



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

Olsztyn, 18 stycznia 2021 r.

BW-I.1611.4.2020

**Szanowny Pan
Ryszard Piórkowski
Warmińsko-Mazurski Wojewódzki
Inspektor Jakości Handlowej
Artykułów Rolno-Spożywczych**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, w związku z kontrolą problemową przeprowadzoną w Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w trybie zdalnym w Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie, 10-079 Olsztyn, ul. Szarych Szeregów 7, REGON: 000053953, NIP: 739-33-28-289.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

- Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych - Pan Ryszard Piórkowski, powołany na stanowisko 19 kwietnia 2006 r.,

Ponadto koordynację i nadzór w zakresie prowadzenia postępowań skargowych w Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie sprawowali:

- w okresie od 1 lipca 2017 r do 10 września 2020 r. Pan Jerzy Zakrzewski zatrudniony na stanowisku Kierownika Wydziału Nadzoru.
- w okresie od 7 września 2020 r do 14 września 2020 r. Pani Elżbieta Radziwoniuk zatrudniona na stanowisku Głównego księgowego - Kierownika Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego.

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Oddziału Komunikacji, Spraw Organizacyjnych i Analiz Biura Wojewody Warmińsko - Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w składzie:

- Magdalena Kuriata – p.o. kierownika oddziału, nr legitymacji służbowej 27/2016 wydanej przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie – przewodnicząca zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.319.2020 z 15 października 2020 r.
- Agnieszka Nilipińska - inspektor wojewódzki, nr legitymacji służbowej 14/2010 wydanej przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie – członek zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.320.2020 z 15 października 2020 r.

Termin kontroli: 26 października 2020 r. - 13 listopada 2020 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 2/2020.

Zakres kontroli:

- bieżąca kontrola była kontrolą problemową w zakresie sposobu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, mającą na celu sprawdzenie prawidłowości działań jednostki, ujawnienie ewentualnych nieprawidłowości i uchybień oraz wysunięcie wniosków i zaleceń zmierzających do ich wyeliminowania.
- okres objęty kontrolą: od 1 lipca 2017 r. do 14 września 2020 r.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020, poz. 224) oraz art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1464) w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46) oraz działem VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.), zwanej dalej „Kpa.” .

Zbadaniu i ocenie poddane zostały niżej wymienione zagadnienia:

1. Organizacja przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków oraz zamieszczanie wymaganych informacji, w tym:
 - 1.1. Przyjmowanie obywateli w sprawie skarg i wniosków, zgodnie z dyspozycją art. 253 Kpa oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.
 - 1.2. Prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz przechowywanie spraw w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, tj. przestrzeganie regulacji wynikających z art. 254 Kpa.
 - 1.3. Przestrzeganie przepisów instrukcji kancelaryjnej i właściwe znakowanie akt.
2. Przestrzeganie procedur rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków wynikających z regulacji działu VIII Kpa oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, a w szczególności:
 - 2.1. Właściwa kwalifikacja pisma jako skargi/wniosku w kontekście art. 222 Kpa w związku z art. 227 Kpa, art. 233-235 Kpa oraz 241 Kpa.
 - 2.2. Badanie i przestrzeganie właściwości organu do rozpatrzenia skarg/wniosków wynikającej z regulacji art. 231 Kpa i 243 Kpa w związku z 229 Kpa oraz art. 236 Kpa oraz przekazanie skarg/wniosków do załatwienia organowi niższego stopnia, tj. właściwe korzystanie z uprawnień wynikających z art. 232 Kpa.
 - 2.3. Powiadamianie skarżącego/wnioskodawcy o sposobie załatwienia skargi/wniosku, tj. przestrzeganie art. art. 231 § 1 Kpa, art. 237 § 3 Kpa, art. 243 Kpa i art. 244 § 2 Kpa.
 - 2.4. Poprawność sporządzenia zawiadomień o sposobie załatwienia skargi i wniosku.
3. Terminowość rozpatrywania i przekazywania spraw zgodnie z regulacjami art. 231 Kpa, art. 237 § 1 Kpa, oraz stosowanie art. 245 Kpa i art. 36 § 1 Kpa w związku z art. 237 § 4 Kpa, stanowiącym, że o każdym przypadku niezakończona sprawa w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Na podstawie ustaleń kontroli, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie sposobu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Ustalenia i ocena kontrolowanych obszarów:

Tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków regulują przepisy powszechnie obowiązujące w tym zakresie tj. przepisy działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

W okresie objętym kontrolą w kontrolowanej jednostce przedmiotowy zakres regulował dodatkowo Regulamin Organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych ustalony Zarządzeniem nr 2/2014 z dnia 18 marca 2014 r. Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Regulamin Organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno – Spożywczych stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 17/2020 z dnia 19 sierpnia 2020 r. Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych obowiązujący nadal w dniu zakończenia kontroli (zwany dalej Regulaminem).

