



WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 1 lutego 2023 r.

K-2.1611.2.2022.12.ML-J

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

<b>Przedmiot kontroli</b>	1. Sposób przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków na podstawie przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. 2. Prawidłowość zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach zawieranych przez administrację rządową.
<b>Nazwa i adres organu kontrolującego</b>	Wojewoda Zachodniopomorski, ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin.
<b>Nazwa i adres organu kontrolowanego</b>	Zachodniopomorski Kurator Oświaty, zwany dalej <i>ZKO/Kuratorem Oświaty</i> , ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin.
<b>Osoby pełniące funkcję Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty w okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli</b>	Pani Magdalena Zarębska-Kulesza – do dnia 29 września 2022 r.; Pan Jerzy Sołtysiak – p.o. Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty <sup>1</sup> .
<b>Okres objęty kontrolą</b>	od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 25 listopada 2022 r.
<b>Kontrolujący</b>	Pracownicy Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie: 1. Pani Monika Leńczuk-Janus, <i>kierownik zespołu kontrolnego</i> ; 2. Pani Justyna Pintowska, starszy inspektor; 3. Pan Dawid Kasprzyk, starszy inspektor.
<b>Nr upoważnienia</b>	Nr 104/22 z dnia 21 listopada 2022 r.
<b>Podstawy prawne do przeprowadzenia kontroli</b>	– art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224); – art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2022 r., poz. 135 z późn. zm.).
<b>Kryteria prowadzenia kontroli</b>	legalność, rzetelność
<b>Rodzaj kontroli</b>	kontrola planowa, tryb zwykły
<b>Termin kontroli</b>	28 listopada – 2 grudnia 2022 r.
<b>Obszar kontroli Nr 1:</b> Sposób przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków.	
<b>Podstawa prawna</b>	<b>Art. 223 § 1 Kpa<sup>2</sup>:</b> <i>Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych - rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości.</i>
<b>Ustalenia kontroli:</b> Zakres działania Kuratorium Oświaty w Szczecinie (zwanego dalej <i>Kuratorium</i> ), w okresie objętym kontrolą określał Regulamin Kuratorium Oświaty w Szczecinie (zwany dalej <i>Regulaminem</i> ),	

<sup>1</sup> Z dniem 19 grudnia 2022 r. Zachodniopomorskim Kuratorem Oświaty została Pani Katarzyna Koszewska.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000), zwana dalej *Kpa*.

stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 52/2013 Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty w Szczecinie z dnia 21 sierpnia 2013 r. Zagadnienia dotyczące przedmiotu kontroli, zgodnie z § 64 Regulaminu, zostały powierzone pracownikowi Wydziału Administracji i Kadr na stanowisku starszego inspektora, co stanowi realizację dyspozycji § 3 ust. 1 rozporządzenia ws. skarg i wniosków<sup>3</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 36-37, 51-55)

Obywatele w sprawach skarg i wniosków przyjmowani byli przez ZKO lub wyznaczonych przez niego dyrektorów w godzinach 15:30-16:00, według miesięcznego harmonogramu, który był wywieszony w widocznym miejscu w siedzibie Jednostki. Czas pracy Kuratorium został ustalony w godzinach 7:30-15:30. W związku z powyższym, sposób przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków odpowiadał dyspozycji art. 253 Kpa.

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Kuratorium wnioski w rozumieniu działu VIII Kpa.

W Centralnym Rejestrze Skarg (zwanym dalej CRS) zaewidencjonowano wpływ 62 spraw, z czego:

- w 2021 r.: 34 sprawy;
- w 2022 r. (do dnia 25 listopada 2022 r.): 28 spraw.

(dowód: akta kontroli str. 29-35)

Ocenie poddano 28 spraw, których sygnatury i pozycje w CRS ujęte zostały w Tabeli Nr 1.

Tabela Nr 1

Lp.	Sygnatura sprawy / pozycja w CRS	Lp.	Sygnatura sprawy / pozycja w CRS	Lp.	Sygnatura sprawy / pozycja w CRS
<b>2021 r.</b>					
1	DK.1410.18.2021.MG.DB CRS 31/2021	2	DK.1410.15.2021.AD CRS 27/2021	3	DK.1410.13.2021.MŁD CRS 20/2021
4	DK.1410.10.2021.AD CRS 17/2021	5	WKOS.5533.14.2021.MP.MD CRS 2/2021	6	DK.1410.17.2021.AGK CRS 34/2021
7	DK.1410.7.2021.MŁD CRS 12/2021	8	DK.1410.2.2021.AGK CRS 9/2021	9	DK.1410.1.2022.AD CRS 1/2022
10	DK.1410.20.2021.MG CRS 32/2021	11	WKOS.N.5533.13.2021.BF CRS 24/2021	12	DK.1410.4.2021.KD 13/2021
13	WKBN.1410.1.2021.MG CRS 7/2021	14	DK.1410.1.2021.AGK CRS 5/2021		
<b>2022 r.</b>					
15	DK.1410.11.2022.KD.AGK CRS 19/2022	16	DK.1410.9.2022.AD.KD CRS 17/2022	17	WKOS.5521.57.2022.MP CRS 12/2022
18	WKOS.5533.39.2022.AK CRS 7/2022	19	DK.1410.17.2022.MG.DB CRS 25/2022	20	DK.1410.13.2022.KD.KP CRS 24/2022
21	DK.1410.14.2022.KD.AD CRS 21/2022	22	DK.1410.8.2022.MG.DB CRS 16/2022	23	WKOS.5533.55.2022.MP.MK CRS 14/2022
24	WKBN.552.68.2022.JS CRS 9/2022	25	DK.1410.4.2022.AD.AGK CRS 8/2022	26	WKNB.1410.2.2022.MG CRS 18/2022
27	WKOS.5533.38.2022.MP.HM CRS 5/2022	28	DK.1410.2.2022.AD CRS 3/2022		

