



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

Olsztyn, 17 grudnia 2021 r.

BW-I.1611.11.2021

Szanowny Pan
mgr Mariusz Wojciech Oszmian
Państwowy Powiatowy Inspektor
Sanitarny w Elku

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 Elku, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę w trybie zwykłym przeprowadzono zdalnie w Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Elku (adres jednostki: 19-300 Elk, ul. Toruńska 6A/1), NIP: 848-11-59-993, Regon: 000643927.

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

- Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny:
 - Mariusz Wojciech Oszmian - zatrudniony w inspektoracie 1 maja 2020 r., powołany i pełniący obowiązki na ww. stanowisku od 1 maja 2020 r.
 - Andrzej Sumara - zatrudniony w inspektoracie od 1 sierpnia 1999 r. do 30 kwietnia 2020 r. W tym samym okresie pełnił obowiązki na ww. stanowisku.

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

- Janina Antczak – radca prawny, zatrudniona w Powiatowej Stacji od 1 sierpnia 1982 r., od tego samego dnia pełniąca obowiązki na ww. stanowisku i nadal w dniu zakończenia kontroli.

- Małgorzata Anisiejko – stanowisko pracy ds. statystyki medycznej, młodszy asystent, zatrudniona w Powiatowej Stacji od 1 marca 2004 r., od tego samego dnia pełniąca obowiązki na ww. 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.0030.459.2021 z 6 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.0030.460.2021 z 6 września 2021 r.

Termin kontroli: 1 października 2021 r. – 22 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 28 sierpnia 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 ze zm.), 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 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 Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Ełku stanowiący załącznik do zarządzeniem nr 0211.1.2020 Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ełku z dnia 14 września 2020 r. zwany w dalszej części „Regulaminem”.
- Regulamin organizacyjny Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Ełku stanowiący załącznik do zarządzeniem nr 4/2012 Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ełku z dnia 29 czerwca 2012 r., który obowiązywał w jednostce do 14 września 2020 r.
- Procedura „ Przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i interwencji”, nr ident.: P-06, wydanie 05, data wdrożenia 01 października 2019 r. zwana dalej „Procedurą”.
- Procedura „ Przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i interwencji”, nr ident.: P-06, wydanie 04, data wdrożenia 20 marca 2009 r

W okazanym rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Ełku w kontrolowanym okresie, tj. od 1 stycznia 2019 r. do 28 sierpnia 2021 r. odnotowano łącznie wpływ 3 spraw z zakresu objętego kontrolą.

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 regulacji § 3 rozporządzenia RM w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Przedmiotowa kontrola wykazała, że Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ełku przyjmuje obywateli w sprawach skarg i wniosków w dni robocze w godzinach urzędowania, a ponadto w każdy czwartek do godziny 15.35. Pozostali pracownicy Powiatowej Stacji przyjmują obywateli w sprawach skarg i wniosków od poniedziałku do piątku w godzinach urzędowania (§ 22.2 Regulaminu). Godziny pracy Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Ełku wyznaczono na 7:30 - 15:05. Informacja dotycząca możliwości składania skarg i wniosków przez interesantów wywieszona została w siedzibie PSSE w Ełku w widocznym miejscu na tablicy informacyjnej, tj. w miejscu dostępnym dla interesantów, a także na stronie internetowej jednostki: <https://www.gov.pl/web/psse-elk/skargi-i-wnioski>.

W zakresie informacji zamieszczonej na stronie internetowej stwierdzono nieprawidłowy zapis nt. godzin i dni umożliwiających złożenie skarg/wniosku w Powiatowej Stacji, który został sprostowany jeszcze w trakcie czynności kontrolnych. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ełku pismem znak: PPIS.9011.6.3.2021 z 14 października 2021 r. wyjaśnił, że *„Faktyczne dni i godziny przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków przez kierownika jednostki kontrolowanej są: codziennie w godzinach urzędowania, tj. od 7:30 do 15:05, a w czwartki do godz. 15:35. Jest to zgodne z informacją na stronie internetowej jednostki...”*. Stwierdzona niezgodność, jak wyjaśnił PPIS w Ełku, wynikało *„...z omyłki pracownika, który administruje stroną internetową”*.

Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonego uchybienia. Jednocześnie przyjęto, że jednostka kontrolowana podjęła działania naprawcze w ww. zakresie, a ponadto stwierdzone niezgodność nie wpłynęła w żaden sposób na rzeczywistą organizację przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków w PSSE w Ełku, które odbywały się zgodnie z dyspozycją art. 253 § 1–4 k.p.a.

Koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do PPIS w Ełku powierzono radcy prawnemu zatrudnionemu w Powiatowej Stacji, któremu w ramach ww. działań, przy udziale sekretariatu Dyrektora, powierzono również prowadzenie centralnego rejestru skarg i wniosków PSSE w Ełku (§ 22.5 Regulaminu). Natomiast rozpatrywanie i merytoryczne załatwianie skarg i wniosków powierzono pracownikom komórek organizacyjnych właściwych ze względu na przedmiot sprawy na zasadach określonych w k.p.a.

W świetle poczynionych ustaleń stwierdzić należy, że sposób organizacji przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków w PSSE w Ełku spełnia wymagania

określone w art. 253 § 1–4 k.p.a i § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Niemniej jednak w toku kontroli **stwierdzono uchybienia** w ww. zakresie, gdyż czynności kontrolne wykazały brak jednoznacznych zapisów wskazujących na realizację kontrolowanego zagadnienia w zakresach czynności wszystkich osób odpowiadających za realizację kontrolowanego zagadnienia.

Jak wskazuje analiza przedstawionych zakresów czynności, jednostka kontrolowana zawarła stosowne zapisy w przypadku wszystkich pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych właściwych do merytorycznego rozpatrzenia skarg i wniosków ze względu na przedmiot sprawy, natomiast w przypadku pracowników wskazanych w § 22.5 Regulaminu, tj. osób odpowiedzialnych za koordynację rozpatrywania skarg i wniosków oraz prowadzenie centralnego rejestru skarg i wniosków PSSE w Ełku, stosowny zapis odnoszący się do obowiązków związanych z kontrolowanym zagadnieniem, znalazł się tylko w przypadku zakresu czynności młodszego asystenta, zatrudnionego w Sekretariacie ds. Statystyki Medycznej, obsługującego sekretariat Dyrektora PSSE w Ełku. Brak zapisu wskazującego na koordynację, o której mowa w § 22.5 Regulaminu, stwierdzono zaś w obowiązujących w okresie objętym kontrolą, umowach zlecenia zawartych z radcą prawnym. Tam ograniczono się wyłącznie do stwierdzenia, że świadczenie obsługi prawnej obejmuje „*rozpatrywanie i załatwianie skarg oraz wniosków przy udziale Kierowników / Komórek organizacyjnych PSSE w Ełku.*”.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ełku pismem z 14 października 2021 r. znak: PPIS.9011.6.3.2021 wyjaśnił, że „*Jest to zapis ogólny, który również obejmuje przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków. W kolejnej umowie zlecenia zawartej z Radcą Prawnym w dniu 01.10.2021 r. uszczegółowiono ten zapis tak, ażeby był wprost zgodny z § 3.1 rozporządzenia Rady Ministrów...*”.

Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonych uchybień. Stwierdzono jednocześnie, że jednostka kontrolowana podjęła działania naprawcze (dowód: umowa zlecenia zawarta w dniu 1 października 2021 r.).

Reasumując ten obszar działania PPIS w Ełku, biorąc pod uwagę określone w programie kontroli kryteria kontroli i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki kontrolowanej - działanie jednostki w zakresie organizacji przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków ocenia się **pozytywnie z uchybieniami**.