W rejestrze skarg i wniosków w kontrolowanym okresie, tj. od 1 lipca 2017 r. do 14 września 2020 r. Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych odnotował łącznie wpływ 33 spraw w zakresie objętym kontrolą, w tym 24 sprawy zaewidencjonowano jako rozpatrywane we własnym zakresie i 9 jako sprawy przekazane wg właściwości. Ilość poszczególnych spraw w kolejnych latach objętych kontrolą kształtowała się następująco:

Rok	Sprawy rozpatrywane we własnym zakresie		Sprawy przekazane wg właściwości	
	Skargi	Wnioski	Skargi	Wnioski
2017 (1.07-31.12)	0	4	0	4
2018	0	5	0	0
2019	0	8	0	1
2020 (do 14.09)	0	7	0	4
Razem	0	24	0	9

Kontrolą objęto 100% dokumentacji.

1. Organizacja przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków oraz zamieszczanie wymaganych informacji.

1.1. Przyjmowanie obywateli w sprawie skarg i wniosków, zgodnie z dyspozycją art. 253 Kpa oraz § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Analiza Regulaminów Organizacyjnych Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno – Spożywczych w Olsztynie obowiązujących w okresie objętym kontrolą wykazała, że zadania z zakresu problematyki przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – w okresie od 15 kwietnia 2014 r. do 26 sierpnia 2020 r. należały do kompetencji Wydziału Nadzoru (§ 19.1. Regulaminu stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 2/2014), natomiast od 27 sierpnia 2020 r. do chwili obecnej do Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego w Olsztynie (§ 27. 1. Regulaminu stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 17/2020).

Szczegółowy zakres działania Wydziału Nadzoru w ww. okresie w ramach przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków, sprecyzowany został w § 20 Regulaminu stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 2/2014. Do Wydziału Nadzoru należało m.in. *przyjmowanie obywateli zgłaszających się w ramach skarg i wniosków do Wojewódzkiego Inspektora, rozpoznawanie spraw będących przedmiotem skarg przez ich przyjęciem, kierowanie skarg do właściwej komórki organizacyjnej oraz zapewnienie pod względem organizacyjnym przyjmowania skarg i wniosków przez Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora, jak również prowadzenie rejestru skarg i wniosków*. Następnie, z uwagi na zmianę regulaminu organizacyjnego kontrolowanej jednostki, ww. zadania zostały przekazane Wydziałowi Organizacyjno-Administracyjnemu w Olsztynie, którego szczegółowy zakres działania w analizowanym obszarze sprecyzowany został w § 18. 1. 20 Regulaminu stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 17/2020, tj. *przyjmowanie skarg, wniosków i petycji kierowanych do Wojewódzkiego Inspektora, prowadzenie rejestru skarg, wniosków i petycji, sporządzanie, zestawień i analiz w tym zakresie, kierowanie skarg, wniosków i petycji do rozpatrzenia, opracowywanie projektów odpowiedzi*.

Okazane w trakcie kontroli zakresy czynności kierowników ww. Wydziałów wskazują, że jednostka kontrolowana dostosowała je do zmian w Regulaminie, tj. przeniosła z dniem 7 września 2020 r. obowiązek przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów

Rolno-Spożywczych z kierownika Wydziału Nadzoru na kierownika Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego.

Dalsza analiza obu Regulaminów kontrolowanej jednostki obowiązujących w okresie objętym kontrolą wykazała, że *przyjmowanie interesantów w sprawach skarg i wniosków odbywa się od wtorku do piątku w godzinach pracy Inspektoratu, a w poniedziałek w godzinach 7:30 – 17:30. Kierownicy przyjmują interesantów w sprawach skarg i wniosków w godzinach pracy. W razie ustnego zgłoszenia skarg i wniosków, przyjmujący skargę sporządza protokół przyjęcia skargi podpisany przez składającego skargę i pracownika przyjmującego* (§ 19 Regulaminu z 2014 r. i § 27 Regulaminu z 2020 r.). Powyższe ustalenia potwierdza także informacja zamieszczona na stronie internetowej.