Na podstawie przedłożonego do kontroli CRS stwierdzono, że skargi wpływające do Kuratorium w okresie objętym kontrolą nie były rejestrowane i przechowywane w sposób ułatwiający kontrolę.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46), zwane dalej *rozporządzeniem ws. skarg i wniosków*.

do czego obliguje art. 254 Kpa. Kontrolujący ustalili, że:

- 7 sprawom (poz. 5, 11, 17-18, 23-24, 27 w Tabeli Nr 1) zostały nadane symbole klasyfikacyjne niezgodne z Rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej<sup>4</sup>;
- w 13 pozycjach w CRS (poz. 1-2, 5-6, 10, 12-13, 16-18, 21-22, 27 w Tabeli Nr 1) wskazany termin załatwienia skargi różnił się od daty nadania do skarżącego zawiadomienia, o którym mowa w art. 238 Kpa;
- w 3 sprawach (poz. 9, 15, 22 w Tabeli Nr 1) skargi zostały zarejestrowane w CRS w dacie późniejszej niż nastąpił ich faktyczny wpływ do podmiotu kontrolowanego.

Szczegółowy opis stwierdzonych uchybień ujęty został w części: *Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.*

W wyniku szczegółowej analizy sposobu załatwienia 28 skarg ujętych w Tabeli Nr 1 stwierdzono, że:

- 25 skarg (poz. 1-7, 9-17, 19-23, 25-28) zostało rozpatrzonych przez ZKO zgodnie z właściwością, czym wypełniono dyspozycję zawartą w art. 223 § 1 Kpa;
- 1 skarga (poz. 8) została pozostawiona bez rozpoznania z uwagi na nieusunięcie braków w terminie 7 dni, o czym mowa w § 8 pkt 2 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków;
- 2 skargi (poz. 18 i 24) zostały przekazane do rozpatrzenia według właściwości na podstawie art. 231 Kpa;
- postępowania skargowe prowadzone były zgodnie z uregulowaniami określonymi w Dziale VIII Kpa, tj. skargi zostały załatwione w terminie wskazanym w art. 237 Kpa (poza sprawami ujętymi pod poz. 15 i 26), zaś zawiadomienia o sposobie ich rozpatrzenia zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 238 § 1 Kpa.

Niemniej jednak w toku kontroli ustalono, że:

- Dyrektor Delegatury w Koszalinie oraz Dyrektor Wydziału Kształcenia Branżowego i Niepublicznego Kuratorium, zawiadamiając na podstawie art. 238 Kpa o sposobie załatwienia skargi (poz. 6 i 26) nie stosowali pieczęci wskazującej na posiadane uprawnienie do działania w imieniu organu;
- w przypadku 2 zawiadomień o sposobie załatwienia sprawy nie złożono podpisów bezpośrednio na tych pismach, tylko na załączonych do nich na podstawie art. 226a Kpa, klauzulach informacyjnych (poz. 13 i 26);
- w dokumentacji większości spraw ujętych w Tabeli Nr 1 brak było potwierdzenia przekazania przez organ kontrolowany przy pierwszej czynności skierowanej do skarżącego informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679<sup>5</sup>, czym nie wywiązano się z obowiązku wynikającego z art. 226a Kpa;
- w 1 przypadku zawiadomienie o przedłużeniu terminu załatwienia skargi zostało wystosowane po terminie wskazanym w art. 237 § 1 i § 4 w zw. z art. 36 § 1 Kpa (poz. 15);
- w 2 zawiadomieniach nie zawarto wszystkich elementów wskazanych w art. 238 § 1 Kpa (poz. 14 i 26);
- w 1 sprawie organ nie pouczył skarżącą o prawie do wniesienia ponaglenia, do czego obliguje art. 36 w zw. z art. 237 § 4 Kpa (poz. 10);

<sup>4</sup> 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.2011.14.67), zwane dalej *JRWA*.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U.UE.L.2016.119.1), zwane dalej *RODO*.

- w 1 przypadku nie wystosowano do skarżącego zawiadomienia o przedłużeniu terminu załatwienia skargi, zgodnie z art. 36 § 1 Kpa (poz. 26).