Skutkiem wyżej opisanego działania PPIS w Ełku był brak stosownego zapisu w zakresie czynności/umowie zlecenia dot. koordynacji kontrolowanego zagadnienia

w okresie objętym kontrolą, co w efekcie może utrudnić wskazanie osoby odpowiedzialnej za jego realizację.

Odpowiedzialność za powyższe uchybienia ponosi kierownik kontrolowanej jednostki.
[dowód: Regulamin, zakresy czynności pracowników odpowiedzialnych za koordynację spraw objętych kontrolą oraz prowadzenie rejestru skarg i wniosków, Procedura].

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.

Jak wskazano w części 1.1 niniejszego dokumentu, zgodnie z zapisem § 22.5 Regulaminu, prowadzenie centralnego rejestru skarg i wniosków PSSE w Ełku powierzono radcy prawnemu, przy udziale sekretariatu Dyrektora.

W obszarze ewidencjonowana spraw objętych kontrolą ustalono, co następuje.

W Powiatowej Stacji Sanitarno–Epidemiologicznej w Ełku prowadzony jest centralny rejestr skarg i wniosków, w którym odnotowuje się wpływ ww. pism do Powiatowego Państwowego Inspektora Sanitarnego. Okazany rejestr prowadzony jest wspólnie dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio oraz przekazywanych zgodnie z właściwością. Zawiera typowy układ rubryk stosowany w rejestrach dla tej problematyki, m.in. liczbę porządkową, datę wpływu skargi/wniosku, numer sprawy (znak pisma), dane wnoszącego (tj. imię, nazwisko, adres), przedmiot skargi/wniosku, daty podjętych działań w sprawie oraz sposób jej załatwienia.

Wskazać należy, 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.). Czynności kontrolne prowadzone w ww. obszarze wykazały jednak, że sposób prowadzenia rejestru przez PPIS w Ełku narusza dyspozycję art. 254 k.p.a.

W ewidencji skarg i wniosków zarejestrowano 3 pisma, które wpłynęły do Powiatowej Stacji w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2019 r. do 28 sierpnia 2021 r. Wszystkie, jak wynika z dokonanych adnotacji w rejestrze, stanowiły skargi, które wpłynęły do jednostki w 2021 r.

W przypadku spraw zaewidencjonowanych pod pozycją 1 i 2 w rejestrze z 2021 r. - jako dane zgłaszającego skargi wpisano w obu przypadkach „*WSSE OLSZTYN*” z jednoczesnym wskazaniem adresu organu nadrzędnego, tj. WSSE w Olsztynie. Dodatkowo uzupełniono kolumny rejestru wskazujące datę przekazania skarg właściwemu organowi

i sugerujące dokonanie ww. czynności. Warto tutaj podkreślić, że w obu przypadkach, w kolumnie „znak pisma” wpisano symbol 1410 właściwy dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio (dowód: Centralny rejestr skarg i wniosków - 2021).

Analiza akt ww. spraw wykazała, że pisma, które wpłynęły do jednostki i zostały zaewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków w 2021 r. pod pozycją 1 i 2 nie były rozpatrywane przez PPIS w Ełku w trybie postępowania skargowo-wnioskowego i tym samym nie powinny zostać odnotowane w rejestrze. Przedmiotowe pisma nie stanowiły bowiem skarg i dotyczyły ustosunkowania się do zarzutów podnoszonych w skardze rozpatrywanej przez organ wyższego stopnia.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ełku pismem z 14 października 2021 r. znak: PPIS.9011.6.3.2021 wyjaśnił, że *„Strona skarżąca skierowała swoje pisma bezpośrednio do W-MPWIS w Olsztynie.....Informacje dotyczące obu skarg od W-MPWIS w Olsztynie były przekazane w jednym piśmie, a pracownik rejestrujący omyłkowo zarejestrował skargę na PPIS w rejestrze skarg i wniosków wpływających do organu”*.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie i zostały uznane za przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości.