Informację w zakresie umieszczenia w siedzibie danej jednostki organizacyjnej, w widocznym miejscu, informacji wskazującej komórkę organizacyjną lub wyznaczonych pracowników przyjmujących oraz rozpatrujących skargi i wnioski - z uwagi na fakt, że niniejsza kontrola przeprowadzona została w trybie zdalnym - przedstawiła Pani Sylwia Ciągło-Androsiuk - Z-ca Kierownika Wydziału Kontroli w WIJHAR-S pismem znak: AD.1611.2.2020. Wyjaśniająca przedstawiła treść ww. informacji oraz wskazała, że została ona wywieszona przy wejściu do siedziby Inspektoratu oraz na II piętrze na tablicy przy wejściu do sekretariatu.

Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż organizacja przyjęć obywateli w sprawie skarg i wniosków w WIJHAR-S w Olsztynie została ustalona zgodnie z dyspozycją art. 253 § 1, § 3 i § 4 Kpa, bowiem dni i godziny przyjęć zostały dostosowane do potrzeb ludności, a informacja o powyższym została wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie jednostki kontrolowanej. Ponadto zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, jednostka kontrolowana powierzyła przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków wyodrębnionej komórce organizacyjnej, o czym świadczą zapisy w regulaminach i w zakresach czynności kierowników poszczególnych Wydziałów.

Wątpliwości kontrolerów w badanym obszarze budzi jedynie realizacja przez WIJHAR-S w Olsztynie wymogu wynikającego z art. 253 § 2 Kpa.

Pani Sylwia Ciągło-Androsiuk Z-ca Kierownika Wydziału Kontroli w WIJHAR-S w pkt. 3 pisma znak: AD.1611.2.2020 z 4 listopada br. wyjaśnia, że *dyspozycja art. 253 § 2 Kpa jest zawarta w ogłoszeniach wywieszonych przy wejściu do siedziby Inspektoratu oraz na II piętrze na tablicy przy wejściu do sekretariatu. Ponadto osoby zainteresowane skierowaniem skargi lub wniosku bezpośrednio do Organu (Wojewódzkiego Inspektora) są*

informowane, iż w takich sprawach jest on dostępny w każdy poniedziałek w godzinach 12.00 do 15.00.

W tym miejscu należy jednak zauważyć, że powyższe nie wynika jednoznacznie z Regulaminów jednostki kontrolowanej. W dokumentach tych brakuje bowiem zapisu wskazującego bez żadnych wątpliwości, iż to kierownik WIJHAR-S w Olsztynie, tj. Wojewódzki Inspektor lub wyznaczeni przez niego zastępcy przyjmują obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. Wprawdzie w § 19.1.3. Regulaminu z 2014 r. oraz § 27.3. Regulaminu z 2020 r. zapisano, iż „*kierownicy przyjmują interesantów w sprawach skarg i wniosków w godzinach pracy*”, jednak w świetle definicji wyjaśniającej pojęcie kierownika (§ 2.8 obu Regulaminów - kierownikiem jest osoba odpowiedzialna za prawidłową organizację i realizację zadań wynikających z zakresu działania kierowanej przez nią komórki organizacyjnej, tj. wydział, sekcja, samodzielne stanowisko pracy) zapis ten nie obejmuje Wojewódzkiego Inspektora, który kieruje całością jednostki. Taki zapis § 19.1.3. Regulaminu z 2014 r. oraz § 27.3. Regulaminu z 2020 r. sugeruje, że wyłącznie wyznaczeni przez Wojewódzkiego Inspektora zastępcy przyjmują obywateli w sprawach skarg i wniosków. Niemniej jednak w zakresach czynności kierowników wydziałów odpowiedzialnych w poszczególnych latach za koordynację przedmiotowych zadań brak jest informacji o delegacji uprawnień do przyjmowania obywateli w ww. sprawach. Zapis w zakresie czynności kierownika Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego (obowiązujący w dniu kontroli) brzmi: *Sprawowanie nadzoru nad przyjmowaniem skarg, wniosków i petycji kierowanych do Warmińsko-Mazurskiego Inspektoratu IJHARS oraz koordynowanie ich rozpatrywania.* Należy jednak zauważyć, że sprawowanie nadzoru nad przyjmowaniem skarg (wniosków) nie jest jednoznaczne z przyjmowaniem obywateli w ww. sprawach, tj. powyższy zapis nie stanowi o delegacji uprawnień do przyjmowania obywateli w zastępstwie Wojewódzkiego Inspektora.