Szczegółowy opis stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości ujęty został w części: *Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.*

### **Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości:**

Na podstawie przedłożonych dokumentów stwierdzono następujące:

#### **uchybieństwa:**

- mając na względzie realizację art. 254 Kpa w zakresie przyjmowania i rejestrowania skarg:
  - 7 sprawom (poz. 5, 11, 17-18, 23-24, 27 w Tabeli Nr 1) podmiot kontrolowany nie nadał symboli klasyfikacyjnych właściwych dla postępowań skargowo – wnioskowych określonych w JRWA;

W piśmie z dnia 30 listopada 2022 r. ZKO wyjaśnił, że *nadanie odpowiedziom na skargi sygnatur (...) wynikało z faktu, że do rozpatrzenia skarg konieczne stało się przeprowadzenie czynności kontrolnych. Skarga, odpowiedź na nią i wszelkie inne dokumenty towarzyszące rozpatrywanej kwestii, w tym protokół kontroli i ewentualne zalecenia pokontrolne stanowiły dokumentację kontrolną i w związku z tym, zostały oznakowane sygnaturami dotyczącymi kontroli.*

(dowód: akta kontroli str. 68-70, 99-112, 154-165, 186-192)

Podkreślić należy, że zgodnie z JRWA dla skarg i wniosków podlegających załatwieniu/rozpatrzeniu przez organ w trybie Działu VIII Kpa winny być stosowane symbole klasyfikacyjne: 1410 – skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio oraz 1411 - skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości. Mając na uwadze wniesione wyjaśnienia oraz potrzebę zachowania porządku organizacyjnego w prowadzonej dokumentacji, w ocenie kontrolujących dopuszczalne jest stosowanie dodatkowych sygnatur (5533 – kontrole doraźne szkół i placówek oświatowych, 552 – organizacja pracy szkół i placówek oświatowych) wskazujących na czynności administracyjne prowadzone przez podmiot kontrolowany w ramach załatwienia danej skargi, które wykraczają poza tryb Działu VIII Kpa.

- w 13 pozycjach w CRS (poz. 1-2, 5-6, 10, 12-13, 16-18, 21-22, 27 w Tabeli Nr 1) wskazany termin załatwienia skargi różnił się od daty nadania do skarżącego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, o którym mowa w art. 238 Kpa;

ZKO wyjaśnił, że *Centralny Rejestr Skarg (CRS) powadzony jest w Wydziale Administracji i Kadr (WAIK) zaś wpływające skargi są rozpatrywane przez poszczególne wydziały w odniesieniu do zakresu ich działania. W przypadku wpływu skargi do organu i zadekretowaniu jej na WAIK i na wydział ją rozpatrujący (merytoryczny) zostaje ona zarejestrowana w CRS. Po zarejestrowaniu skargi wydział merytoryczny otrzymuje informację, pod jakim numerem skarga została zarejestrowana. W przypadku, gdy pismo nie zostało zadekretowane do WAIK, tylko wyłącznie do wydziału merytorycznego a ten stwierdził, że pismo wyczerpuje znamiona skargi, zwraca się do WAIK z prośbą o zarejestrowanie w Centralnym Rejestrze Skarg. WAIK rejestruje pismo jako skargę i informuje o jej numerze wydział merytoryczny. Po rozpatrzeniu skargi, wydział merytoryczny przekazuje do WAIK kopię zawiadomienia o załatwieniu skargi. Z reguły ma to miejsce natychmiast po wysłaniu pisma skarżącemu, w momencie gdy tzw. zwrotka z potwierdzeniem odbioru (i nadania) jeszcze nie została zwrócona organowi, dlatego też w CRS przy poszczególnych skargach figurują daty wytworzenia poszczególnych dokumentów a nie daty dowodu ich nadania.*

(dowód: akta kontroli str. 29-35, 73-75, 99-170, 186-192)

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia wskazać należy, że rozpatrzenie skargi następuje z dniem nadania zawiadomienia o sposobie jej załatwienia do skarżącego. Na powyższe wskazuje sposób obliczania terminów zawarty w art. 57 § 5 pkt 2 Kpa stanowiący, że *termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało: (...) 2) nadane w polskiej placówce pocztowej (...).*

- w 3 sprawach (poz. 9, 15, 22 w Tabeli Nr 1) skargi zostały zarejestrowane w CRS w dacie późniejszej niż nastąpił ich faktyczny wpływ do podmiotu kontrolowanego;

Na powyższą okoliczność ZKO poinformował, że stwierdzone różnice wynikły z faktu, że w pierwszym przypadku pracownik rejestrujący skargi był nieobecny a osoba go zastępująca dokonała rejestracji wpisując datę faktycznej rejestracji, a nie datę wpływu do Jednostki. W drugim przypadku data wskazana w CRS wynikała z omyłki pisarskiej, natomiast w trzecim – pracownik rejestrujący wpisał datę wpływu do Wydziału Administracji i Kadr, a nie datę wpływu do Jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 29-35, 68-70, 140, 166)

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 254 Kpa *skargi i wnioski rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków*. W związku z powyższym data wpływu skargi wpisana do CRS powinna odpowiadać dacie wpływu pisma do siedziby Kuratorium.

- Dyrektor Delegatury w Koszalinie oraz Dyrektor Wydziału Kształcenia Branżowego i Niepublicznego Kuratorium, zawiadamiając na podstawie art. 238 Kpa o sposobie załatwienia skargi (poz. 6 i 26 w Tabeli Nr 1) nie stosowali pieczęci wskazującej na posiadane uprawnienie do działania w imieniu organu;

Na powyższą okoliczność uzyskano wyjaśnienie, że *brak zastosowania w podpisie skrótu „z up.” wynikał z użycia niewłaściwej pieczętki przez dyrektora delegatury/wydziału*.

