienia. Osoba wnosząca pismo nie musi wykazywać się znajomością prawa w tym zakresie. Analizy pisma należy dokonywać na podstawie art. 222 w zw. z art. 233–235, 240 KPA, które tworzą zasadę jednotorowości proceduralnej<sup>20</sup>.

Uwzględniając powyższe ustalenia kontrolne stwierdzono, że z uwagi na to, iż w okresie objętym kontrolą do organu nie wpłynęło żadne pismo, które stanowiłoby wniosek w rozumieniu działu VIII k.p.a., sprawy które zostały błędnie zarejestrowane w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym przez organ, nie podlegały ocenie w ramach niniejszej kontroli. Podkreślić należy, iż we wszystkich przypadkach sam kontrolowany nie wskazywał art. 243 k.p.a. jako podstawy prawnej przekazania. Kwalifikacja spraw jako wniosków w rozumieniu art. 241 k.p.a. wynika jedynie z wyjaśnień udzielonych przez organ kontrolowany. Ocenie poddano więc organizację przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych we Wrocławiu oraz 2 postępowania skargowe (znak: WI-02-KO.1411.6.2021 oraz WI-02-KO.1411.7.2021), zgodnie z kryteriami kontroli i miernikami określonymi w Programie kontroli.

W oparciu o przyjęte kryteria, mierniki i określoną punktację w Programie kontroli ustalono, że ocena ostateczna kontrolowanych zagadnień kształtuje się na poziomie pozytywnej z nieprawidłowościami.

## **TEMAT II. Realizacja postanowień ustawy o petycjach.**

Z uwagi na to, iż do kontrolowanego w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły petycje, nie dokonano oceny prawidłowości i terminowości rozpatrywania petycji. Pozytywnie oceniono jedynie organizację realizacji postanowień ustawy o petycjach. Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

Tryb ewidencjonowania i rozpatrywania petycji w Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych we Wrocławiu nie został formalnie uregulowany. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 13 września 2021 r. w kontrolowanej jednostce nie przyjęto wewnętrznych procedur w tym zakresie. Realizacja postanowień ustawy o petycjach odbywa się w oparciu o regulacje wskazane w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r., poz. 870).

[dowód: akta kontroli str. 462]

Ponadto organ kontrolowany wskazał, że osobami odpowiedzialnymi za rozpatrywanie i załatwianie petycji oraz zamieszczanie w BIP WIJHARS we Wrocławiu dokumentacji odnoszącej się do składanych petycji jest pracownik zatrudniony w Inspektoracie na stanowisku Głównego specjalisty.

[dowód: akta kontroli str. 462]

---

<sup>20</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 7, Warszawa 2021.

Jak wskazał organ kontrolowany, w badanym okresie nie odnotowano wpływu żadnej petycji do Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych we Wrocławiu.

[dowód: akta kontroli str. 7; 462]

Zgodnie z art. 14 ustawy o petycjach podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji, a w przypadku, o którym mowa w art. 9–Sejm, Senat lub organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca, umieszcza na swojej stronie internetowej lub stronie internetowej urzędu go obsługującego zbiorczą informację o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim.

Analiza Biuletynu Informacji Publicznej Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych we Wrocławiu pod adresem <http://bip.wijhars.pl/> wykazała, że na stronie Inspektoratu nie zamieszczono informacji o braku rozpatrzenia petycji. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 13 września 2021 r. „*Jednostka nie zamieściła na swojej stronie internetowej zbiorczej informacji o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim, stosownie do treści art. 14 ustawy o petycjach, ponieważ od daty wejścia w życie omawianej ustawy w WIJHARS we Wrocławiu nie była rozpatrywana żadna petycja. Jednocześnie kierowano się stanowiskiem piśmiennictwa, wedle którego „Obowiązek publikowania na stronie internetowej corocznej zbiorczej informacji o liczbie, przedmiocie oraz sposobie załatwienia petycji dotyczy wyłącznie Sejmu, Senatu oraz jednostek samorządu terytorialnego.” (tak: Jacek Jaśkiewicz, Ustawa o petycjach. Komentarz, źródło: LEX).*

[dowód: akta kontroli str. 462]

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień wskazać należy, że pomimo iż norma art. 14 ustawy o petycjach nie nakłada obowiązku zamieszczania informacji, iż w danym okresie organ nie rozpatrzył petycji, jej celem jest stworzenie społeczeństwu możliwości zapoznania się ze stanem wykonywania zadań z zakresu rozpatrywania petycji. W przypadku, gdy organ nie rozpatrzył w roku poprzednim żadnej petycji, w ramach transparentności działań, w zbiorczej informacji stosownym byłoby poinformować o powyższym.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych we Wrocławiu.

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

**W zakresie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków:**

1. Zgodnie z Jednolitym rzeczowym wykazem akt organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy, prowadzić rejestr skarg i wniosków dla spraw oznaczonych symbolem 1410.
2. Zapewnić niezwłoczne, nie później jednak niż w terminie 7 dni przekazywanie skarg do organów właściwych, zgodnie z dyspozycją art. 231 k.p.a.
3. Zawiadamiać skarżącego o fakcie przekazania skargi do załatwienia organowi właściwemu, w terminie wskazanym w art. 231 k.p.a.
4. Kwalifikować jako wnioski sprawy, które wypełniają przesłanki z art. 241 k.p.a.

**W zakresie realizacji postanowień ustawy o petycjach:**

1. Zapewnić coroczne, w terminie do dnia 30 czerwca, umieszczanie na stronie

internetowej organu zbiorczej informacji o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim, zgodnie z dyspozycją art. 14 ustawy o petycjach.

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 grudnia 2021 r.**



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
*Jarosław Obremski*