Mając na uwadze powyższe oraz obszernie wyjaśnienia złożone w trakcie kontroli przez Z-cę Kierownika Wydziału Kontroli w WIJHAR-S - zespół kontrolerów uznaje, że jednostka kontrolowana mimo nieprecyzyjnego zapisu w treści Regulaminu, realizuje dyspozycję art. 253 § 2 Kpa, o czym świadczy chociażby treść informacji wywieszanej na widocznym miejscu w siedzibie WIJHAR-S w Olsztynie. Niemniej jednak kontrolerzy stoją na stanowisku, iż powyższa sytuacja stanowi o pewnego rodzaju odstępstwie od stanu pożądanego i wymaga doprecyzowania zapisu § 27.3. Regulaminu z 2020 r., tak aby w przyszłości nie budził on wątpliwości, czy jednostka realizuje dyspozycję art. 253 § 2 Kpa.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia oraz określone w programie kontroli kryteria kontroli i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki podlegającej kontroli -

działanie Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w badanym obszarze **ocenia się pozytywnie.**

1.2. Prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz przechowywanie spraw w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, tj. przestrzeganie regulacji wynikających z art. 254 Kpa.

W toku kontroli ustalono, iż w Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie prowadzone są dwa rejestry skarg i wniosków wpływających do jednostki. Pierwszy pn. "Rejestr wniosków załatwionych bezpośrednio przez Wojewódzkiego Inspektora JHAR-S" oraz drugi pn. „Rejestr skarg i wniosków przekazanych zgodnie z właściwością do innych organów”. Zawierają one typowy układ rubryk stosowany w rejestrach dla tej problematyki, tj. niezbędne informacje dotyczące rodzaju i oznaczenia sprawy, toku postępowania i czynności podejmowanych przez organ oraz sposobu i terminu zakończenia sprawy.

Niemniej jednak, niniejsza kontrola wykazała, że skargi, wnioski, związane z nimi pisma i inne dokumenty wpływające do WIJHAR-S nie są rejestrowane i przechowywane w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania, co stanowi naruszenie przepisów art. 254 Kpa.

Analiza dokumentacji kontrolnej wykazała, że 100 % badanych spraw, z uwagi na niewłaściwą kwalifikację, została błędnie zaewidencjonowana w rejestrze skarg i wniosków. Wszystkie z 24 pism odnotowanych przez jednostkę w Rejestrze wniosków załatwionych bezpośrednio przez Wojewódzkiego Inspektora JHAR-S oraz 9 pism odnotowanych w Rejestrze skarg i wniosków przekazanych zgodnie z właściwością do innych organów – w rzeczywistości nie stanowiły wniosku w rozumieniu art. 241 Kpa (patrz pkt. 2.1.).

Z-ca Kierownika Wydziału Kontroli w WIJHAR-S w punkcie 6 pisma znak: AD.1611.2.2020 z 4 listopada br. wyjaśnił, że *zarejestrowanie spraw jako wniosku wynika z definicji...Ponieważ zarejestrowane sprawy dotyczą niewłaściwej jakości handlowej produktów znajdujących się w obrocie są one przyjmowane jako wnioski.*

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają stwierdzenia kontrolerów dot. niewłaściwej interpretacji przepisów art. 241 Kpa i w rezultacie błędnej kwalifikacji pism wpływających jako wniosków.

W tym miejscu należy zauważyć, że procedura rozpatrywania skarg i wniosków na podstawie przepisów Kodeksu nie obejmuje szerokiej możliwości weryfikacji, tym większego znaczenia nabiera kwestia kontroli nad sposobem procedowania w tym zakresie. Aby kontrola ta mogła być realizowana skutecznie i bez większych trudności, art. 254 Kpa

nakazuje organom rejestrowanie i przechowywanie skarg, wniosków, związanych z nimi pism i innych dokumentów w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania. Odrębne przechowywanie wskazanej dokumentacji ma zagwarantować sprawniejszą kontrolę prowadzonych przez organ postępowań skargowych oraz wnioskowych. Niedopuszczalny zatem jest wpisywanie do rejestru skarg i wniosków pism o innym charakterze aniżeli skargowo-wnioskowym.