(dowód: akta kontroli str. 68-70, 113-114, 171-172)

Zgodnie z art. 223 § 1 Kpa *organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych - rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości*. W związku z powyższym, realizując zadania określone w Dziale VIII Kpa, należy **każdorazowo** używać pieczęci wskazującej na posiadane pełnomocnictwo do działania w imieniu piastuna organu.

- w przypadku 2 zawiadomień o sposobie załatwienia sprawy nie złożono podpisów bezpośrednio na tych pismach, tylko na załączonych do nich na podstawie art. 226a Kpa, klauzulach informacyjnych (poz. 13 i 26 w Tabeli Nr 1).

Kontrolowany organ potwierdził powyższy fakt, nie składając wyjaśnień w niniejszym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 68-70, 133-135, 171-172)

Zgodnie z treścią art. 238 § 1 Kpa, przedmiotowe zawiadomienie powinno zawierać m.in. podpis wraz z imieniem, nazwiskiem i stanowiskiem służbowym osoby upoważnionej do jego podpisania. Złożenie takiego podpisu jedynie na załączonej klauzuli jest niewystarczające i może stwarzać wątpliwości co do tego, czy zawiadomienie w przedłożonej treści zostało zaakceptowane przez osoby uprawnione do jego podjęcia. Wobec powyższego, kontrolujący zwracają uwagę na konieczność dołożenia staranności przy załatwianiu spraw, a tym samym wypełnianie w sposób wyczerpujący dyspozycji art. 238 § 1 Kpa.

#### **Nieprawidłowości:**

- w dokumentacji większości spraw ujętych w Tabeli Nr 1 brak było potwierdzenia przekazania przez organ kontrolowany przy pierwszej czynności skierowanej do skarżącego informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, czym nie wywiązano się z obowiązku wynikającego z art. 226a Kpa;

ZKO wyjaśnił, że *w części dokumentacji poddawanej kontroli nie dołączono potwierdzeń wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 226a Kpa*. W związku z aktualnym brakiem możliwości potwierdzenia wykonania takiej czynności w każdym przypadku, **działania jednostki zostaną ujednoczone poprzez wprowadzenie zapisów o przekazaniu tych informacji przy realizacji pierwszej czynności skarżącym**.

(dowód: akta kontroli str. 68-70, 99-132, 138-170, 186-192)

- w 1 przypadku zawiadomienie o przedłużeniu terminu załatwienia skargi zostało wystosowane po terminie wskazanym w art. 237 § 1 i § 4 w zw. z art. 36 § 1 Kpa (poz. 15 w Tabeli Nr 1);

W przedmiotowej sprawie zespół kontrolny został poinformowany, że w ramach załatwienia skargi odbyły się spotkania ze skarżącymi, podczas których skarżący przedstawili stanowisko oraz uzupełnili swoją skargę, a nowe informacje wydłużyły termin załatwienia sprawy. Ponadto powodem wydłużenia terminu był okres urlopowy kadry kierowniczej i nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 73-75, 140-153)

Wniesione wyjaśnienia nie zostały uwzględnione przez kontrolujących. Przypomnieniu podlega, że w myśl art. 237 § 1 Kpa *organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca*. Paragraf 4 przywołanego artykułu instruuje natomiast, że *w razie niezakończono skargi w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36-38*.

- w zawiadomieniach kierowanych do skarżących, sporządzanych w myśl art. 238 § 1 Kpa:
  - nie wskazano, w jaki sposób skarga została rozstrzygnięta, tj. czy uznano ją za zasadną czy bezzasadną (poz. 14 w Tabeli Nr 1),

Ze złożonych wyjaśnień wynika, że w sprawie, dyrektor szkoły otrzymał zalecenie skierowania jej do Rzecznika Dyscyplinarnego dla Nauczycieli, a na poziomie skargi do Kuratorium nie można było jeszcze stwierdzić zasadności bądź bezzasadności zarzutów podniesionych w skardze. W późniejszym postępowaniu wyjaśniającym Skarżąca brała czynny udział.

(dowód: akta kontroli str. 68-70, 138-139)

Organ, w piśmie do skarżącego z dnia 31 maja 2021 r., powołał się na art. 238 § 1 Kpa jednocześnie informując, iż pismo to stanowi zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi. Wobec powyższego, należy przypomnieć, że zgodnie z treścią art. 238 § 1 Kpa, niezbędnym elementem zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi jest umieszczenie zapisu wskazującego wprost, czy skarga została uznana za zasadną czy bezzasadną. Skarżący nie powinien mieć w tym zakresie żadnych wątpliwości czy też snuć domysły, które mogłyby doprowadzić do błędnych wniosków. Dlatego też istniejące przepisy nakładają na organ obowiązek sformułowania wprost czy skarga jest zasadna czy też nie, a następnie (w przypadku odmownego jej załatwienia) wyjaśnienia swojego stanowiska w uzasadnieniu faktycznym i prawnym.

