



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

Olsztyn, 30 listopada 2021 r.

BW-I.1611.9.2021

Szanowny Pan
mgr inż. Marek Jarosz
Państwowy Powiatowy Inspektor
Sanitarny w Elblągu

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020, poz. 224), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, w związku z kontrolą problemową przeprowadzoną w Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Elblągu, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę w trybie zwykłym przeprowadzono zdalnie w Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Elblągu (adres jednostki: 82-300 Elbląg, ul. Królewiecka 195), NIP: 5781048871, Regon: 000303232.

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia czynności kontrolnych funkcję kierownika jednostki kontrolnej pełnił:

- Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Elblągu - mgr inż. Marek Jarosz, powołany i pełniący obowiązki na tym stanowisku od 05 lutego 2008 r. i nadal w dniu zakończenia kontroli. Zatrudniony w inspektoracie od 1 września 1984 r.

Ponadto sprawy z zakresu postępowań skargowych w Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Elblągu koordynowali i nadzorowali bezpośrednio:

- Iwona Sajko, specjalista ds. jakości, p.o. Kierownika Sekcji Epidemiologii zatrudniona w Powiatowej Stacji od 1 stycznia 2006 r., na obecnie zajmowanym stanowisku pełniąca obowiązki od 31 stycznia 2008 r i nadal w dniu zakończenia kontroli,

- Magdalena Rudzik, starszy referent ds. pracowniczych i gospodarczych, zatrudniona w Powiatowej Stacji od 13 grudnia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r., na w/w stanowisku pełniąca obowiązki 13 grudnia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r.
- Ewa Tomkowicz – specjalista ds. pracowniczych i gospodarczych, zatrudniona w Powiatowej Stacji od 1 grudnia 2017 do 24 maja 2021 r., na w/w stanowisku pełniąca obowiązki od 1 stycznia 2020 r. do 24 maja 2021 r.,
- Dorota Dąbrowska – specjalista ds. pracowniczych i gospodarczych, zatrudniona w Powiatowej Stacji od 26 kwietnia 2021, na w/w stanowisku pełniąca obowiązki od 27 lipca 2021 r. i nadal w dniu zakończenia kontroli,
- Tadeusz Jakubowski – radca prawny, zatrudniony w Powiatowej Stacji od 2 listopada 2017 r., od tego samego dnia pełniący obowiązki na w/w stanowisku i nadal w dniu zakończenia kontroli.

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 23/2021 wydanej przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie – przewodnicząca zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.453.2021 z 1 września 2021 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.0030.452.2021 z 1 września 2021 r.

Termin kontroli: 13 września 2021 r. – 4 października 2021 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 1/2021.

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 stycznia 2019 r. do 11 maja 2021 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 2021 r., poz. 735), zwanej w dalszej części „k.p.a.”.

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 k.p.a 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 k.p.a.
 - 1.3. Przestrzeganie przepisów instrukcji kancelaryjnej i właściwe znakowanie akt.
2. Przestrzeganie procedur rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków wynikających z regulacji działu VIII k.p.a. 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 k.p.a. w związku z art. 227 k.p.a., art. 233-235 k.p.a. oraz 241 k.p.a.
 - 2.2. Badanie i przestrzeganie właściwości organu do rozpatrzenia skarg/wniosków wynikającej z regulacji art. 231 k.p.a. i 243 k.p.a. w związku z 229 k.p.a. oraz art. 236 k.p.a. oraz przekazanie skarg/wniosków do załatwienia organowi niższego stopnia, tj. właściwe korzystanie z uprawnień wynikających z art. 232 k.p.a.
 - 2.3. Powiadamianie skarżącego/wnioskodawcy o sposobie załatwienia skargi/wniosku, tj. przestrzeganie art. art. 231 § 1 k.p.a., art. 237 § 3 k.p.a., art. 243 k.p.a. i art. 244 § 2 k.p.a.
 - 2.4. Poprawność sporządzenia zawiadomień o sposobie załatwienia skargi i wniosku.
3. Terminowość rozpatrywania i przekazywania spraw zgodnie z regulacjami art. 231 k.p.a., art. 237 § 1 k.p.a., oraz stosowanie art. 245 k.p.a. i art. 36 § 1 k.p.a. w związku

z art. 237 § 4 k.p.a., stanowiącym, że o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

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

Ustalenia i ocena kontrolowanych obszarów:

Tryb przyjmowania, rozpatrywania i zakończenia 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 Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Elblągu stanowiący załącznik do zarządzeniem nr 1/2012 Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Elblągu z dnia 26 czerwca 2012 r.
- Regulamin Organizacyjny Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Elblągu wprowadzony zarządzeniem nr 5/2019 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno – Epidemiologicznej w Elblągu z dnia 14 maja 2019 r.
- Regulamin Organizacyjny Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Elblągu wprowadzony zarządzeniem nr 8/2020 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno – Epidemiologicznej w Elblągu z dnia 08 września 2020 r. zwany w dalszej części „Regulaminem”.
- Procedura „Zakończanie spraw skarg i wniosków”, nr ident.: P-06, wydanie 02, data wdrożenia 31 stycznia 2008 r. zwana dalej „Procedurą” wraz z załącznikiem w postaci instrukcji „Przyjmowania, rozpatrywania i prowadzenia dokumentacji skarg i wniosków” Nr ident.: I-06-01 wydana 31 stycznia 2008 r., zwany dalej „Instrukcją”.

W okazanym rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Elblągu w kontrolowanym okresie, tj. od 1 stycznia 2019 r. do 11 maja 2021 r. odnotowano łącznie wpływ 5 spraw z zakresu objętego kontrolą, tj. 4 w 2019 r. i 1 w 2020 r. Sprawę zarejestrowaną pod pozycją 1 w rejestrze z 2019,

z odnotowaną datą wpływu 24 stycznia 2019 r., przekreślono z adnotacją: „Dotyczy 2018 roku”. W badanym okresie jednostka kontrolowana nie odnotowała w rejestrze wpływu skarg i wniosków anonimowych.

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 k.p.a. oraz § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego, samorządu zawodowego, gospodarczego oraz organizacje społeczne mają ustawowy obowiązek organizacji przyjęć skarg i wniosków zgodnie z zasadami wyznaczonymi w art. 253 § 1–4 k.p.a. oraz stosownie do zapisu § 3 rozporządzenia RM w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Przedmiotowa kontrola wykazała, że Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Elblągu przyjmuje obywateli w sprawach skarg i wniosków raz w tygodniu w każdą środę w godzinach od 10:00 do 12:00 oraz od 15:00 do 15.30. Pozostali pracownicy Powiatowej Stacji przyjmują obywateli w sprawach skarg i wniosków w pozostałe dni robocze, tj. od poniedziałku do piątku w godzinach od 8.00 do 14:00. Godziny pracy Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Elblągu wyznaczono na 7:30 - 15:00. Informacja dotycząca możliwości składania skarg i wniosków przez interesantów wywieszona została na tablicy ogłoszeń w siedzibie PSSE, w miejscu dostępnym dla interesantów, a także na stronie internetowej jednostki: <https://www.gov.pl/web/psse-elblag/skargi-wnioski-i-petycje>.

Powyższe działania Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Elblągu świadczą o realizowaniu wymogów nałożonych na organy państwowe art. 253 1-4 k.p.a. oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, który dookreśla, że w siedzibie danej jednostki organizacyjnej, w widocznym miejscu, umieszcza się informację wskazującą komórkę organizacyjną lub wyznaczonych pracowników przyjmujących oraz rozpatrujących skargi i wnioski.

Niemniej jednak w toku kontroli stwierdzono **uchybień** w ww. zakresie, gdyż zapisy regulujące powyższe kwestie w dokumentach wewnętrznych jednostki kontrolowanej nie brzmią jednolicie. Treść § 17 pkt. 1 Regulaminu z 2020 r. stanowi, że „Dyrektor przyjmuje

obywateli w sprawach skarg, wniosków, petycji i interwencji raz w tygodniu, w środę w godzinach od 10.00 do 12.00 oraz od 15.00 do 15.30” i odbiega od zapisu zawartego w pkt 6 Instrukcji PPIS w Elblągu, gdzie wskazano, iż przyjęcia obywateli przez Dyrektora PSSE odbywa się w środy wyłącznie „w godzinach 10.00-12.00”. Powyższe rozbieżności wprowadzają w błąd i budzą wątpliwości, czy PPIS w Elblągu realizuje w rzeczywistości dyspozycję art. 253 § 3 k.p.a., tj. czy przyjęcia obywateli w sprawie skarg i wniosków w PSSE w Elblągu, przynajmniej raz w tygodniu odbywa się w ustalonym dniu po godzinach pracy Powiatowej Stacji.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Elblągu poproszony pismem z 15 września br. o złożenie wyjaśnień w ww. zakresie poinformował, że „...Dyrektor PSSE w Elblągu przyjmuje w środy w godz. od 10.00 do 12.00 oraz od 15.00 do 15.30 (...) Zapis w instrukcji godzin przyjęć w sprawach skarg i wniosków zostanie ujednoczony jak w regulaminie organizacyjnym jednostki” (pkt. 4. pisma przesłanego za pośrednictwem platformy E-PUAP 20 września br.).