Mając na uwadze powyższe ustalenia należy stwierdzić, że Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie wprawdzie prowadzi rejestry skarg i wniosków zawierające wszystkie elementy, które teoretycznie powinny ułatwić właściwe i czytelne rejestrowanie pism skargowych (wnioskowych) i tym samym ułatwiać przeprowadzenie kontroli w ww. zakresie, jednak z uwagi na zamieszczanie w nich pism o innym charakterze, niestanowiących wniosku w rozumieniu działu VIII Kpa, narusza dyspozycję art. 254 Kpa.

W świetle powyższych ustaleń oraz z uwagi na określone w programie kontroli kryteria kontroli i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki podlegającej kontroli - działanie Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w badanym obszarze ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przyczyną wykazanych nieprawidłowości jest – jak już zauważono wcześniej oraz wyjaśniono szczegółowo w pkt 2.1. - niewłaściwa interpretacja przepisu art. 241 Kpa, a w rezultacie błędna kwalifikacja pism wpływających.

Skutkiem powyższego działania może być utrudniona kontrola przez właściwe organy nadzoru oraz błędne wykazanie w rocznych sprawozdaniach faktycznej ilości skarg i wniosków w rozumieniu działu VIII Kpa wpływających do Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie. Należy bowiem zauważyć, że niniejsza kontrola wykazała, że w badanym okresie 100 % spraw zaewidencjonowanych przez jednostkę kontrolowaną w rejestrze skarg i wniosków zostało umieszczonych błędnie, a w rzeczywistości do ww. jednostki nie wpłynęło żadne pismo, które stanowiłoby skargę lub wniosek w rozumieniu działu VIII Kpa.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi pracownik dokonujący ewidencji pism wpływających do rejestru skarg i wniosków oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca, a także kierownik kontrolowanej jednostki.

[Rejestr skarg i wniosków, dokumentacja wszystkich spraw]

1.3. Przestrzeganie przepisów instrukcji kancelaryjnej i właściwe znakowanie akt.

Przedmiotowa kontrola wykazała, że 100 % badanych spraw zostało zarejestrowane z błędnym symbolem klasyfikacyjnym, tj. 24 sprawy z symbolem 1410 i hasłem klasyfikacyjnym – *skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio (w tym na jednostki podległe)* oraz 9 spraw z symbolem 1411 i hasłem klasyfikacyjnym – *skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości*.

Z-ca Kierownika Wydziału Kontroli w WIJHAR-S w punkcie 7 pisma znak: AD.1611.2.2020 z 4 listopada br. wyjaśnia, że „*nadanie symboli 1410 i 1411 wynika z załącznika nr 5 do rozporządzenia PRM...*”

Powyższe wyjaśnienia wydają się słuszne biorąc pod uwagę, że jednostka kontrolowana założyła, że 100 % badanych spraw stanowi wnioski w rozumieniu działu VIII Kpa. Zgodnie bowiem z załącznikiem nr 5 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. 2011 r. Nr 14, poz. 67) - skargi i wnioski w rozumieniu działu VIII Kpa należy rejestrować z symbolem klasyfikacyjnym:

- 1410 właściwym dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio (w tym na jednostki podległe) oraz
- 1411 właściwym dla skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości.

Niemnie jednak należy w tym miejscu podkreślić, że analiza dokumentacji kontrolnej wykazała, że jednostka kontrolowana w wyniku niewłaściwej interpretacji przedmiotu wniosku, o którym mowa w art. 241 Kpa dokonywała błędnej kwalifikacji pism wpływających (patrz pkt 2.1.). W efekcie powyższego doszło do użycia symbolu klasyfikacyjnego 1410 i 1411 dla pism niestanowiących skarg (wniosków) w rozumieniu działu VIII Kpa. Podkreślenia bowiem wymaga, że skargi i wnioski opisane w dziale VIII Kpa nie są tożsame z pismami inicjującymi postępowania nadzorcze nad jakością handlową artykułów rolno spożywczych. Sprawy te winny być klasyfikowane pod właściwym symbolem dla danego zagadnienia merytorycznego, np. symbolem klasy drugiego rzędu - 82 oraz hasłem klasyfikacyjnym - *Nadzór nad jakością handlową artykułów rolno spożywczych*. Na potwierdzenie słuszności ustaleń kontrolerów można wskazać sprawę zarejestrowaną pod numerem: NA.1410.1.2020. W wymienionym przypadku pismo inicjujące postępowanie skargowo-wnioskowe zostało przekazane do W-MIJHARS w Olsztynie z Małopolskiego

Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Krakowie pismem o sygnaturze KO.8280.1.2020.