- nie zawarto uzasadnienia faktycznego i prawnego (poz. 26 w Tabeli Nr 1);

Kontrolujący otrzymali wyjaśnienie, z którego wynika, iż złożona w dniu 14 czerwca 2022 r. skarga była kolejną w tej samej sprawie, niemniej podmiot kontrolowany przyznał zarazem, iż zostały w niej przedstawione *nowe okoliczności*;

(dowód: akta kontroli str. 68-70, 171-185)

Organ, w złożonym wyjaśnieniu przyznał, iż przeprowadził kolejną kontrolę, bowiem skarżąca wskazała *nowe okoliczności*. W konsekwencji, w sporządzonym w dniu 29 czerwca 2022 r. zawiadomieniu o odmownym sposobie załatwienia skargi winien był, w zakresie w jakim dotyczyła ona zarzutów dotąd nie rozpoznawanych przez Kuratora Oświaty, zawrzeć elementy wskazane w art. 238 § 1 Kpa, czyli m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne. Brak wskazanych uzasadnień pozbawia skarżącą wiedzy co do przyczyn odmownego załatwienia wniesionej przez nią skargi, a także informacji w zakresie przepisów prawa, na podstawie których taką odmowę sformułowano.

W kontekście powyższego podkreślono konieczność zawierania w zawiadomieniach, o których mowa w ww. przepisie, elementów wskazanych przez ustawodawcę.

- informując o przedłużeniu terminu załatwienia skargi, organ nie pouczył skarżącej o prawie do wniesienia ponaglenia, do czego obliguje art. 36 w zw. z art. 237 § 4 Kpa (poz. 10 w Tabeli Nr 1);

ZKO wyjaśnił, iż wskazany brak wynikał z przeoczenia pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 73-75, 126-132)

W art. 36 § 1 Kpa zostały wymienione obligatoryjne elementy zawiadomienia o niezakończaniu sprawy w terminie. Kontrolujący przypominają o obowiązku zawierania takiego pouczenia, w celu pełnej realizacji przez stronę jej praw.

- w 1 przypadku nie wystosowano do skarżącego zawiadomienia o przedłużeniu terminu zakończenia skargi, zgodnie z art. 36 § 1 Kpa (poz. 26 w Tabeli Nr 1).

W piśmie z dnia 5 grudnia 2022 r. organ wyjaśnił, iż wizytatorzy nie wysłali przedmiotowego zawiadomienia przez przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 171-185)

Pouczenie o treści art. 36 § 1 Kpa, czyli o niezakończaniu sprawy w terminie, które nakazuje wskazać nowy termin, przyczyny zwłoki oraz o pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia winno być sporządzane za każdym razem, gdy organ nie jest w stanie zakończyć skargi w terminie miesiąca, jak stanowi art. 237 § 1 w zw. z art. 237 § 4 Kpa. Brak takiego pisma pozbawia skarżącego wiedzy na jakim etapie znajduje się jego sprawa. Wobec powyższego, kontrolujący zwracają uwagę na konieczność realizacji wskazanych ustawowych zapisów.

<b>Wyjaśnienia, protokoły, oświadczenia</b>	Pismami z dnia 30 listopada oraz 5 grudnia 2022 r. ZKO złożył wyjaśnienia w ww. zakresie. (dowód: akta kontroli, str. 68-70, 73-90)
---	--

<b>Ocena obszaru kontroli</b>	<i>Pozytywna z nieprawidłowościami</i>
-------------------------------	--

## **Obszar Nr 2: Prawidłowość zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach zawieranych przez administrację rządową.**

<b>Podstawa prawna</b>	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r., poz. 1360). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634).
------------------------	---

<b>Osoba udzielająca wyjaśnień w trakcie kontroli</b>	Pani Monika Świercz – Dyrektor Wydziału Administracji i Kadry
---	---

### **Ustalenia kontroli:**

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1d Regulaminu Kurator Oświaty zapewnia funkcjonowanie i ciągłość pracy Urzędu oraz warunki jego działania i w tym zakresie reprezentuje Skarb Państwa w odniesieniu do mienia Kuratorium. Do zakresu spraw zastrzeżonych do aprobaty Kuratora należy m.in. *podejmowanie decyzji w sprawach finansowych, rodzących skutki finansowe*, w tym w zakresie *umów o dzieło i umów – zlecenia* (§ 9 pkt 14 Regulaminu).

(dowód: akta kontroli str. 36-37, 47-48)

W oparciu o dane przedstawione kontrolującym w formie tabelarycznej przez ZKO ustalono, iż w latach 2021-2022 zawartych zostało 245 umów, w tym:

- 1 umowa w ramach ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup> na kwotę 75.033,65 zł,
- 47 umów w ramach zamówień podprogowych<sup>7</sup>,
- 197 umów cywilnoprawnych zawartych z osobami fizycznymi.

(dowód: akta kontroli, str.7-8)

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1710).

<sup>7</sup> Zamówienia publiczne, których wartość nie przekracza kwoty 130.000 zł, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Szczegółowej kontroli poddano 51 umów, których numery ujęte zostały w Tabeli Nr 2.