Powyższe wyjaśnienia uwzględniono, gdyż potwierdzają, że jednostka kontrolowana mimo ujawnionych rozbieżności w dokumentach wewnętrznych realizuje dyspozycję art. 253 § 3 k.p.a. Ponadto wskazano na podjęcie działań naprawczych w powyższym zakresie.

Przyczyną stwierdzonych uchybień jest niedopełnienie obowiązku aktualizacji Procedury i Instrukcji dotyczących załatwienia skarg i wniosków, mimo zmian wprowadzanych w ww. zakresie kolejnymi aktualizacjami Regulaminu Wewnętrznego PSSE w Elblągu. Należy bowiem zauważyć, że Instrukcja pn. „Przyjmowanie, rozpatrywanie i prowadzenie dokumentacji skarg i wniosków” została wdrożona 31 stycznia 2008 r., czyli w okresie kiedy w jednostce kontrolowanej obowiązywał jeszcze inny Regulamin, którego zespół kontrolerów nie analizował i do którego nie ma wglądu z uwagi na fakt, iż obowiązywał on w okresie, którego nie obejmuje niniejsza kontrola. Warto jednak zauważyć, że Regulamin stanowiący załącznik do zarządzeniem nr 1/2012 PPIS w Elblągu z dnia 26 czerwca 2012 r., który obowiązywał w jednostce na początku 2019 r., w § 13 pkt. 1. stanowił, że Dyrektor PSSE przyjmował obywateli w sprawach skarg i wniosków raz w tygodniu wyłącznie w godzinach od 10.00 do 12.00. Zapis ten został później zmieniony i uzupełniony o dodatkowe godziny przyjęć, tj. od 15.00 do 15.30 w kolejnym regulaminie, tj. w Regulaminie wprowadzonym zarządzeniem nr 5/2019 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno – Epidemiologicznej w Elblągu z dnia 14 maja 2019 r., a następnie powtórzony w aktualnie obowiązującym Regulaminie Organizacyjnym Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Elblągu wprowadzonym zarządzeniem nr 8/2020 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno – Epidemiologicznej w Elblągu z dnia 8 września 2020 r. Wobec

powyższego uznać należy, że jednostka kontrolowana wprowadziła zmiany w Regulaminie dostosowując tym samym jego treści do wymogów nałożonych na organ regulacjami art. 253 § 3 k.p.a., niemniej jednak pominęła fakt konieczności uaktualnienia opracowanej wcześniej - w 2008, Instrukcji w odniesieniu do powyższych kwestii, co w konsekwencji skutkuje powstaniem ujawnionych rozbieżności.

Kontrolerzy stoją na stanowisku, iż opisana wyżej sytuacja stanowi o pewnego rodzaju odstępstwo od stanu pożądanego i wymaga doprecyzowania zapisów w dokumentach wewnętrznych jednostki regulujących ww. kwestie, tak aby realizacja dyspozycji art. 253 § 3 k.p.a. nie budziła wątpliwości.

Odpowiedzialność za powyższe uchybienia ponosi główny specjalista ds. jakości PSSE w Elblągu, który zgodnie z pkt. 5.5 Procedury winien systematycznie aktualizować Procedurę wraz z Instrukcją dotyczącą załatwienia skarg i wniosków oraz kierownik jednostki kontrolowanej.

Analizując dalej ww. obszar działalności PPIS w Elblągu, należy zwrócić również uwagę na § 3 rozporządzenia RM w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, który stanowi, że *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom*. Czynności kontrolne wykazały brak spójności także w tej kwestii.

W trakcie przeglądu dokumentów wewnętrznych jednostki kontrolowanej pod kątem zbadania realizacji przez PPIS w Elblągu ww. dyspozycji, zespół kontrolny ustalił, że upoważniony pracownik Powiatowej Stacji prowadzi centralny rejestr skarg, wniosków i petycji oraz koordynuje rozpatrywanie skarg, wniosków i interwencji poprzez przekazywanie ich do właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych (§ 17 pkt. 5 Regulaminu z 2020 r.), zaś rozpatrywanie i merytoryczne załatwienie skarg, wniosków i interwencji należy do komórek organizacyjnych właściwych ze względu na przedmiot sprawy na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego (§ 17 pkt. 7 Regulaminu z 2020 r.). Dodatkowo projekt odpowiedzi na skargę i wniosek przed przekazaniem do podpisu Dyrektorowi winien być zaopiniowany przez Radcę Prawnego (§ 17 pkt. 8 Regulaminu z 2020 r.).

Powyższe kwestie zostały dodatkowo doprecyzowane w Procedurze „Załatwienia spraw skarg i wniosków” opracowanej i wdrożonej przez kierownika jednostki kontrolowanej w 2008 r. W powyższym dokumencie zapisano, że osobą odpowiedzialną za przyjęcie oraz prawidłową rejestrację skarg i wniosków, a także dystrybucję korespondencji zgodnie z dekreacją Dyrektora jest pracownik sekretariatu (pkt. 5.2. Procedury). Natomiast

systematyczne prowadzenie dokumentacji skarg i wniosków, nadzór nad dotrzymaniem terminów związanych z załatwieniem spraw w ww. zakresie oraz informowanie Dyrektora o pojawiających się nieprawidłowościach związanych z dotrzymaniem tych terminów, a także wykonywanie czynności w zastępstwie pracownika sekretariatu powięzono upoważnionemu pracownikowi kadr (pkt. 5.3. Procedury).

W świetle powyższych ustaleń wnioskować można, że w PSSE w Elblągu za realizację kontrolowanego zadania odpowiadają upoważnieni pracownicy Powiatowej Stacji, tj. odpowiednio za przyjmowanie pracownik sekretariatu, natomiast za koordynację pracownik kadr, jednak dalsza analiza dokumentów wewnętrznych jednostki wykazała, że wytyczne odnoszące się do powyższych kwestii zostały ponownie uszczegółowione przez organ kontrolowany także w Instrukcji „Przyjmowania, rozpatrywania i prowadzenia dokumentacji skarg i wniosków” stanowiącej załącznik do ww. Procedury. Tu jednak pojawiają się już rozbieżności, a dodatkowo wymieniane zostaje kolejne stanowisko (niepojawiające się wcześniej), na którym pracownik je zajmujący także odpowiada za realizację przedmiotowego zadania. W Instrukcji widnieją następujące zapisy:

- osobą przyjmującą skargi i wnioski jest pracownik sekretariatu PSSE, upoważniony na piśmie przez Dyrektora PSSE do wykonywania tych czynności wg załącznika nr 5 Instrukcji (pkt 3 Instrukcji);
- rejestr prowadzi upoważniony pracownik administracji PSSE (pkt 8 Instrukcji);
- upoważniony pracownik kadr PSSE wpisuje skargę (wniosek) do rejestru skarg i wniosków, a następnie przekazuje dokumentację wg dekretacji do dyrektora lub RP (pkt 10 Instrukcji);
- rejestr oraz dokumentacja spraw związanych ze skargami i wnioskami przechowywane są przez upoważnionego pracownika kadr PSSE w Elblągu (pkt 23 Instrukcji).

W tym miejscu warto również zwrócić uwagę, że przywołana wyżej Instrukcja ściśle określa wzór upoważnienia (załącznikiem nr 5), które z założenia ma uprawniać konkretnego, wymienionego z imienia i nazwiska pracownika Powiatowej Stacji do przyjmowania skarg i wniosków, prowadzenia rejestru oraz przechowywania dokumentacji skargowej.

Reasumując stwierdzić należy, że czynności kontrolne prowadzone w zakresie ww. obszaru działania PPIS w Elblągu wykazała szereg rozbieżności w dokumentach wewnętrznych jednostki oraz brak spójności w stosowanym nazewnictwie stanowisk zajmowanych przez pracowników realizujących kontrolowane zadanie, co stanowi uchybienie.

Wobec powyższego Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Elblągu został wezwany pismem z 15 września br. o wskazanie:

- osób upoważnionych do „przyjmowania skarg i wniosków kierowanych do Dyrektora PSSE w Elblągu oraz prowadzenia rejestru skarg i wniosków PSSE, przechowywania dokumentacji skarg”, w okresie objętym kontrolą tj. od 1 stycznia 2019 r. do 11 maja 2021 r. wraz z przesłaniem uwierzytelnionych kopii upoważnień, o których mowa w pkt 3 i 8 Instrukcji nr ident. I-06-01 wg wzoru stanowiącego załącznik nr 5 Instrukcji.
- komórki organizacyjnej lub imiennie wyznaczonego pracownika, któremu powierzono koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków, zgodnie z § 3 pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków oraz dostarczenie uwierzytelnionej kopii dokumentu regulującego powyższą kwestię w jednostce.