W analizowanej sytuacji warto zwrócić uwagę, że w przypadku, gdy organ dokonał - już po wstępnej kwalifikacji - omyłkowego zaewidencjonowania pism w rejestrze skarg i wniosków, wpis taki winien uzupełnić o informację, iż dane pismo nie jest skargą / wnioskiem w rozumieniu działu VIII k.p.a., zaś dokumentacja akt takich spraw winna zostać zarejestrowana z właściwym dla nich symbolem klasyfikacyjnym JRWA (ocenę działania PPIS w zakresie przestrzegania przepisów instrukcji kancelaryjnej oraz właściwego znakowania akt przedstawiono w pkt. 1.3 niniejszego dokumentu).

W przypadku sprawy zaewidencjonowanej w rejestrze pod pozycją 3 - zapisy okazanego rejestru wskazują, że sprawa została rozpatrywana we własnym zakresie przez PPIS w Ełku poprzez udzielenie wyjaśnień. Należy bowiem zauważyć, że w rejestrze skarg i wniosków przy pozycji 3 odnotowano:

- datę wpływu „21.05.2021 r.”,
- przedmiot interwencji „skarga na brak odpowiedzi na pismo oraz bezczynność urzędu”,
- organ właściwy „EPID” oraz

uzupełniono komórkę wskazującą na datę oraz sposób załatwienia sprawy „22.06.2021 r....Odpowiedź na pismo (ePUAP) oraz wycofanie ponaglenia w dniu 23.06.2021 r.”. Dodatkowo w ww. sprawie użyto symbolu JRWA -1410, właściwego dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio. Analiza akt wykazała inny przebieg sprawy. Takie działanie stanowi nieprawidłowość polegającą na naruszeniu dyspozycji art. 254 k.p.a. W treści pisma

inicjującego sprawę brak jest wątku skargowego. Wiadomość przesłana elektronicznie za pośrednictwem platformy ePUAP 20 maja 2021 r. zawierała prośbę o udzielenie informacji. Zarzut o charakterze skargowym pojawił się dopiero w kolejnej wiadomości nadesłanej 22 czerwca 2021 r. (Ocenę działania PPIS w zakresie kwalifikacji ww. pisma opisano w pkt. 2.1. niniejszego dokumentu, zaś w kwestii użycia niewłaściwego symbolu w pkt. 1.3 niniejszego dokumentu.).

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Elku pismem znak: PPIS.9011.6.3.2021 z 14 października 2021 r. wyjaśnił, że „*pismo, które wpłynęło do PSSE w Elku, zostało wstępnie zakwalifikowane przez radcę prawnego jako skarga na podstawie jego treści. Skarżący nie zgadzał się z nałożoną na niego kwarantanną. W związku z tym pismo zostało zarejestrowane w rejestrze skarg i wniosków obowiązującym w PSSE w Elku pod symbolem 1410. Po dokonaniu dokładnej analizy pisma i przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, okazało się, iż sprawa dotyczy innej jednostki. W związku z tym sprawa została przekazana do rozpatrzenia zgodnie z kompetencjami właściwemu organowi. Skarżący był stroną zadań wykonywanych przez tut. Powiatową Stację Sanitarno-Epidemiologiczną z zakresu administracji publicznej w ramach zapobiegania szerzenia się chorób zakaźnych*”.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie i zostały uznane za przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości.

W tym miejscu podkreślić należy, że obowiązek rejestracji i przechowywania skarg i wniosków 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 dodatkowej analizy akt. Z zapisów rejestru prowadzonego przez PPIS w Elku nie można ustalić jednak precyzyjnie ani danych skarżącego, ani sposobu procedowania, ani sposobu załatwienia skarg.

Zważyć również należy, że rejestr skarg i wniosków jest instrumentem dedykowanym wyłącznie dla żądań będących skargami i wnioskami w rozumieniu działu VIII k.p.a., dla których organ dokonujący rejestracji przewiduje podjęcie działań wynikających z regulacjach ww. działu. Powyższe potwierdzać również może fakt, że zapis art. 254 k.p.a., obliguje organ nie tylko do odpowiedniego rejestrowania skarg i wniosków, ale także do ich przechowywania w określony sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwienia. 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.