Reasumując należy stwierdzić, że działanie WIJAR-S w Olsztynie w badanym obszarze stanowiło naruszenie przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. 2011 r. Nr 14, poz. 67). Mając na uwadze powyższe ustalenia oraz określone w programie kontroli kryteria kontroli i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki kontrolowanej - działanie jednostki w badanym obszarze ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi pracownik WIJAR-S w Olsztynie dokonujący analizy pism wpływających oraz ich kwalifikacji i klasyfikacji, osoba bezpośrednio go nadzorująca w okresie objętym kontrolą oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

[Rejestr skarg i wniosków, dokumentacja wszystkich spraw]

2. Przestrzeganie procedur rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków wynikających z regulacji działu VIII Kpa oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

2.1. Właściwa kwalifikacja pisma jako skargi/wniosku w kontekście art. 222 Kpa w związku z art. 227 Kpa, art. 233-235 Kpa oraz 241 Kpa.

Rozpoczynając analizę tego obszaru działania Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie, należy wskazać, że ciężar kwalifikacji prawnej pisma spoczywa na organie administracji publicznej, który musi samodzielnie ustalić, z jakiego rodzaju pismem ma do czynienia. O charakterze pisma decyduje jego treść, a nie nazwa nadana mu przez wnoszącego. Osoba wnosząca pismo nie ma obowiązku wykazywać się znajomością przepisów prawa. Konieczność wstępnego kwalifikowania pism wpływających do organów państwowych wynika wprost z art. 222 Kpa. Przywołany przepis wskazuje na potrzebę oceny zawartości pisma, a pośrednio także i oceny celu złożenia pisma, po to, aby ustalić, czy pismo jest skargą czy wnioskiem, bądź też pismem procesowym, do którego zastosowanie mają przepisy art. 233-234 i 240 Kpa. Należy bowiem mieć na uwadze, że powołane przepisy Kpa wyrażają zasadę pierwszeństwa postępowania administracyjnego oraz sądowego przed postępowaniem skargowym (wnioskowym). W związku powyższym każde pismo nazwane

przez wnoszącego jako skarga (wniosek), jeśli spełnia przesłanki pisma procesowego, powinno być w pierwszej kolejności kwalifikowane przez organy administracji publicznej, jako odpowiedni środek procesowy.

W tym miejscu wskazać należy, że art. 241 Kpa wprawdzie nie definiuje pojęcia wniosku, ale wskazuje jego przedmiot, jakim mogą być sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. W przeciwieństwie do skarg, przedmiotem wniosku nie jest jakiś zarzut, lecz chęć ulepszenia istniejącego stanu rzeczy, a więc są to pewnego rodzaju postulaty skierowane na przyszłość. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że intencją wnioskodawcy jest więc propozycja **poprawy działania organu, do którego jest on skierowany**. Na poparcie powyższego przywołać należy stwierdzenie zawarte w komentarzu do art. 241 KPA red. Wierzbowski 2020, wyd. 29/K. Zalasińska - *Treścią wniosku jest więc propozycja poprawy działania organu, do którego jest on skierowany*. Podobny pogląd prezentują również inni autorzy komentarzy i opracowań z zakresu postępowań skargowo-wnioskowych, wskazując, że *w świetle 241 kpa wnioski mogą dotyczyć ulepszenia i podniesienia jakości działania administracji, usprawnienia organizacji wewnętrznej urzędów, poprawy doskonalenia współpracy między organami władzy publicznej, czy też zniesienia barier administracyjnych i biurokratyzmu* (Przemysław Kledzik, Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków, Wrocław 2012, s. 109-110).

W oparciu o poddaną analizie dokumentację postępowań skargowo-wnioskowych stwierdzono, że wszystkie z 33 pism wpływających do W-MIJHAR-S w Olsztynie, zaewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków jako wnioski zostały błędnie zakwalifikowane przez jednostkę kontrolowaną, nie spełniały bowiem przesłanek wniosku w rozumieniu art. 241 Kpa. Z treści analizowanych pism wynika, że Wnioskodawcy nie postulują o poprawę działania WIJHAR-S, a jedynie wnoszą o podjęcie czynności związanych z wykonywaniem przez ww. organ zadań merytorycznych należących do zakresu jego działania, tj. m.in. nadzór nad jakością handlową artykułów rolno – spożywczych. Pisma te nie inicjują postępowań skargowo-wnioskowych w rozumieniu działu VIII Kpa, natomiast mogą inicjować podjęcie statutowych działań Wojewódzkiego Inspektoratu.