W odpowiedzi PPIS w Elblągu załączył upoważnienia dwóch pracowników PSSE w Elblągu oraz wyjaśnił, że imienny wykaz osób upoważnionych do przyjmowania skarg i wniosków kierowanych do Dyrektora PSSE w Elblągu oraz prowadzenia rejestru skarg i wniosków i przechowywania dokumentacji skarg, został przedstawiony w zaktualizowanym i doręczonym jednostce kontrolującej 15 września 2021 r. załączniku nr 1 do zawiadomienia o kontroli. Dodatkowo wskazano, że „*osoby upoważnione do prowadzenia skarg i wniosków mają zapis w zakresie obowiązków, natomiast nowy pracownik kadr Pani (podjęła pracę w tut. PSSE od maja 2021 r.), nie ma jeszcze wystawionego upoważnienia do prowadzenia skarg i wniosków tylko zapis w zakresie obowiązków*”. Odnosząc się z kolei do pytania o komórkę organizacyjną lub imiennie wyznaczonego pracownika, któremu powierzono koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków, PPIS w Elblągu wskazał „*dział administracji – pracownik kadr*” i wyjaśnił, że powierzenie to wynika z Regulaminu organizacyjnego jednostki (pkt. 3 pisma przesłanego za pośrednictwem platformy E-PUAP 20 września br.).

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Należy zauważyć, że PSSE w załączniku nr 1, na który powołuje się w złożonych wyjaśnieniach, wymienia 3 pracowników odpowiedzialnych w jednostce za koordynację rozpatrywania skarg i wniosków w okresie kontrolowanym „*starszego referenta/specjalisty ds. pracowniczych i gospodarczych*”, natomiast do akt kontroli załącza zakresy czynności 2 pracowników - jeden zakres na stanowisku specjalisty ds. obsługi sekretariatu i jeden specjalisty ds. pracowniczych i gospodarczych. W okazanych zakresach brak jest jednak informacji o koordynacji spraw z zakresu objętego kontrolą. Żaden z poddanych analizie zakresów czynności nie wskazuje w sposób precyzyjny i jednoznaczny, że koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków w PSSE w Elblągu powierzone zostało imiennie wyznaczonemu pracownikowi.

Przesłane wraz z wyjaśnieniami upoważnienia udzielone 2 pracownikom PSSE w Elblągu również nie wskazują osoby/komórki w Powiatowej Stacji odpowiedzialnej za koordynację rozpatrywania skarg i wniosków. Ponadto jedno z przesłanych upoważnień nie dotyczy kontrolowanego zadania.

Na podstawie przekazanej przez jednostkę kontrolowaną dokumentacji możliwe jest jedynie ustalenie osoby odpowiedzialnej za przyjmowanie skarg i wniosków. W tej kwestii zapisy w dokumentach wewnętrznych jednostki jednolicie wskazują pracownika sekretariatu. Odpowiedni zapis znajduje się również w zakresie czynności pracownika zajmującego ww. stanowisko. Trudnym natomiast pozostaje ustalenie osób odpowiedzialnych za prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz koordynowanie terminów i procedury ich załatwiania. W tej kwestii regulacje wewnętrzne są niespójne, a ponadto w okazanym zakresie czynności pracownika wymienionego w załączniku nr 1 i zajmującego stanowisko specjalisty ds. pracowniczych i gospodarczych brak jest stosownego zapisu wskazującego na realizację powyższego zadania.

Powyższe działanie PSSE w badanym obszarze działania ocenia się **pozytywnie z uchybieniami.**

Stwierdzić bowiem należy, że przedmiotowe kwestie nie zostały w sposób dostateczny uregulowane w dokumentach organizacyjnych jednostki kontrolowanej. Kontrolerzy stoją na stanowisku, iż powyższa sytuacja stanowi o pewnego rodzaju odstępstwo od stanu pożądanego i wymaga doprecyzowania zapisów w dokumentach wewnętrznych jednostki regulujących ww. kwestie, tak aby w przyszłości nie budziły one wątpliwości, czy PPIS w Elblągu wypełnił obowiązek wynikający z zapisu § 3 rozporządzenia RM.

Skutkiem powyższego działania może być utrudniona kontrola przebiegu załatwiania skarg i wniosków oraz ustalenie osób odpowiedzialnych za ewentualne uchybienia w zakresie koordynacji ich rozpatrywania.

Osobą odpowiedzialną za stwierdzone uchybienie jest kierownik jednostki kontrolowanej.

[dowód: Regulamin Organizacyjny, zakresy czynności, upoważnienia, Procedura wraz z załącznikiem w postaci Instrukcji.]

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 k.p.a.

W toku czynności kontrolnych kontrolującym przekazano uwierzytelnioną kopię rejestru skarg i wniosków prowadzonego w Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Elblągu, wspólny dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio oraz przekazywanych zgodnie z właściwością. W wyniku jego analizy ustalono, że zawiera on typowy układ rubryk stosowany w rejestrach dla tej problematyki, m.in. liczbę porządkową, numer sprawy, datę wpływu skargi/wniosku, dane wnoszącego, przedmiot skargi/wniosku, datę zakończenia sprawy oraz sposób jej załatwienia. Zastrzeżenia budzi zapis w rubryce przeznaczonej dla nazwy organu właściwego do rozpatrzenia sprawy, tj. któremu skargę lub wniosek przekazano (w przypadku skarg przekazywanych według właściwości), bądź nazwę komórki organizacyjnej zajmującej się rozpatrzeniem skargi/wniosku w przypadku stwierdzenia właściwości PPIS w Elblągu. Obecnie zapis ten brzmi:

Kompetencje do załatwienia skargi	
Dyrektor PSSE w Elblągu – data wszczęcia	W-MPWIS w Olsztynie – data przekazania

Taka konstrukcja rejestru skarg i wniosków prowadzonego przez PSSE w Elblągu wprowadza w błąd i w ocenie zespołu kontrolnego **stanowi uchybienie**. Powyższy zapis w rejestrze sugeruje, że kontrolowana jednostka odnotowuje w nim wyłącznie skargi, dla których organem właściwym do rozpatrzenia będzie Dyrektor PSSE w Elblągu lub W-MPWIS w Olsztynie, natomiast pozostałe skargi, w przypadku których Dyrektor PSSE w Elblągu stwierdza brak swojej lub organu wyższego stopnia właściwości - nie są w nim ewidencjonowane. Powyższe ustalenia potwierdza również przyjęta przez jednostkę kontrolowaną definicja skarg i wniosków zawarta w Instrukcji (pkt. 4), której zapis sugeruje jak powyżej.

Wobec powyższego, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Elblągu został wezwany do wyjaśnienia przyczyn umieszczenia we wzorze formularza rejestru skarg i wniosków, stanowiącym załącznik nr 4 do Instrukcji I-01-06 oraz w przekazanych uwierzytelnionych kopiach rejestrów prowadzonych przez Powiatową Stację w okresie objętym kontrolą, wyłącznie PPIS w Elblągu oraz W-MPWIS w Olsztynie jako organów właściwych do rozpatrzenia sprawy. Ponadto zwrócono się również o wskazanie procedury przyjętej w PSSE w Elblągu w przypadku wpływu do jednostki skargi/wniosku dotyczącego działania innego organu.

Jednostka kontrolowana wyjaśniła, że *„Zostanie poprawiony zapis w instrukcji na organ właściwy do przekazania skargi. Z uwagi na to, że dotychczas wszystkie skargi skierowane do tutaj. PSSE dotyczyły działań PPIS w Elblągu i były kierowane do rozpatrzenia*

przez W-MPWIS w Olsztynie, dlatego znalazł się taki zapis w instrukcji. W przypadku wpływu do tut. PPIS pisma dot. działania innego organu (skarg nie było), pismo jest rejestrowane w Dzienniku korespondencyjnym i z pismem przewodnim zostaje odesłane do właściwego organu.” (pkt. 7 i 8 pisma przesłanego za pośrednictwem platformy E-PUAP 20 września br.).

Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonych uchybień. Ponadto stwierdzono, że jednostka kontrolowana podjęła działania naprawcze w ww. zakresie.