Dokumentacja spraw zaewidencjonowanych pod numerem 1 i 2 z 2021 r., tj. pism dotyczących ustosunkowania 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. Analogiczna sytuacja dotyczy sprawy zaewidencjonowanej pod numerem 3. Dodatkowo zauważyć również należy, że w pozycji 3 rejestru jednostka niedostatecznie odnotowała także wpływ innej sprawy noszącej znamiona skargi w rozumieniu działu VIII k.p.a., a znajdującej się w aktach sprawy.

Wobec wyżej przytoczonych ustaleń 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 Ełku 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.

Z uwagi na określone w programie kontroli kryteria i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki podlegającej kontroli, takie działanie jednostki kontrolowanej ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Stwierdzone w toku czynności nieprawidłowości, wpłynęły na przebieg czynności kontrolnych poprzez przekazanie do analizy kontrolującym innych spraw, nieobjętych zakresem niniejszej kontroli.

Odpowiedzialność za powyższe ponosi radca prawny zatrudniony w Powiatowej Stacji, któremu - przy udziale sekretariatu Dyrektora - powierzono prowadzenie centralnego rejestru skarg i wniosków PSSE w Ełku (§ 22.5 Regulaminu) oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

Skutkiem powyższego nieprawidłowego działania jednostki jest utrudniona kontrola przebiegu załatwiania skarg i wniosków.

[dowód: rejestr skarg i wniosków, akta wszystkich spraw]

1.3. Przestrzeganie przepisów instrukcji kancelaryjnej i właściwe znakowanie akt.

§ 4 ust 1 rozporządzenia Prezesa RM 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) 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 załącznika 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.
- Pozostałe pisma wpływające do jednostki należy rejestrować z innym, odpowiednim dla danej problematyki symbolem i hasłem klasyfikacyjnym.

Czynności kontrolne prowadzone w obszarze przestrzegania przepisów instrukcji kancelaryjnej i właściwego znakowania akt w PSSE w Elku, wykazały nieprawidłowości w przypadku wszystkich spraw objętych kontrolą.

W dwóch przypadkach (sprawa 1 i 2 z 2021 r.) stwierdzono, że sprawom które nie stanowiły skargi/wniosku nadano symbol 1410, tj. symbol właściwy dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio. Oznacza to, że 2 z 3 analizowanych spraw błędnie zakwalifikowano do rozpatrzenia w trybie postępowania skargowo-wioskowego oraz w konsekwencji w ich przypadku, niewłaściwie użyto symbolu klasyfikacyjnego 1410 wbrew przepisom instrukcji kancelaryjnej, co z uwagi na określone w programie kontroli kryteria i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki podlegającej kontroli – **stanowi nieprawidłowość.**

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Elku pismem znak: PPIS.9011.6.3.2021 z 14 października 2021 r. wyjaśnił, że: *W obowiązującym w Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Elku centralnym rejestrze przyjmowania skarg i wniosków omyłkowo zarejestrowano pod poz. 1 i 2 skargi na pracowników PSSE w Elku oraz PPIS w Elku. Skargi, które wpłynęły do PSSE w Elku zostały zakwalifikowane przez W-MPWIS jako skargi z prośbą o złożenie wyjaśnień. W kolumnie centralnego rejestru przyjmowania skarg i wniosków „znak pisma wychodzącego” wpisano pisma wyjaśniające do powyższych spraw.*

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie i zostały uznane za przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości.