Z-ca Kierownika Wydziału Kontroli w WIJHAR-S w punkcie 6 pisma znak: AD.1611.2.2020 z 4 listopada br. wyjaśnia, że „zarejestrowanie sprawy jako wniosku wynika z definicji...”.

Trudno jednak zgodzić się z powyższymi wyjaśnieniami, gdyż jak wspomniano wcześniej przepisy Kpa nie definiują ściśle pojęcia wniosku, natomiast w art. 241 Kpa wskazują jedynie jego przedmiot.

W tym miejscu należy jednak zauważyć, że jednostka kontrolowana posługuje się dodatkowo definicją wniosku zawartą w Instrukcji Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Warszawie (np. Instrukcja BKW-01-IR-01 z dnia 30.07.2020 r.). W przywołanym dokumencie wniosek został zdefiniowany jako – *informacja, której przedmiotem są w szczególności sprawy dotyczące organizacji, praworządności, wykonywania obowiązków służbowych oraz zapobieganie nadużyciom, ochrona własności lub poprawa zaspokajania potrzeb ludności; wskazany w art. 241 k.p.a. zakres przedmiotowy wniosków stanowi katalog otwarty, co oznacza, że za wniosek należy uznać każdą informację, która służy poprawnemu i skutecznemu wykonywaniu zadań przez IJHARS; wnioskiem jest między innymi informacja od konsumenta, organizacji lub przedsiębiorcy dotycząca jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz kwestii związanych z innymi produktami (np. materiałami lub/i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością) podlegającymi kontroli lub nadzorowanymi przez organy IJHARS.*

Zgodzić się należy z autorem ww. dokumentu, że wskazany w art. 241 Kpa zakres przedmiotowy wniosków stanowi katalog otwarty, bowiem wyliczenie zawarte w jego treści jest przykładowe. Należy jednak mieć na uwadze, że wniosek, o którym mowa w dziale VIII Kpa jest instytucją pozostającą poza ogólnym postępowaniem administracyjnym, dlatego dokonując analizy pisma wpływającego do jednostki należy pamiętać o wspomnianej wcześniej zasadzie pierwszeństwa postępowania administracyjnego oraz sądowego przed postępowaniem skargowym (wnioskowym).

W ocenie kontrolerów wszystkie pisma zakwalifikowane przez jednostkę kontrolowaną jako wnioski, w rzeczywistości stanowiły sygnały obywatelskie o ewentualnych nieprawidłowościach i były jedynie podstawą do wszczęcia przez W-MIJHAR-S jako organu uprawnionego do działania w trybie nadzorczym - odpowiednich postępowań merytorycznych, kończących się ewentualnym wydaniem decyzji administracyjnej. Należy bowiem zauważyć, że jednostka każdorazowo po zbadaniu sprawy, tj. podjęciu czynności kontrolnych i potwierdzeniu nieprawidłowości, informowała wnoszącego podanie o wszczęciu wobec kontrolowanego podmiotu postępowania administracyjnego na podstawie *ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych*, w sprawie wymierzenia kary pieniężnej. Jako przykład można tutaj wskazać sprawę zaewidencjonowaną pod numerem NA.1410.6.2017.

Reasumując ustalenia kontrolerów w badanym obszarze należy stwierdzić, że niniejsza kontrola wykazała, iż w przypadku 100 % dokumentacji objętej kontrolą, pisma wpływające – inicjujące postępowania wnioskowe, zostało niewłaściwie zakwalifikowane przez pracowników WIJHAR-S w Olsztynie. Takie działanie narusza dyspozycję art. 222 Kpa w związku z art. 241 Kpa i stanowi - zgodnie z przyjętym w programie kryterium kontroli oraz miernikami umożliwiającymi ocenę działalności jednostki podlegającej kontroli - o uzyskaniu przez WIJHAR-S w Olsztynie oceny **pozytywnej z nieprawidłowościami**.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości jest niewłaściwa interpretacja przepisu art. 241 Kpa stanowiącego o przedmiocie wniosku oraz niedostateczny nadzór w ww. obszarze w okresie objętym kontrolą. W wyniku powyższego doszło do nieprawidłowej kwalifikacji pism wpływających oraz naruszenia przepisów Kpa. Odpowiedzialność za powyższe działanie ponosi pracownik dokonujący w WIJAR-S w Olsztynie kwalifikacji pism wpływających do jednostki, osoba bezpośrednio go nadzorująca oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