Kontynuując czynności kontrolne w ww. obszarze działania PSSE w Elblągu należy podkreślić, iż ustawodawca nałożył na organy, do których obywatele mają prawo kierować skargi i wnioski, obowiązek prowadzenia rejestru skarg i wniosków, w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw (art. 254 k.p.a.). Z powyższego wynika, że zapisy rejestru skarg i wniosków powinny odzwierciedlać stan faktyczny, wynikający z prowadzonej dokumentacji skargowo-wnioskowej. Przede wszystkim z zapisów rejestru powinny jasno wynikać dane skarżącego, data wpływu, przedmiot skargi lub wniosku, oraz sposób i termin ich załatwienia. W przypadku braku możliwości załatwienia skargi/wniosku w ustawowym terminie, z analizy rejestru powinno również wynikać, czy organ zawiadomił o przyczynach zwłoki, a w przypadku wyznaczenia nowego terminu na załatwienie skargi/wniosku, zapisy rejestru powinny wskazywać wyznaczony termin załatwienia skargi/wniosku.

Analiza okazanego przez PSSE w Elblągu rejestru skarg i wniosków wykazała jednak **nieprawidłowości w ww. zakresie**. Sama analiza rejestru skarg i wniosków nie pozwala bowiem na uzyskanie pełnych informacji, o której mowa wyżej. Ich ustalenie możliwe jest dopiero po weryfikacji dokumentacji akt sprawy, co świadczy o naruszeniu przez PPIS w Elblągu dyspozycji art. 254 k.p.a.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że jednostka kontrolowana w rejestrze skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 11 maja 2021 r. odnotowała łącznie wpływ 5 skarg, tj. 4 w 2019 r. i 1 w 2020 r., w tym sprawę zarejestrowaną pod pozycją 1 w rejestrze z 2019 r., z odnotowaną datą wpływu 24 stycznia 2019 r. przekreślono z adnotacją: „Dotyczy 2018 roku”. Na podstawie rejestru nie jest możliwe ustalenie czy skargi zostały przekazane do organu właściwego do ich rozpatrzenia oraz dat ich przekazania. Ponadto w rubryce: „kompetencje do załatwienia skargi” w przypadku 4 z 5 spraw (sprawy z 2019 r.), daty podjęcia działania wpisywane są zarówno w rubryce Dyrektor PSSE w Elblągu jak i W-MPWIS w Olsztynie (rejestr z 2019 r.).

Analiza przedmiotowego rejestru wykazała również, że w przypadku wszystkich 5 spraw zaewidencjonowanych w rejestrze, nie jest możliwe ustalenie pełnych danych skarżącego/wnioskodawcy, albowiem w rubryce, która winna zawierać ww. dane, wpisano wyłącznie imiona i nazwiska bez adresu wnoszącego skargę/wniosek. W ocenie zespołu kontrolującego wpisanie samego imienia i nazwiska nie wyczerpuje obowiązku nałożonego na organ art. 254 k.p.a. W rejestrze skarg i wniosków nie może zabraknąć pełnych danych wnoszącego skargę/wniosek, tj. jego imienia i nazwiska oraz adresu. Takie działanie mogłoby bowiem sugerować, że odnotowana skarga/wniosek stanowią anonim. Dodatkowo w przypadku sprawy zaewidencjonowanej pod pozycją 1/2020 dane skarżącego zawarte w rejestrze zostały wpisane błędnie. Analiza akt ww. sprawy wskazuje bowiem inne dane skarżącego.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Elblągu wezwany do wskazania przyczyny niekompletności zapisów w przekazanym w trakcie kontroli rejestrze skarg i wniosków z 2019 r., wyjaśnił, że *„Przyjęto skrótowy wpis, szczegółowe dane są umieszczone w aktach sprawy. Wpisano datę otrzymania pisma do rejestru skarg i wniosków zamiast do rejestru korespondencji sprawy.”* (pkt. 12 i 13 pisma przesłanego za pośrednictwem platformy E-PUAP 20 września br.).

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują jednak na uwzględnienie i zostały uznane za przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości w ww. zakresie. Należy zauważyć, że argumentacja przyjęta przez jednostkę kontrolowaną jest sprzeczna z dyspozycją art. 254 k.p.a. Obowiązek rejestracji i przechowywania skarg i wniosków, o którym mowa w treści przywołanego przepisu, oznacza, że jednostka jest zobligowana rejestrować i przechowywać skargi i wnioski w taki sposób, aby była ułatwiona kontrola przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków. Zapisy rejestru skarg i wniosków powinny odzwierciedlać stan faktyczny, wynikający z prowadzonej dokumentacji skargowo-wnioskowej bez konieczności analizy akt.

Dalsze czynności kontrolne prowadzone w ww. obszarze działania PPIS w Elblągu wykazały, że w pracownicy Powiatowej Stacji dokonali ewidencji w rejestrze skarg i wniosków z 2019 r. 2 spraw (nr sprawy w rejestrze 1/2019 i 2/2019), które nie były rozpatrywane przez PPIS w Elblągu w trybie postępowania skargowo-wnioskowego i tym samym nie powinny zostać odnotowane w ww. rejestrze. Analiza akt spraw wykazała bowiem, że do PSSE w Elblągu wpłynęły pisma W-MPWIS w Olsztynie zawierające prośbę o ustosunkowanie się do zarzutów podnoszonych w skardze rozpatrywanej przez organ wyższego stopnia względem jednostki kontrolowanej. Powyższe działanie

w ocenie zespołu kontrolnego **stanowi nieprawidłowość polegającą na naruszeniu dyspozycji 254 k.p.a.**

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Elblągu wezwany o wskazanie podstawy zakwalifikowania pisma W-MPWIS w Olsztynie znak: Dyr.1410.2.2019 z 8 kwietnia 2019 r. zawierającego prośbę o ustosunkowanie się do zarzutów podnoszonych w skardze rozpatrywanej przez organ wyższego stopnia, jako skargi w rozumieniu działu VIII k.p.a., nie udzielił wyjaśnień w powyższym zakresie.

Zgodnie z cytowanym wyżej art. 254 k.p.a., jedną z funkcji prowadzonego przez kontrolowany organ rejestru jest ułatwienie kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Wobec powyższego uznać należy, że jest on instrumentem dedykowanym tylko i wyłącznie dla pism będących skargami i wnioskami w rozumieniu działu VIII k.p.a., dla których organ dokonujący rejestracji przewiduje podjęcie działań wynikających z regulacji ww. działu. Powyższe potwierdzać również może fakt, że zapis art. 254 k.p.a., obliguje organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych nie tylko do odpowiedniego rejestrowania skarg i wniosków, ale także do ich przechowywania w określony sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania. Dotyczy to również związanych z nimi pism oraz innych dokumentów. Odrębne przechowywanie wskazanej dokumentacji ma zagwarantować sprawniejszą kontrolę prowadzonych przez organ postępowań skargowych oraz wnioskowych, w szczególności w odniesieniu do ich przebiegu oraz terminów. Wobec powyższego zważyć należy, że dokumentacja spraw zaewidencjonowanych pod numerem 1 i 2 z 2019 r., tj. pism zawierających prośbę o ustosunkowanie się do zarzutów podnoszonych w skardze rozpatrywanej przez inny organ, winna być przechowywana w sposób określony w instrukcji kancelaryjnej, z odpowiednio nadanym znakiem właściwym dla tego rodzaju spraw (czyt. pkt.1.3), nie zaś w aktach spraw dedykowanych dla postępowań skargowo-wnioskowych.

Reasumując powyższe ustalenia stwierdzić należy, że prowadzony przez jednostkę kontrolowaną rejestr skarg i wniosków nie odzwierciedla rzeczywistej ilości rozpatrywanych i przekazywanych skarg i wniosków, ani faktycznego przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych postępowań objętych zakresem kontroli. W konsekwencji, sposób rejestracji przez PSSE w Elblągu skarg i wniosków oraz przechowywania akt ww. spraw nie ułatwia kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego jednostka kontrolowana została zobligowana przepisem art. 254 k.p.a. Stwierdzone w toku czynności nieprawidłowości, wpłynęły na przebieg czynności kontrolnych poprzez przekazania zespołowi kontrolującemu poza skargami i wnioskami powszechnymi, jakie

wpłynęły do kontrolowanego w okresie objętym kontrolą, także innych spraw nieobjętych zakresem niniejszej kontroli (poz. 1 i 2 z 2019 r.).