Tabela Nr 2

Lp.	Numer umowy	Lp.	Numer umowy	Lp.	Numer umowy
<b>Umowa zawarta z wykonawcami wybranymi według przepisów ustawy PZP</b>					
1	482856/P				
<b>Umowy zawarte w ramach zamówień o wartości podprogowej</b>					
2	02/UJ/2021	3	05/UJ/2021	4	08/UJ/2021
5	13/UJ/2021	6	3/2022/UJ	7	6/2022/UJ
8	08/2021	9	14/2022/UJ	10	CRU12/2022
11	UJ/9/2022	12	01/2022/UJ	13	10/UJ/2021
14	1/N/2021	15	24/2022	16	10/2021
17	12/DDN/WOMP-ZDLiP/2022				
<b>Umowy cywilnoprawne zawarte z osobami fizycznymi</b>					
18	241	19	9/2021	20	9/2022
21	19/2021	22	24/2001	23	5.01.2021
24	2/2022	25	4/2021	26	17/2021
27	21/2022	28	22/2022	29	26/2022
30	27/2022	31	31/2022	32	43/2022
33	53/2022	34	56/2022	35	60/2022
36	62/2022	37	70/2021	38	71/2021
39	74/2021	40	77/2021	41	92/2021
42	97/2021	43	12/2022	44	14/2022
45	34/2021	46	40/2021	47	44/2021
48	51/2021	49	61/2021	50	62/2021
51	65/2021				

W toku czynności kontrolnych ustalono, iż umowa w sprawie zamówienia publicznego zawarta była na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych, natomiast umowy na zamówienia o wartości poniżej 130 000 zł realizowane były w oparciu o Zarządzenie Nr 72/2020 Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania w Kuratorium Oświaty w Szczecinie zamówień publicznych, których wartość nie przekracza kwoty 130.000 zł (zwanego dalej *Regulaminem udzielania zamówień*). Natomiast kwestię opracowania umów cywilnoprawnych podmiot kontrolowany uregulował w rozdziale 8 Regulaminu. I tak, w myśl § 48 Regulaminu umowy cywilnoprawne zawiera Kurator. Projekt umowy cywilnoprawnej opracowuje komórka organizacyjna Kuratorium, której kierownik odpowiada za stronę merytoryczną umowy oraz przestrzeganie trybu konsultacji projektów umów. Projekt umowy podlega zaopiniowaniu przez głównego księgowego pod względem finansowym oraz radcę prawnego.

(dowód: akta kontroli, str. 56-65)

Mając powyższe na uwadze ustalono, iż zawarcie przedmiotowych umów, w zależności od wartości zamówienia i procedury poprzedzone było rozeznaniem rynku, zaproszeniem do złożenia propozycji cenowej, wysłaniem zapytania do potencjalnych wykonawców. Wszystkie skontrolowane umowy zawarte zostały w formie pisemnej i podpisane przez Kuratora.

**Do powyższych ustaleń uwag nie wniesiono.**

Nie wniesiono uwag do treści 14 umów (poz. 5, 8, 11-18, 23, 25-26, 31 w Tabeli Nr 2). Wyniki kontroli wykazały, iż ww. dokumenty zostały prawidłowo sformułowane. W zależności od charakteru i rodzaju umowy przewidziano możliwość odstąpienia od umowy, określono kary umowne oraz zasady dotyczące realizacji umowy m.in. termin wykonania, sposób odbioru przedmiotu umowy, warunki zapłaty, formę sprawowania nadzoru nad prawidłową realizacją.

W toku czynności kontrolnych, zespół kontrolujący zwrócił uwagę, że w umowie ujętej w poz. 5 w Tabeli Nr 2 określono wysokość kar umownych w odniesieniu do § 6 umowy. Przytoczony paragraf



regulował jednak „odbiór przedmiotu umowy”, a nie „kwoty wynagrodzenia” (ujęte w § 7 umowy). Na powyższą okoliczność ZKO wyjaśnił, że w treści umowy wystąpiła omyłka pisarska polegająca na nieprawidłowej numeracji paragrafów (...).

Kontrolujący uwzględnili wniesione wyjaśnienie, jednocześnie zwracając uwagę na potrzebę dołożenia większej staranności przy konstruowaniu umowy, tak by omyłki pisarskie nie rodziły komplikacji po stronie podmiotu kontrolowanego w przypadku ewentualnego dochodzenia roszczeń.

(dowód: akta kontroli, str. 97-98)

Niemniej przeprowadzona analiza umów pod względem prawidłowości i efektywności zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa wykazała, że:

- w 8 umowach kwota wynagrodzenia określona została tylko w kwocie netto lub tylko brutto, co było niezgodne z § 12 ust. 3 Regulaminu udzielania zamówień<sup>8</sup> (poz. 2, 4, 6, 10, 12, 14-15, 22 w Tabeli Nr 2);
- w 1 umowie (poz. 14 w Tabeli Nr 2) brak było zapisów dotyczących możliwości rozwiązania / wypowiedzenia umowy oraz jej aneksowania przez ZKO, przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesu drugiej strony w tym zakresie;
- w 8 umowach cywilnoprawnych (poz. 33-35, 37-40 oraz 50 w ww. Tabeli) nie zawarto uregulowań dotyczących możliwości rozwiązania umów oraz kar umownych za niewykonanie przedmiotu umowy.