Szczegółowe wyjaśnienia w zakresie błędnej kwalifikacji ww. spraw opisano w pkt. 2.1. niniejszego dokumentu, gdzie zespół kontrolny dokonał oceny działania PPIS w Ełku 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 Ełku, zważyć należy, że zgodnie z regulacjami instrukcji kancelaryjnej, w teczce o ww. symbolu klasyfikacyjnym, tj. 1410, powinny znajdować się wyłącznie skargi załatwiane bezpośrednio przez PPIS w Ełku. Przechowywanie przez jednostkę kontrolowaną z ww. znakiem skarg rozpatrywanych i załatwianych przez W-M WPIS w Olsztynie (jednostkę nadrzędną w stosunku do kontrolowanego) stanowi nieprawidłowość polegająca na naruszeniu przepisów w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz jednolitych rzeczowych wykazów akt. 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 odpowiednio nadanym znakiem właściwym dla tej tematyki. Wskutek wyżej opisanego, błędnego działania jednostki, doszło do przekazania kontrolującym innych spraw nieobjętych zakresem niniejszej kontroli.

Odnosząc się zaś do sprawy zaewidencjonowanej pod pozycją 3 w rejestrze z 2021 r. zauważyć należy, że ww. sprawę zarejestrowano z symbolem JRWA – 1410, właściwym dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio. W rzeczywistości analiza akt przedmiotowej sprawy wykazała, że pismo ją inicjujące nie zawierało wątku skargowego, który pojawił się dopiero w kolejnej wiadomości nadesłanej przez zainteresowanego 22 czerwca 2021 r.

Przewodniczący zespołu kontrolnego z uwagi na poczynione ustalenia oraz wątpliwości i zastrzeżenia dotyczące użytego w przedmiotowej sprawie symbolu klasyfikacyjnego 1410 - pismem znak: BW-I.1611.11.2021 z 12 października 2021 r., zwrócił się do jednostki kontrolowanej z prośbą o złożenie wyjaśnień: *dlaczego i na jakiej podstawie sprawie zaewidencjonowanej w rejestrze skarg i wniosków z 2021 r. pod poz. 3 nadano symbol i hasło klasyfikacyjne właściwe w zakresie skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio – 1410.*

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ełku pismem znak: PPIS.9011.6.3.2021 z 14 października 2021 r. odnosząc się do powyższego zapytania wyjaśnił, że: *„Sprawie zaewidencjonowanej w centralnym rejestrze skarg i wniosków pod pozycją nr 3 nadano symbol i hasło klasyfikacyjne właściwe w zakresie skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio, gdyż sprawę zarejestrowano jeszcze przed postępowaniem wyjaśniającym”* Wyjaśniając zaś kwestię kwalifikacji przedmiotowego pisma jako skarga w rozumieniu działu VIII k.p.a. wskazał: *„Po dokonaniu dokładnej analizy pisma i przeprowadzeniu postępowania*

wyjaśniającego, okazało się, iż sprawa dotyczy innej jednostki. W związku z tym sprawa została przekazana do rozpatrzenia zgodnie z kompetencjami właściwemu organowi.”.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie i zostały uznane za przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości.

Wskazać należy, że szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych w podmiocie określa Instrukcja kancelaryjna stanowiąca załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa RM 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, która ponadto reguluje również postępowanie z dokumentacją sporządzaną w tym zakresie. W myśl § 52 Instrukcji kancelaryjnej, prowadzący sprawę powinien zweryfikować, czy przekazana bezpośrednio lub w drodze dekretacji przesyłka dotyczy sprawy już wszczętej (np. wcześniej złożonej skargi, sprawy administracyjnej) czy też rozpoczyna nową sprawę. W pierwszym przypadku prowadzący sprawę dołącza przesyłkę do akt sprawy, zaś w drugim przypadku - traktuje przesyłkę jako podstawę założenia sprawy.

Podkreślić również należy, że pojęcia kwalifikacja zgodnie z definicją słownika języka polskiego oznacza „zaliczenie kogoś lub czegoś do pewnej kategorii osób, rzeczy lub zjawisk po uprzednim dokonaniu oceny”. Zważywszy na powyższe, nie uwzględniono wyjaśnień kontrolowanego złożonych w ww. zakresie.