Powyższe działanie PPIS w Elblągu w badanym obszarze ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z ustaleniami opisanymi w pkt. 1.1. niniejszego dokumentu, w jednostce brak jest wyznaczonego imiennie pracownika lub komórki organizacyjnej, której powierzono nadzór nad trybem załatwiania skarg i wniosków wpływających do PSSE w Elblągu oraz koordynację ww. spraw w Powiatowej Stacji. Powyższe skutkuje brakiem dostatecznego nadzoru w ww. zakresie.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że odpowiedzialność za wystąpienie stwierdzonych nieprawidłowości ponosi pracownik odpowiedzialny za prowadzenie rejestru skarg i wniosków w badanym okresie, pracownik sprawujący nad nim bezpośredni nadzór oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

[dowód: rejestr skarg i wniosków, akta spraw: 1/2019, 2/2019]

1.3. Przestrzeganie przepisów instrukcji kancelaryjnej i właściwe znakowanie akt.

Rozpoczynając analizę tego obszaru działania PSSE w Elblągu zwrócić należy uwagę, że wraz ze zmianą ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, państwowy powiatowy inspektor sanitarny z dniem 15 marca 2020 r. włączony został do katalogu organów rządowej administracji zespolonej w województwie. Wobec powyższego jednostka kontrolowana od dnia wejścia w życie ww. regulacji zobowiązana była stosować 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. 2011 r. Nr 14, poz. 67). Brzmienie § 4 ust 1 przywołanego wyżej rozporządzenia Prezesa RM stanowi, iż *dokumentacja powstająca w podmiocie i do niego napływająca jest klasyfikowana i kwalifikowana na podstawie jednolitego rzeczowego wykazu akt, zwanego dalej „wykazem akt”, przez oznaczanie, rejestrację i łączenie dokumentacji w akta spraw albo jej grupowanie jako dokumentacji nietworzącej akt spraw*. Wykaz akt dla organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy stanowi załącznik nr 5 do ww. rozporządzenia (§ 4 ust 2 ww. rozporządzenia RM).

Zgodnie z zapisami zawartymi w załączniku nr 5 - skargi i wnioski w rozumieniu działu VIII k.p.a. należy rejestrować z odpowiednim 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. Natomiast pozostałe pisma wpływające do jednostki należy rejestrować z innym, odpowiednim dla danej problematyki symbolem i hasłem klasyfikacyjnym.

Przed wprowadzeniem wyżej opisanych zmian, tj. do 15 marca 2020 r. jednostka kontrolowana winna stosować instrukcję kancelaryjną PSSE w Elblągu stanowiącą załącznik nr 1 do zarządzenia nr 8/15 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Elblągu z dnia 15 grudnia 2015 r. oraz jednolity rzeczowy wykaz akt PSSE w Elblągu stanowiący załącznik nr 2 do ww. zarządzenia. Zgodnie z zapisami zawartymi w ww. regulacjach, skargi i wnioski w rozumieniu działu VIII k.p.a. przez 15 marca 2020 r. winna rejestrować z symbolem klasyfikacyjnym:

- 050 właściwym dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio oraz
- 051 właściwym dla skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości.

Czynności kontrolne prowadzone w ww. obszarze działania PSSE w Elblągu wykazały jednak szereg nieprawidłowości w zakresie stosowania przez jednostkę symboli i haseł klasyfikacyjnych w całym okresie objętym kontrolą.

W dwóch przypadkach stwierdzono, że sprawom które stanowiły wezwanie do wyjaśnienia zarzutów podnoszonych w skardze rozpatrywanej przez organ wyższego stopnia w stosunku do kontrolowanego, nadano symbol 1410, tj. symbol właściwy dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio obowiązujący PPIS w Elblągu od 15 marca 2020 r. W jednolitym rzeczowy wykazie akt PSSE w Elblągu obowiązującym w okresie wpływu ww. pism do jednostki kontrolowanej, tj. przed 15 marca 2020 r. brak takiego symbolu. Jako dowód można przywołać pismo z 20 grudnia 2018 r. dot. sprawy zaewidencjonowanej pod pozycją 1/2019 podpisane przez Zastępcę Warmińsko-Mazurskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, znak pisma: Dyr.1410.2.2018 oraz pismo z 11 kwietnia 2019 r., dot. sprawy zaewidencjonowanej pod pozycją 2/2019 podpisane przez Warmińsko-Mazurskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Elblągu, znak pisma: Dyr.1410.2.2019.2. Nadanie niewłaściwego symbolu klasyfikacyjnego w przypadku ww. spraw, potwierdzają także zapisy dokonane na załączniku nr 3 wypełnionym odpowiednio do każdej ze spraw, stanowiącym „*rejestr korespondencji w sprawie*”.

Powyższe działanie **stanowi nieprawidłowość** polegającą na naruszeniu przepisów rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz jednolitych rzeczowych wykazów akt poprzez błędną kwalifikację pism wpływających oraz niewłaściwe użycie symbolu i hasła klasyfikacyjnego.

Przede wszystkim należy zauważyć, że sprawy, o których mowa wyżej, wpisane do rejestru skarg i wniosków pod pozycjami 1/2019 i 2/2019 nie stanowiły skarg/wniosków. Oznacza to, że 2 z 5 analizowanych spraw błędnie zakwalifikowano do rozpatrzenia w trybie postępowania skargowo-wioskowego oraz w konsekwencji ich przypadku, niewłaściwie użyto symbolu klasyfikacyjnego 1410 wbrew przepisom instrukcji kancelaryjnej, co stanowi nieprawidłowość. Szczegółowe wyjaśnienia w zakresie błędnej kwalifikacji ww. spraw opisano w pkt. 2.1. niniejszego dokumentu, gdzie zespół kontrolny dokonał oceny działania PPIS w Elblągu w zakresie właściwej kwalifikacji pism wpływających jako skargi/wniosku. Przenosząc natomiast przedmiotowe ustalenia na grunt stosowania instrukcji kancelaryjnej i oceny tego obszaru działania PPIS w Elblągu zespół kontrolny stwierdził, iż pisma inicjujące ww. sprawy zostały błędnie wpisane do rejestru skarg i wniosków, a następnie błędnie nadany im został symbol i hasło klasyfikacyjne. Dokumentacja tego rodzaju spraw, tj. pism organu wyższego stopnia zawierających prośbę o ustosunkowanie się do zarzutów - winna być przechowywana w sposób określony w instrukcji kancelaryjnej, z właściwym symbolem i hasłem klasyfikacyjnym.

Dalsze czynności kontrolne prowadzone w ww. obszarze działania PPIS w Elblągu wykazały kolejne nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów instrukcji kancelaryjnej i znakowania akt. Sprawom zarejestrowanym pod pozycjami 3/2019 i 4/2019 (skargi przekazane przez kontrolowanego do załatwienia wg właściwości), w rejestrze korespondencji każdej z ww. spraw (zał. 3 instrukcji) przyporządkowano znak sprawy odpowiednio Dyr.1410.3.2019 oraz Dyr.1410.4.2019, natomiast w piśmie przekazującym sprawę do organu właściwego do ich rozpatrzenia - wspólnym dla obu spraw, powołano się już znak: Dyr.051.1.2019.

Powyższe świadczy o braku spójności i konsekwencji w stosowanym znakowaniu spraw oraz o naruszeniu przepisów instrukcji kancelaryjnej. Należy zauważyć, że § 5 ust 2 instrukcji kancelaryjnej PSSE w Elblągu stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 8/15 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Elblągu z dnia 15 grudnia 2015 r. stanowi, iż *„dokumentacja powstająca w podmiocie i do niego napływająca jest klasyfikowana i kwalifikowana na podstawie wykazu akt przez oznaczanie, rejestrację i łączenie dokumentacji w akta spraw albo jej grupowanie jako dokumentacji nietworzącej akt spraw”*. Sposób rejestrowania i znakowania spraw został szczegółowo opisany w rozdziale 4 ww. dokumentu. Stosownie do zapisu § 21 ust. 1 i 2 instrukcji kancelaryjnej obowiązującej jednostkę przez 15 marca 2020 r., prowadzący sprawę jest obowiązany sprawdzić, czy przekazana bezpośrednio lub w drodze dekretacji przesyłka dotyczy sprawy już wszczętej, czy rozpoczyna nową sprawę. W przypadku gdy pismo inicjujące sprawę dotyczy sprawy już

wszczętej, przesyłkę dołącza do akt sprawy, nanosząc na nią znak sprawy, a w przypadku gdy pismo wpływające rozpoczyna nową sprawę wybiera właściwą klasę końcową z wykazu akt, a następnie rejestruje nową sprawę w spisie spraw, nanosząc na nią znak sprawy. Znak sprawy jest stałą cechą rozpoznawczą całości akt danej sprawy (§ 24 ust. 1 instrukcji kancelaryjnej). Stanowi więc obowiązkowy i niezmienny element pism tworzonych w ramach danego postępowania, pozwalając tym samym na jednoznaczne odtworzenie jego przebiegu.

Wobec powyższego opisane wyżej działanie PSSE w Elblągu polegające na stosowaniu różnego znaku sprawy w ramach jednego postępowania, świadczy o naruszeniu przepisów instrukcji kancelaryjnej PSSE w Elblągu stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 8/15 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Elblągu z dnia 15 grudnia 2015 r. Działanie powyższe **stanowi nieprawidłowość**.