Szczegółowy opis stwierdzonych uchybień ujęty został w części: *Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień.*

#### **Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień:**

- w 8 umowach kwota wynagrodzenia wyrażona została tylko w kwocie netto lub tylko brutto, co było niezgodne z § 12 ust. 3 Regulaminu udzielania zamówień;

ZKO poinformował, że *Kuratorium Oświaty nie jest płatnikiem podatku od towarów i usług, jednakże był nim dawniej. Zapis w zarządzeniu jest więc pozostałością po tym okresie. W przyjętej procedurze dokonywania wydatków do szacowania zamówienia stosuje się kwotę netto, jednakże dla samego technicznego już faktu wydatkowania środków, ze względów wskazanych powyżej, konieczne jest określenie kwoty brutto zamówienia. Przy najbliższej nowelizacji, zapisy regulaminu zostaną ujednolicone w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli, str. 97-98, 193-210)

- w 1 umowie brak było zapisów dotyczących możliwości rozwiązania / wypowiedzenia umowy oraz jej aneksowania przez ZKO, przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesu drugiej strony w tym zakresie;

Kurator Oświaty wyjaśnił, że (...) w § 5 oraz § 6 ust. 2 przedmiotowej umowy określone zostały możliwości rozwiązania / wypowiedzenia umowy przez Wynajmującego. Brak zapisów dotyczących kwestii uprawnień najemcy nie oznacza jednak, że ich nie posiada. Zgodnie z § 10 ust. 1: „W sprawach nieuregulowanych w (...) umowie będą miały zastosowanie właściwe przepisy Kodeksu Cywilnego”. W związku z powyższym równe prawa przysługują zarówno Najemcy jak i Wynajmującemu. W zakresie braku w przedmiotowej umowie zasad aneksowania – wprowadzania zmian w jej treści, zastosowanie również będzie mieć Kodeks Cywilny. Co do zasady każda umowa może zostać aneksowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli, str. 97-98, 209-210)

- w 8 umowach cywilnoprawnych nie zawarto uregulowań dotyczących możliwości rozwiązania umów oraz kar umownych za niewykonanie przedmiotu umowy.

<sup>8</sup> § 12 ust. 3 Regulaminu udzielania zamówień brzmi: *Wartość zamówienia powinna być wyrażona w umowie kwotą netto i brutto.*

Podmiot kontrolowany wyjaśnił, że (...) *pomimo braku wskazanych przez Kontrolujących zapisów, odesłanie w § 11 przedmiotowych umów do przepisów kodeksu cywilnego daje możliwość Zleceniodawcy dochodzenia swoich roszczeń na zasadach ogólnych i tym samym zabezpiecza interesy Skarbu Państwa.*

(dowód: akta kontroli, str. 93-94, 226-234)

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień, należy zgodzić się z podmiotem kontrolowanym, iż jeżeli pewne elementy są uregulowane ustawowo, co do zasady nie ma potrzeby by określać je w umowach. Niemniej jednak należy wskazać, iż organ administracji publicznej powinien kierować się również zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych. I tak zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W przepisie tym wyrażono zarówno zasadę skuteczności, jak i efektywności.

Biorąc pod uwagę te zasady, umowa powinna być:

- Precyzyjna – dokładnie opisująca zakres i przedmiot współpracy;
- Jednoznaczna – niestwarzająca pola do interpretacji na wiele sposobów;
- Symetryczna – chroniąca w równym stopniu interesy obu stron;
- Zgodna z prawem;
- Zgodna z ofertą i innymi ustaleniami.

Umowy, zwłaszcza jeżeli są finansowane ze środków publicznych, powinny być skonstruowane w sposób transparentny. W celu uniknięcia ewentualnych nieporozumień i wątpliwości, towarzyszących niespisanym ustaleniom, warto zadbać o postanowienia, które zapewnią efektywność działań ZKO, a jednocześnie ochronę interesu Skarbu Państwa.

Dodatkowo, w przypadku umów cywilnoprawnych należy zauważyć, iż w pozostałych umowach tego typu zawartych przez podmiot kontrolowany i obejmujących podobny zakres, obszary w których wskazano braki, zostały unormowane. Tym samym, wskazane byłoby ujednolicenie zapisów we wszystkich zawieranych umowach, bez względu na fakt uregulowania tych kwestii w obowiązujących aktach prawnych. Niemniej w ocenie kontrolujących, przedmiotowe uchybienia nie miały ostatecznie wpływu na właściwą realizację zawartych umów, i tym samym zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa.

<b>Wyjaśnienia, protokoły, oświadczenia</b>	Pismami z dnia 6 grudnia 2022 r. ZKO złożył wyjaśnienia w ww. zakresie. (dowód: akta kontroli, str. 93-94, 97-98)
<b>Ocena obszaru kontroli</b>	<i>Pozytywna</i>
<b>Wpis do książki kontroli</b>	Nr 1/2022
	<p><b>Obszar kontroli:</b>  <b>Nr 1. Sposób przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków</b>  <u><b>Uchybienia:</b></u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– prowadzonym sprawom zostały nadane symbole klasyfikacyjne niezgodne z rozporządzeniem ws. instrukcji kancelaryjnej,</li> <li>– wskazany w CRS termin załatwienia skarg nie wynikał z daty nadania do skarżących zawiadomienia, o którym mowa w art. 238 Kpa,</li> <li>– w 3 przypadkach skargi zostały zarejestrowane w CRS w dacie</li> </ul>