W analizowanej sprawie zwrócić również należy uwagę, że kolejne pismo w tej sprawie - nadesłane 22 czerwca 2021 r. i stanowiące skargę na działanie PPIS w Ełku, należało zarejestrować z symbolem właściwym dla skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości, tj. 1411. Użycie w analizowanej sprawie symbolu – 1410, stanowiło nieprawidłowość polegająca na naruszeniu regulacji rozporządzenia Prezesa RM 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.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia oraz przywołane regulacje prawne, z uwagi na określone w programie kontroli kryteria i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki podlegającej kontroli ww. obszar **ocenia się negatywnie**.

Odpowiedzialność za powyższe ponosi pracownik PSSE w Ełku dokonujący analizy pism wpływających do jednostki - ich kwalifikacji i klasyfikacji, osoba bezpośrednio go nadzorująca i 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.p.a. 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 okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w PPIS w Ełku odnotowano 3 pozycje zakwalifikowane jako skargi. W toku wstępnej analizy akt ww. spraw stwierdzono, iż w 2 przypadkach (poz. 1 i 2 z rejestru z 2021 r.) pisma, które wpłynęły do PSSE w Ełku (pisma inicjujące postępowanie) nie stanowiły skargi w rozumieniu działu VIII k.p.a. Należy zauważyć, że zarzuty przedstawione w skardze, której adresatem był W-M PWIS w Olsztynie dotyczyły działania PPIS w Ełku oraz jego pracowników, niemniej jednak właściwym do rozpatrzenia skargi pozostawał właśnie W-M WPIS w Olsztynie, który pismem z 4 lutego 2021 r. znak: DYR.1411.2.2021 w przypadku sprawy zaewidencjonowanej pod poz. 1 oraz pismem z 4 lutego 2021 r. znak: DYR.1410.2.2021 w przypadku sprawy zaewidencjonowanej pod poz. 2, zwrócił się do PPIS w Ełku o złożenie wyjaśnień. Pisma te zostały błędnie zakwalifikowane i zaewidencjonowane w rejestrze jako skargi na pracowników PSSE w Ełku oraz na PPIS w Ełku. Powyższe działanie **stanowi nieprawidłowość** polegającą na naruszeniu dyspozycji art. 222 w związku z art. 227 k.p.a.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ełku pismem znak: PPIS.9011.6.3.2021 z 14 października 2021 r. wyjaśnił, że *„Strona skarżąca skierowała swoje pisma bezpośrednio do W-MPWIS w Olsztynie. Klasyfikacji nie dokonywał PPIS w Ełku. Pisma zostały zakwalifikowane przez W-MPWIS w Olsztynie jako skargi, jedna na PPIS w Ełku i druga na pracowników PSSE w Ełku. Informacje dotyczące obu skarg od W-MPWIS w Olsztynie były przekazane w jednym piśmie, a pracownik rejestrujący omyłkowo zarejestrował skargę na PPIS w rejestrze skarg i wniosków wpływających do organu”*.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie i zostały uznane za przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości. Kwalifikacja pism W-MPWIS w Olsztynie zawierających prośbę o ustosunkowanie się do zarzutów podnoszonych w skardze rozpatrywanej przez ww. organ jako skarg powszechnych, stanowi naruszenie dyspozycji art. 222 w związku z art. 227 k.p.a.

W przypadku sprawy odnotowanej w rejestrze skarg i wniosków po pozycją 3 zespół kontrolny z treści pisma inicjującego postępowanie skargowo-wnioskowe nie wyodrębnił