Ostatnia z analizowanych spraw, która wpłynęła do PSSE w Elblągu 28 października 2020 r., a następnie została przekazana wg. właściwości pismem z 5 listopada 2020 r., została zaewidencjonowana przez jednostkę kontrolowaną w rejestrze z 2020 roku pod pozycją 1. Numer sprawy widniejący w rejestrze korespondencji (1 strona akt) oraz w aktach sprawy, w tym przypadku jest tożsamy, tj. Dyr.050.1.2020. Niemniej jednak zespół kontrolny stwierdza nieprawidłowość w zastosowaniu ww. symbolu w przypadku ww. sprawy. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że wpływ skargi do jednostki nastąpił 28 października 2020 r. czyli po wprowadzonych w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej zmianach, o których mowa na wstępie tego punktu. Wobec powyższego PPIS w Elblągu winien zastosować już 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 i w takim przypadku, tj. w sprawie, w której pismo wpływające zakwalifikowano jako skarga do przekazania do załatwienia według właściwości winien nadać znak zawierający symbol - 1411. Użyty przez jednostkę kontrolowaną znak sprawy z symbolem - 050 sugeruje zaś, że PSSE w Elblągu nadal stosuje się do regulacji wynikających z zarządzenia nr 8/15 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Elblągu z dnia 15 grudnia 2015 r. Co więcej, zastosowany symbol sugeruje również, że skargę zarejestrowaną pod pozycją 1/2020 r. PPIS w Elblągu rozpatrywał we własnym zakresie, gdyż symbolem – 050, zgodnie z załącznikiem nr 2 do ww. zarządzenia przypisany jest właśnie dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio.

Powyższe działanie świadczy o naruszeniu przez PPIS w Elblągu regulacji instrukcji kancelaryjnych obowiązujących jednostkę także i w przypadku sprawy zaewidencjonowanej pod nr 1 w rejestrze z 2020 r.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Elblągu poproszony pismem z 15 września br. o wyjaśnienie stwierdzanych i wyżej opisanych nieprawidłowości, udzielił następującej odpowiedzi „*W związku ze zmianą pracownika w dziale kadr nastąpiła pomyłka w nadawaniu symbolu sprawom. W rzeczowym wykazie akt, który obowiązywał w tut. PSSE – rejestr skarg i wniosków jest pod znakiem 051, natomiast 1410 są sprawy skarg zarejestrowane w W-MPWIS.*”. Ponadto kontrolowany udostępnił załącznik nr 1 i załącznik nr 2 do zarządzenia nr 8/15 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Elblągu z dnia 15 grudnia 2015 r. na który składa się odpowiednio instrukcja kancelaryjna i jednolity rzeczowy wykaz akt, twierdząc, iż jest to dokument nadal obowiązujący i stosowany w jednostce.

Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości, wskutek których doszło do naruszenia przepisów regulujących kwestie instrukcji kancelaryjnej oraz sposobu klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji w formie jednolitych rzeczowych wykazów akt.

Wobec stwierdzenia, że wymienione wyżej nieprawidłowości dotyczą 100% kontrolowanej dokumentacji, z uwagi na określone w programie kontroli kryteria kontroli i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki kontrolowanej, stanowi o uzyskaniu przez PPIS w Elblągu w badanym obszarze oceny **negatywnej**.

Niewłaściwe znakowanie akt spraw znacznie utrudnia przebieg czynności kontrolnych, a ponadto nie można uznać aby sposób rejestracji spraw stosowany przez PSSE w Elblągu łączył dokumentację w akta sprawy.

Odpowiedzialność za powyższe ponosi pracownik PSSE w Elblągu dokonujący analizy pism wpływających do jednostki - ich kwalifikacji i klasyfikacji, osoba bezpośrednio nadzorująca bądź koordynująca prowadzenie spraw z zakresu skarg i wniosków w okresie objętym kontrolą oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

2. Przestrzeganie procedur rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków wynikających z regulacji działu VIII k.pa. 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 k.p.a. w związku z art. 227 k.p.a, art. 233-235 k.p.a oraz 241 k.p.a.

W oparciu o poddaną analizie dokumentację postępowań skargowo-wnioskowych stwierdzono, że jednostka kontrolowana co do zasady każdorazowo prawidłowo

kwifikowała wpływające pisma jako skargi powszechne. Wątpliwości zespołu kontrolującego w danym obszarze wzbudził jednak sposób kwalifikacji 2 pism zaewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 1 i 2 w 2019 r. (40 % ogółu).

Zgodnie z dokonanymi ustaleniami, oba pisma zaewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków pod pozycją 1/2019 i 2/2019 zawierały wezwanie do ustosunkowania się do zarzutów podnoszonych w skardze rozpatrywanej przez inny organ. Wobec powyższego, niezrozumiałym jest kwalifikowanie przez PPIS w Elblągu ww. pism jako skarg/wniosków powszechnych w rozumieniu działu VIII k.p.a. Treść pisma W-MPWIS w Olsztynie wskazuje na wpływ skargi na działanie PPIS w Elblągu, jednak zauważyć należy, że owa skarga jest rozpatrywana w tym przypadku przez inny organ i tenże organ ma obowiązek zaewidencjonowania skargi w centralnym rejestrze. W-MPWIS w Olsztynie nie przekazał skarg/wniosków do załatwienia wg właściwości PPIS w Elblągu, a jedynie zwrócił się o ustosunkowanie się do zarzutów w nich zawartych.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Elblągu wezwany pismem z 15 września br. do wskazania przyczyny oraz podstawy zaewidencjonowania w rejestrze skarg i wniosków pism W-MPWIS w Olsztynie, wyjaśnił *„Przyjęto skrótowny wpis, szczegółowe dane są umieszczone w aktach sprawy. Wpisano datę otrzymania pisma do rejestru skarg i wniosków zamiast do rejestru korespondencji sprawy.”* (pkt. 12 i 13 odpowiedzi).

Analizując treść cytowanych wyżej wyjaśnień należy zauważyć, że podmiot kontrolowany nie wskazał jednoznacznie przyczyn oraz podstawy zaewidencjonowania w rejestrze skarg i wniosków pism W-MPWIS w Olsztynie.

Wobec powyższego działanie PPIS w Elblągu polegające na kwalifikowaniu, a następnie rejestrowaniu w rejestrze skarg i wniosków pism W-MPWIS w Olsztynie zawierających prośbę o ustosunkowanie się do zarzutów podnoszonych w skardze rozpatrywanej przez w/w organ - w ocenie zespołu kontrolującego stanowi naruszenie przepisów k.p.a. w zakresie kwalifikacji pism. Powyższe - z uwagi na określone w programie kontroli kryteria kontroli i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki kontrolowanej, stanowi o uzyskaniu przez PPIS w Elblągu w badanym obszarze oceny **pozytywnej z nieprawidłowościami**.

Przyczyną wykazanych nieprawidłowości jest niewłaściwa interpretacja przepisów k.p.a. w zakresie kwalifikacji pism. W wyniku powyższego doszło do podwójnej rejestracji skargi obywatela w rejestrze skarg i wniosków – pierwszy raz w rejestrze W-MPWIS w Olsztynie, a następnie błędnie w PPIS w Elblągu.

Odpowiedzialność za powyższe działanie ponosi pracownik dokonujący w PSSE w Elblągu dokonujący analizy pism wpływających i ich kwalifikacji, osoba bezpośrednio go nadzorująca w okresie objętym kontrolą oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

2.2. Badanie i przestrzeganie właściwości organu do rozpatrzenia skarg/wniosków wynikającej z regulacji art. 231 k.p.a. i 243 k.p.a. w związku z 229 k.p.a. oraz art. 236 k.p.a. oraz przekazanie skarg/wniosków do załatwienia organowi niższego stopnia, tj. właściwe korzystanie z uprawnień wynikających z art. 232 k.p.a.

Analiza przekazanej dokumentacji wskazuje, że jednostka kontrolowana poprawnie identyfikowała organy właściwe w sprawie i przestrzegała przepisów k.p.a. w ww. zakresie. Wobec czego działanie PSSE w Elblągu w ww. obszarze działania ocenia się **pozytywnie**.

Niemniej jednak kontrolerzy pragną zwrócić uwagę na zapisy zawarte w dokumentach wewnętrznych PPIS w Elblągu, tj. w Procedurze „Załatwianie spraw skarg i wniosków” oraz instrukcji „Przyjmowania, rozpatrywania i prowadzenia dokumentacji skarg i wniosków”, które wzbudziły ich wątpliwość. Punkt 5.1. Procedury brzmi „*Organem właściwym do rozpatrzenia skarg na pracowników PSSE oraz wniosków jest Dyrektor, a w przypadku skarg na PPIS – Dyrektor WSSE*”. Powyższe stwierdzenie zostaje ponownie powtórzone w definicji skargi/wniosku przyjętej przez PSSE w Elblągu zawartej w pkt. 4 Instrukcji oraz przy wskazaniu organu właściwego do rozpatrzenia skarg na pracowników PSSE w Elblągu (pkt 13 Instrukcji).