Z uwagi na powyższe ustalenia kontroli, tj. brak wpływających do jednostki spraw z zakresu skarg i wniosków w rozumieniu działu VIII Kpa, będących przedmiotem niniejszej kontroli, brak jest możliwości oceny działania Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie w odniesieniu do pozostałych zagadnień kontroli wymienionych w punktach 2.2., 2.3., 2.4. oraz 3.

Na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224) Warmińsko-Mazurskie Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych wniósł w dniu 25 listopada 2020 r., z zachowaniem terminu, pismem znak: AD.1611.2.2020, zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego (dalej pwp) z 19 listopada 2020 r. sygn. BW-I.1611.4.2020.

Zastrzeżenia jednostki kontrolowanej dotyczyły stwierdzenia użytego w pwp, że przyczyną wskazanych przez kontrolujących nieprawidłowości w zakresie kwalifikacji informacji od konsumentów jako wniosków zgodnie z art. 241 k.p.a., jest brak dostatecznego nadzoru ze strony kierownika jednostki kontrolowanej. Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie wyjaśnił, że klasyfikacja pism od konsumentów w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (jako wnioski w rozumieniu art. 241 k.p.a.) odbywała się w oparciu o kolejne wydania instrukcji merytorycznych BKW-01-IR-01 „Rozpatrywanie skarg i wniosków kierowanych do wojewódzkich inspektorów IJHARS” opracowanych i zatwierdzonych przez Głównego Inspektora JHARS w Warszawie. Wojewódzki Inspektor podniósł również, że

kwestionowany przez kontrolerów sposób klasyfikacji pism od konsumentów oraz sposób prowadzenia stosownych rejestrów podlegał wielokrotnym ocenom zespołów kontrolnych, a mimo to w ww. zakresie nie stwierdzano żadnych nieprawidłowości.

Zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez kierownika komórki do spraw kontroli w odrębnym dokumencie - stanowisku do zastrzeżeń, przekazanym kierownikowi kontrolowanej jednostki pismem z 23 grudnia 2020 r., znak: BW-I.1611.4.2020. Niniejszy dokument informuje o **oddaleniu zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego w całości.**

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny, w celu dalszego usprawnienia organizacji przyjmowania, sposobu rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w WIJHAR-S w Olsztynie, wnoszę o:

- 1) Doprecyzowania zapisu § 27.3. Regulaminu z 2020 r., tak aby w przyszłości nie budził on wątpliwości, czy jednostka realizuje dyspozycję art. 253 § 2 Kpa.
- 2) Zapewnienie prowadzenia rejestru skarg i wniosków w sposób umożliwiający rzetelną kontrolę przebiegu i terminów ich załatwienia, w szczególności poprzez zaprzestanie ewidencjonowania w rejestrze skarg i wniosków pism innych aniżeli skargi lub wnioski w rozumieniu działu VIII Kpa.
- 3) Przestrzeganie przepisów instrukcji kancelaryjnej i właściwe znakowanie akt, w szczególności poprzez zaprzestanie użycia symbolu klasyfikacyjnego 1410 i 1411 dla pism niestanowiących skarg (wniosków) w rozumieniu działu VIII Kpa.
- 4) Skrupulatne badanie i ocenę zawartości pisma wpływającego do jednostki, w celu właściwej jego kwalifikacji, tj. przestrzeganie przepisów art. 222 Kpa. W szczególności wnoszę o zaprzestanie klasyfikacji pism od konsumentów w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych jako wniosków w rozumieniu art. 241 k.p.a. o ile wystąpienia takie nie ograniczają się do żądania ulepszenia i optymalizacji działania administracji publicznej, tj. nie stanowią na przykład uwag konsumenta (przedsiębiorcy) lub innego podmiotu, dotyczących ogólnej ilości lub jakości kontroli w zakresie obecności w obrocie artykułów rolno-spożywczych o niewłaściwej jakości handlowej.

Proszę Pana o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 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**