<p><b>Podsumowanie ustaleń dokonanych w skontrolowanych obszarach</b></p>	<p>późniejszej niż nastąpił ich faktyczny wpływ do Kuratorium,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dyrektor Delegatury w Koszalinie oraz Dyrektor Wydziału Kształcenia Branżowego i Niepublicznego Kuratorium, zawiadamiając na podstawie art. 238 Kpa o sposobie załatwienia skargi, nie stosowali pieczęci wskazującej na posiadane uprawnienie do działania w imieniu piastuna organu,</li> <li>- w przypadku 2 zawiadomień o sposobie załatwienia sprawy nie złożono podpisów bezpośrednio na tych pismach, tylko na załączonych do nich, na podstawie art. 226a Kpa, klauzulach informacyjnych.</li> </ul> <p><b><u>Nieprawidłowości:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- podmiot kontrolowany przy pierwszej czynności skierowanej do skarżących nie przekazywał informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, czym nie wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 226a Kpa,</li> <li>- zawiadomienie o przedłużeniu terminu załatwienia skargi zostało wystosowane po terminie wskazanym w art. 237 § 1 i § 4 w zw. z art. 36 § 1 Kpa,</li> <li>- w 2 zawiadomieniach nie zawarto wszystkich elementów wskazanych w art. 238 § 1 Kpa,</li> <li>- w 1 sprawie organ nie pouczył skarżącej o prawie do wniesienia ponaglenia, do czego obliguje art. 36 w zw. z art. 237 § 4 Kpa,</li> <li>- w 1 przypadku nie wystosowano do skarżącego zawiadomienia o przedłużeniu terminu załatwienia skargi, zgodnie z art. 36 § 1 Kpa.</li> </ul> <p><b>Nr 2. Prawidłowość zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach zawieranych przez administrację rządową</b></p> <p><b><u>Uchybienia:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- w części umów zawartych w ramach zamówień o wartości podprogowej kwota wynagrodzenia określona została tylko w kwocie netto lub tylko brutto,</li> <li>- w 1 umowie brak było zapisów dotyczących możliwości rozwiązania / wypowiedzenia umowy oraz jej aneksowania przez ZKO;</li> <li>- w 8 umowach cywilnoprawnych nie zawarto uregulowań dotyczących możliwości rozwiązania umów oraz kar umownych za niewykonanie przedmiotu umowy.</li> </ul>
<p><b>Wnioski dotyczące uzyskanych efektów zrealizowanego zadania</b></p>	<p><b>Obszar Nr 1. Sposób przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków</b></p> <p>Podmiot kontrolowany, pomimo stwierdzonych w toku kontroli naruszeń, w sposób właściwy wywiązywał się z realizacji nałożonego zadania dotyczącego sposobu przyjmowania i załatwiania skarg.</p> <p>Niemniej jednak stwierdzone w toku czynności kontrolnych uchybienia oraz nieprawidłowości wskazują na potrzebę dołożenia większej rzetelności w realizacji przedmiotowego zadania poprzez podjęcie działań mających na celu uzupełnienie i zaktualizowanie wiedzy pracowników w zakresie obowiązujących przepisów Kpa oraz JRWA.</p>

	<p><b>Obszar Nr 2. Prawidłowość zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach zawieranych przez administrację rządową</b></p> <p>ZKO w podpisanych umowach, pomimo stwierdzonych uchybień, prawidłowo zabezpieczał interes Skarbu Państwa. Stwierdzone w toku czynności kontrolnych odstępstwa nie miały negatywnego wpływu na realizację zweryfikowanych umów.</p>
<p><b>Zalecenia</b></p>	<p><b><u>W zakresie sposobu przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rejestrować i przechowywać dokumentację skargową w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu oraz terminów załatwiania poszczególnych spraw, zgodnie z dyspozycją art. 254 Kpa;</li> <li>- stosować każdorazowo pieczęć wskazującą na posiadane uprawnienie do działania w imieniu organu w przypadku podpisywania zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi przez osobę inną niż Kurator Oświaty;</li> <li>- składać podpisy na zawiadomieniach o sposobie załatwienia sprawy bezpośrednio pod ich treścią;</li> <li>- dochowywać obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych przy rozpatrywaniu skarg zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 231 § 2 Kpa lub art. 226a Kpa;</li> <li>- zawiadamiać o przedłużeniu terminu załatwienia skargi w każdym przypadku wskazanym w art. 237 § 4 Kpa w sposób określony w art. 36 § 1 Kpa;</li> <li>- zawierać w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skarg wszystkie elementy wskazane w art. 238 § 1 Kpa.</li> </ul> <p><b><u>W zakresie prawidłowości zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach zawieranych przez administrację rządową:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- określać w umowach kwotę wynagrodzenia (netto/brutto), zgodnie z zapisami obowiązującego Regulaminu udzielania zamówień;</li> <li>- zawierać w umowach zapisy dotyczące możliwości rozwiązania/ wypowiedzenia umowy, okoliczności jej aneksowania oraz wysokości kar umownych za niewykonanie przedmiotu umowy.</li> </ul>
<p><b>Pouczenie</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze,</li> <li>– o podjętych działaniach, mających na celu realizację zaleceń pokontrolnych, proszę poinformować mnie za pośrednictwem Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.</li> </ul>
<p><b>Podpis kierownika jednostki kontrolującej</b></p>	<p style="text-align: center;">z upoważnienia  <b>WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO</b>  <i>Mateusz Wagemann</i>  <b>II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI</b></p>