Wobec tak skonstruowanych zapisów w dokumentach wewnętrznych regulujących powyższe kwestie w jednostce, zachodzi obawa, że w przypadku wpływu do PPIS w Elblągu skargi na pracownika Powiatowej Stacji zostanie ona niewłaściwie rozpatrzona przez ten organ, co stanowić będzie naruszenie przepisów k.p.a. w ww. zakresie.

Z uwagi na powyższe ustalenia, zwrócono się do PPIS w Elblągu z prośbą o złożenie wyjaśnień w ww. zakresie, tj. o wskazanie podstawy prawnej, w oparciu o którą organ przyjął powyższą interpretację i uznał się za właściwy do rozpatrzenia skarg na pracowników Powiatowej Stacji w Elblągu. W odpowiedzi uzyskano następującą informację „*Skargę na pracownika PSSE w Elblągu rozpatruje Dyrektor na podstawie Kodeksu Pracy Art. 229 pkt 7.*” (pkt. 10 odpowiedzi PSSE).

W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko WSA w Gliwicach wyrażone w wyroku IV SA/GI 77/08, w którym sąd ten stwierdził, iż „*skarga na pracownika urzędu miasta, a takim jest naczelnik wydziału jest w rzeczywistości skargą na osobę kierującą danym urzędem*”. Odnosząc przedmiotowe rozstrzygnięcie do skarg na pracowników powiatowych

stacji sanitarno epidemiologicznych, działających w imieniu powiatowego inspektora sanitarnego na podstawie stosownych przepisów i upoważnień, w ocenie kontrolujących, analogicznie należy przyjąć, że skarga taka dotyczy działalności organu, a zatem winna być rozpatrywana zgodnie z treścią art. 229 pkt 7 k.p.a. przez organ wyższego stopnia bądź sprawujący bezpośredni nadzór, tj. w tym przypadku przez Warmińsko-Mazurskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Olsztynie. Nie zaś tak jak sugerują zapisy w regulacjach wewnętrznych jednostki kontrolowanej przez PPIS w Elblągu.

Analizując powyższe zapisy wskazać również należy na treść art. 232 § 2 k.p.a, dającą organowi właściwemu do rozpatrzenia sprawy możliwość przekazania skargi na pracownika do załatwienia jego przełożonemu służbowemu, z obowiązkiem zawiadomienia organu właściwego do rozpatrzenia skargi o sposobie jej załatwienia. Należy jednak odróżnić pojęcia „rozpatrzenia”, użytego w dyspozycji art. 231 k.p.a. od sformułowania „załatwienia”, użytego w dyspozycji art. 232 k.p.a.

Rozpatrzenie skargi obejmuje czynności przygotowawcze zmierzające do ustalenia treści i przedmiotu skargi oraz przygotowania materiału niezbędnego do jej załatwienia (J. Lang, Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym, Wrocław 1972, s. 143-144). Jeżeli rozpatrzenie skargi wymaga uprzedniego zbadania i wyjaśnienia sprawy, organ właściwy do rozpatrzenia skargi zbiera niezbędne materiały. W tym celu może zwrócić się do innych organów o przekazanie niezbędnych materiałów i wyjaśnień (§ 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków), czyli tak jak miało to miejsce w przypadku spraw zaewidencjonowanych pod nr 1/2019 i 2/2019, kiedy to W-MPWIS w Olsztynie (właściwy do rozpatrzenia skargi) zwrócił się do PPIS w Elblągu o ustosunkowanie się do zarzutów zawartych w skardze złożonej do W-MPWIS w Olsztynie. Zgodnie z treścią art. 232 k.p.a. organ może przekazać skargę do załatwienia organowi niższego stopnia, albo przełożonemu służbowemu pracownika, na którego wniesiono skargę. W tym miejscu wówczas mogą mieć zastosowanie regulacje wynikające z Kodeksu Pracy definiujące możliwości dyscyplinowania pracownika.

Zważywszy na powyższe regulacje prawne uznać należy, że zapisy w dokumentach wewnętrznych jednostki kontrolowanej odnoszące się do ww. kwestii nie znajdującym oparcia w przepisach prawa i wymagają zmiany. Skargi skierowane do PPIS w Elblągu, a zawierające zarzuty wobec pracowników tejże stacji, winny zostać przekazane W-MPWIS w Olsztynie na podstawie art. 231 k.p.a. Dopiero organ wyższego stopnia – jako właściwy do rozpatrzenia skargi, może zgodnie z treścią art. 232 k.p.a. przekazać ją do załatwienia organowi niższego stopnia, albo przełożonemu służbowemu pracownika.

2.3. Powiadamianie skarżącego/wnioskodawcy o sposobie załatwienia skargi/wniosku, tj. przestrzeganie art. 231 § 1 k.p.a., art. 237 § 3 k.p.a., art. 243 k.p.a. i art. 244 § 2 k.p.a.

W przypadku dwóch z trzech objętych kontrolą spraw stwierdzono niepoinformowanie osoby wnoszącej skargę o sposobie załatwienia sprawy, tj. przekazaniu jej wg właściwości (sprawa zaewidencjonowana pod nr 3/2019 i 4/2019). Powyższe świadczy o **naruszeniu** obowiązku wynikającego z art. 231 § 1 k.p.a., który stanowi, że „jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ”.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Elblągu, pismem znak: DYR.051.1.2021 z 01 października 2021 r. wyjaśniła, iż *„W sprawach zarejestrowanych pod pozycją 3 i 4 Rejestru Skarg i Wniosków za rok 2019 nie zawiadomiono skarżących o stwierdzeniu swojej niewłaściwości i przekazaniu skarg do właściwego W-M PWIS. Podejmując decyzję o niezawiadomianiu skarżącego PPIS wyszedł z założenia, że skarżący w sposób prawidłowy wskazał organ właściwy do rozpatrzenia skarg (jak wynika z nagłówek obu wystąpień) i świadomie skierował je do PPIS w Elblągu w celu przekazania do W-M PWIS. W tej sytuacji nie potraktowano tego faktu jako przypadku określenia niewłaściwego adresata ww. skarg, a co za tym idzie konieczności zastosowania art.231 § 1 k.p.a.”*

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ ww. przepis prawa, tj. art. 231 § 1 k.p.a., jednoznacznie określa, że organ, który otrzymał skargę, a nie jest właściwy do jej rozpatrzenia obowiązany jest niezwłocznie przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego. Czynności zawiadomienia skarżącego o przekazaniu skargi organowi właściwemu do ich rozpatrzenia lub załatwienia następuje równocześnie z przekazaniem skargi, a przepis art. 231 § 1 k.p.a. nie przewiduje wyjątków. Wobec powyższego stwierdzić należy, że przekazaniu skargi według właściwości każdorzazowo powinno towarzyszyć jednoczesne zawiadomienie skarżącego o podjęciu tej czynności. Zauważyć należy, że jeżeli na skutek tych działań organ właściwy do załatwienia skargi pozostawałby w beczynności albo przewlekłości, skarżącemu służy prawo wniesienia ponaglenia zgodnie z przepisem art. 237 § 4 w związku z przepisem art. 37. Dlatego też można domniemać, iż ustawodawca nałożył na organ przekazujący skargę obowiązek udzielania skarżącym informacji o podejmowanych czynnościach, które mają znaczenie dla ustalenia jego praw. Na marginesie wspomnieć również można, że obowiązek organu przekazującego skargę nie kończy się na samym zawiadomieniu skarżącego o przekazaniu skargi, lecz polega również na poinformowaniu go o zakresie przetwarzanych danych,

o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO (art. 231 § 2 k.p.a.). Chodzi o uprawnienie danej osoby do bycia informowanym o fakcie i okolicznościach związanych z przetwarzaniem jej danych osobowych.

W świetle wyżej przytoczonych ustaleń kontroli, działanie PPIS w Elblągu w ww. obszarze działania, z uwagi na określone w programie kontroli kryteria kontroli i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki podlegającej kontroli - ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości jest niewłaściwa interpretacja przepisów prawa w zakresie art. 231 § 1 k.p.a. wskutek czego doszło do niepoinformowania skarżących o czynności polegającej na przekazaniu skargi do organu właściwego do jej rozpatrzenia. Brak wiedzy skarżącego o terminie i sposobie działania PPIS w Elblągu w analizowanych sprawach ma znaczenie dla ustalenia jego praw.

Odpowiedzialność za powyższe ponosi pracownik bezpośrednio realizujący rozpatrywanie i merytoryczne załatwienie skarg i wniosków, pracownik sprawujący nadzór i koordynację prac nad rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i wniosków wpływających do jednostki oraz kierownik kontrolowanej jednostki

2.4. Poprawność sporządzenia zawiadomień o sposobie załatwienia skargi i wniosku.

Badaniu w zakresie poprawność sporządzenia zawiadomień o sposobie załatwienia skargi i wniosku poddano 3 sprawy spośród wszystkich 5 wpisanych przez PPIS w Elblągu do rejestru skarg i wniosków w okresie objętym kontrolą. Pozostałe 2 sprawy nie stanowiły bowiem skarg/wniosków i zostały błędnie wpisane do rejestru co wykazano w pkt. 2.1 niniejszego dokumentu.