wątku skargowego. Kwalifikacja pierwszego pisma (otrzymanego 20 maja 2021 r.) jako skargi oraz niezarejestrowanie w rejestrze daty wpływu drugiego pisma (otrzymanego 22 czerwca 2021 r.) - w ocenie zespołu kontrolnego stanowi **nieprawidłowość** polegającą na naruszeniu dyspozycji art. 222 w związku z art. 227 k.p.a.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Elku pismem znak: PPIS.9011.6.3.2021 z 14 października 2021 r. wyjaśnił: *„pismo, które wpłynęło do PSSE w Elku, zostało wstępnie zakwalifikowane przez radcę prawnego jako skarga na podstawie jego treści. Skarżący nie zgadzał się z nałożoną na niego kwarantanną. W związku z tym pismo zostało zarejestrowane w rejestrze skarg i wniosków obowiązującym w PSSE w Elku pod symbolem 1410. Po dokonaniu dokładnej analizy pisma i przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, okazało się, iż sprawa dotyczy innej jednostki. W związku z tym sprawa została przekazana do rozpatrzenia zgodnie z kompetencjami właściwemu organowi. Skarżący był stroną zadań wykonywanych przez tut. Powiatową Stację Sanitarno-Epidemiologiczną z zakresu administracji publicznej w ramach zapobiegania szerzenia się chorób zakaźnych”*.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie i zostały uznane za przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości.

W tym miejscu zauważyć należy, że w przypadku gdy treść wystąpienia nadesłanego do organu 20 maja 2021 r. nie pozwalała PPIS w Elku na jego prawidłową kwalifikację - tym bardziej na uznanie przez organ pisma za skargę, PPIS w Elku winien wezwać wnoszącego pismo, na podstawie § 8 ust. 2 rozporządzenia RM do wyjaśnienia czy zainteresowany składa skargę na organ lub jego pracownika i w jakim zakresie. W wyniku niezastosowania powołanego przepisu doszło do niewłaściwej kwalifikacji i klasyfikacji ww. pisma zawierającego prośbę o udzielenie informacji, jako skargi w rozumieniu działu VIII k.p.a. Powyższe zaniechanie **stanowi nieprawidłowość**.

Wobec powyższego działanie PPIS w Elku, w ocenie zespołu kontrolującego, stanowi naruszenie przepisów k.p.a. w zakresie kwalifikacji pism. Jednostka dokonała błędnej kwalifikacji wszystkich 3 pism zarejestrowanych w rejestrze skarg i wniosków (pozycja od 1 do 3 rejestru skarg i wniosków z 2021 r.). Powyższe - z uwagi na określone w programie kontroli kryteria kontroli i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki kontrolowanej, stanowi o uzyskaniu przez PPIS w Elku w badanym obszarze oceny **negatywnej**.

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 (dot. sprawy 1 i 2 z 2021 r.) – pierwszy raz

w rejestrze W-MPWIS w Olsztynie, a następnie błędnie w PPIS w Ełku oraz nieodnotowania wpływu skargi znajdującej się w aktach sprawy 3/2021.

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

Z uwagi na powyższe ustalenia, tj. wpływ do jednostki jednej skargi (pozostałe sprawy jak wykazano wyżej nie stanowiły skargi/wniosku w rozumieniu działu VIII k.p.a.), której wpływ nie został odnotowany w rejestrze skarg i wniosków, a która była przechowywana wraz z aktami sprawy 3/2021 - brak jest możliwości oceny działania PPIS w Ełku w odniesieniu do pozostałych zagadnień kontroli wymienionych w punktach 2.2., 2.3., 2.4. oraz 3. Wymieniona skarga nie wymagała bowiem od kontrolowanego podjęcia czynności wskazanych w dziale VIII k.p.a. z uwagi na jej wycofywanie w dniu złożenia (pismo z 22 czerwca 2021 r. znak: E.1410.1.2021.4 i znak: E.1410.1.2021.7).

Do ustaleń kontroli zawartych w projekcie wystąpienia pokontrolnego z 2 grudnia 2021 r., znak: BW-I.1611.11.2021 (data wpływu do PSSE w Ełku 2 grudnia 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 Ełku, wnoszę o:

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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.

- 4) W przypadku gdy treść nadesłanego wystąpienia nie pozwala na prawidłowe ustalenie przedmiotu skargi lub wniosku - tym samym na właściwą jego kwalifikację, wnoszę o każdorazowe wezwanie wnoszącego pismo, na podstawie § 8 ust. 2 rozporządzenia RM do złożenia wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania.

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**