Wszystkie sprawy poddane analizie w ww. obszarze działania stanowiły skargi, w których PPIS w Elblągu stwierdził swoją niewłaściwość do ich rozpatrzenia i działając w oparciu o art. 231 § 1 k.p.a. w związku z art. 229 pkt 7 k.p.a., przekazał wg właściwości W-MPWIS w Olsztynie (pozycja w rejestrze 3/2019,4/2019 i 1/2020).

Czynności kontrolne prowadzone w przedmiotowym zakresie wykazały, że tylko w przypadku 1 sprawy zaewidencjonowanej pod nr 1/2020 organ przekazując skargę właściwemu organowi zawarł w treści pisma podstawę prawną podjęcia działania, natomiast w pozostałych 2 sprawach nie dopełnił od tego obowiązku, co w ocenie kontrolerów stanowi uchybienie.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Elblągu, pismem znak: DYR.051.1.2021 z 01 października 2021 r., wyjaśnił, iż „*Niewskazanie podstawy prawnej*

w piśmie przekazującym skargi (sprawy Nr rejestru 3 i 4 z2019r.) do W-M PWIS było zgodne ze wskazaniem skarżącego”.

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione i zostają uznane za przyczynę stwierdzonych uchybień.

Wskazać należy w tym miejscu, że w analizowanej sytuacji mają zastosowanie zasady ogólne postępowania administracyjnego. J. Jendrośka reprezentuje pogląd, który zwraca uwagę, że postępowanie skargowe uregulowane są w k.p.a., a ten w enumeracji negatywnej w art. 3 nie zawiera klauzuli o wyłączeniu zasad przewidzianych w rozdziale 2 w tych postępowaniach, zaś w art. 2 postanawia: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie [...] w sprawach skarg i wniosków”. Autor wskazuje, że wolą ustawodawcy jest stosowanie całego kodeksu, a co za tym idzie zasad ogólnych w postępowaniu skargowym i wnioskowym (*J. Jendrośka, Zasady postępowania administracyjnego, [w:] Księga pamiątkowa prof. E. Ochendowskiego, Toruń 1999, s. 151*). Również trafnie wskazuje Z.R. Kmieciak, że te z zasad ogólnych, które nie odnoszą się wyraźnie tylko do „strony” bądź „decyzji” (a więc do pojęć właściwych tylko jurysdykcyjnemu postępowaniu administracyjnemu), mogą i powinny mieć zastosowanie również w innych postępowaniach administracyjnych uregulowanych kodeksem, tj. w postępowaniach w sprawach skarg i wniosków. Są to: zasada praworządności, zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, zasada prawdy obiektywnej, zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, zasada informowania uczestników postępowania (w granicach art. 9 zd. 2 k.p.a.) zasada szybkości i prostoty postępowania (*Z.R. Kmieciak, Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne, Warszawa 2011, s. 61, Podobnie: Z. Janowicz, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym, Warszawa – Poznań 1987, s. 120*).

Pogląd ten należy podzielić i mając na uwadze treść art. 9 k.p.a., stanowiący o tym, że organy administracji publicznej czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, zespół kontrolujący stwierdza, że PPIS w Elblągu w pismach przekazujących sprawę oraz w przyszłości w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi/wniosku, nie może ograniczyć się wyłącznie do udzielenia wyjaśnienia co do treści przepisów, na które się powołuje. Organ obowiązany jest informować stronę o uprawnieniach i obowiązkach wynikających z przepisów prawa, których realizacja będzie miała wpływ na wynik sprawy. Obowiązek ten dotyczy zarówno udzielania informacji o treści przepisu prawa na który się powołuje, jak i wskazanie konkretnej podstawy prawnej.

Wobec powyższego z uwagi na niewskazywanie w piśmie przekazującym 2 skargi podstawy prawnej podjęcia konkretnego zachowania, działanie PPIS w Elblągu w badanym obszarze ocenia się **pozytywnie z uchybieniami**.

Opisana wyżej sytuacja stanowi o pewnego rodzaju odstępstwie od stanu pożądanego i wymaga uzupełnienia w przyszłości treści pism przekazujących, tak aby nie budziły one wątpliwości co do podstawy działania organu. W ocenie zespołu kontrolującego obecne, wyżej opisane działanie PPIS w Elblągu może skutkować niewłaściwą interpretacją stanowiska organu przez osobę wnoszącą skargę lub wniosek, a także utrudniać kontrolę.

Przyczyny ww. uchybienia można doszukiwać się w niedopatrzeniu pracownika odpowiedzialnego za przygotowanie projektu pisma. Odpowiedzialność za wspomniane uchybienie ponosi pracownik bezpośrednio realizujący zadanie, pracownik sprawujący nadzór i koordynację prac nad rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i wniosków wpływających do jednostki oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

3. Terminowość rozpatrywania i przekazywania spraw zgodnie z regulacjami art. 231 k.p.a., art. 237 § 1 k.p.a., oraz stosowanie art. 245 k.p.a. i art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 237 § 4 k.p.a., stanowiącym, że o każdym przypadku niezłażenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załażenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Analiza akt kontroli wykazała, że spośród 5 spraw wpisanych przez PSSE w Elblągu do rejestru skarg i wniosków w okresie objętym kontrolą, 2 sprawy nie stanowiły skargi/wniosku (zostały błędnie wpisane do rejestru) i tym samym nie podlegają ocenie w przedmiotowym zakresie, natomiast pozostałe 3 sprawy stanowiły skargi, które PPIS w Elblągu działając w oparciu o art. 231 § 1 k.p.a. w związku z art. 229 pkt 7 k.p.a., przekazał wg właściwości.

Czynności kontrolne prowadzone w ww. zakresie wykazały, że w żadnej z 3 kontrolowanych spraw nie stwierdzono naruszenia terminu. Jednostka kontrolowana każdorazowo dokonywała przekazania spraw w terminie, o którym mowa w art. 231 § 1 k.p.a., tj. nie później niż w ciągu 7 dni od dnia wpływu skargi do organu kontrolowanego.

Wobec powyższych ustaleń, działanie PPIS w Elblągu w ww. obszarze ocenia się **pozytywnie**.

Do ustaleń kontroli zawartych w projekcie wystąpienia pokontrolnego z 15 listopada 2021 r., znak: BW-I.1611.9.2021 (data wpływu do PSSE w Elblągu 16 listopada 2021 r.) nie wniesiono zastrzeżeń.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny, w celu dalszego usprawnienia organizacji przyjmowania, sposobu rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w PSSE w Elblągu, wnoszę o:

- 1) Uzupełnienie w dokumentach wewnętrznych jednostki zapisów wskazujących jednoznacznie na realizację przez PPIS w Elblągu dyspozycji § 3 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.
- 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 k.p.a. oraz uzupełnienie wszystkich rubryk rejestru czytelnie, chronologicznie i w sposób odzwierciedlający w pełni przebieg i terminy prowadzenia postępowań skargowych i wnioskowych.
- 3) Przestrzeganie przepisów instrukcji kancelaryjnej oraz właściwe znakowanie i przechowywanie akt - w szczególności poprzez zaprzestanie używania symbolu klasyfikacyjnego 1410 i 1411 dla pism niestanowiących skarg/wniosków w rozumieniu działu VIII k.p.a.
- 4) Szczegółową analizę pism wpływających do jednostki, w celu właściwej ich kwalifikacji, tj. przestrzeganie przepisów art. 222 k.p.a. W szczególności wnoszę o zaprzestanie kwalifikowania pism dotyczących złożenia wyjaśnień w sprawie skargi rozpatrywanej przez inny organ, jako skarg powszechnych w rozumieniu działu VIII k.p.a.
- 5) Dostosowanie zapisów w dokumentach wewnętrznych jednostki w taki sposób, aby nie budziły wątpliwości co do przyjętego w jednostce trybu postępowania z pismami stanowiącymi skargi i wnioski w rozumieniu działu VIII k.p.a. głównie w odniesieniu do prawidłowego korzystania z uprawnień wynikających z art. 232 k.p.a.
- 6) Zaprzestanie modyfikowania przepisów k.p.a. i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w aktach wewnętrznych jednostki.
- 7) W przypadku stwierdzenia braku właściwości do rozpatrzenia skargi/wniosku każdorazowe przekazywanie pisma organowi właściwemu z przywołaniem pełnej podstawy prawnej działania.

8) Zawiadamianie skarżącego/wnioskodawcy o przekazaniu sprawy.

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**