



LBY-4101-017-00/2014
Nr ewid. 23/2015/P/14/037/LBY

Informacja o wynikach kontroli

ORGANIZACJA I FINANSOWANIE SZKOLEŃ DLA PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy:
Barbara Antkiewicz



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 6. listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
1.1. Oznaczenie kontroli	5
1.2. Cel i zakres kontroli	5
1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	9
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	9
3.2. Istotne ustalenia kontroli	9
4. INFORMACJE DODATKOWE	24
4.1. Organizacja, metodyka i przebieg kontroli	24
4.2. Finansowe rezultaty kontroli	25
5. ZAŁĄCZNIKI.....	26

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

coaching	(z ang. coaching – korepetycje, trenowanie) – interaktywny proces szkolenia, poprzez metody związane z psychologią, realizowaniem procesu decyzyjnego do zaspokajania potrzeb, który pomaga pojedynczym osobom lub organizacjom w przyspieszeniu tempa rozwoju i polepszeniu efektów działania, osiągnięcia celu
j.s.t.	jednostki samorządu terytorialnego
k.p.	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy ¹
Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ²
rozporządzenie MF z dnia 2 marca 2010 r.	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych ³
rozporządzenie w sprawie szkoleń w s.c.	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej ⁴
s.c.	służba cywilna
standardy kontroli zarządczej	Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ⁵
u.s.c.	ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej ⁶
udfp	ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ⁷
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ⁸
uor	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ⁹
ups	ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych ¹⁰
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹¹

¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1502.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 190, poz. 1274, uchylone z dniem 23 lipca 2015 r.

⁵ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1202.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

1.1 Oznaczenie kontroli

P/14/037 *Organizacja i finansowanie szkoleń dla pracowników administracji publicznej.*

1.2 Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena adekwatności prowadzonej polityki szkoleniowej do właściwej realizacji zadań administracji publicznej, a w szczególności ocena:

- procesu diagnozowania i planowania potrzeb w zakresie rozwoju zawodowego pracowników,
- zasad oraz spełniania warunków uczestnictwa pracowników w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych,
- przydatności szkoleń i wykorzystania nabytej wiedzy dla realizacji zadań i celów jednostki,
- wydatkowania środków przeznaczonych na szkolenia.

Kontrola została przeprowadzona przez dziewięć jednostek organizacyjnych NIK w 26 instytucjach administracji publicznej, z tego:

- w dziewięciu państwowych jednostkach budżetowych (urzędy centralne, urzędy wojewódzkie, jednostka administracji skarbowej) oraz trzech pozostałych jednostkach państwowych (państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne) na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK);
- w 14 jednostkach samorządu terytorialnego (urzędy gmin, miast i starostwa powiatowe) na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).

Jednostki kontrolowane oraz osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność wskazano w załączniku nr 3 do Informacji.

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r.

1.3 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrolę przeprowadzono z inicjatywy własnej NIK poza priorytetami kontroli przyjętymi do realizacji na 2014 r. Możliwość wystąpienia nieprawidłowości w tym obszarze sygnalizowały wyniki wcześniejszych kontroli Izby oraz informacje medialne.

Zachodzące w Polsce zmiany ekonomiczne i społeczne stawiają przed administracją publiczną szereg wyzwań. Potrzebuje ona dobrych i wszechstronnie wykształconych pracowników. Instytucje publiczne powinny więc prowadzić przemyślaną i skuteczną politykę szkoleniową, aby zapewnić sobie fachową kadrę i dobrze wykorzystać jej potencjał do osiągania celów jednostki. Różne formy doksztalcania, w tym szkolenia, są tego nieodłącznym elementem. Ze względu na obowiązek racjonalnego i gospodarnego wydatkowania środków budżetowych jednostki powinny jednak przy planowaniu i realizacji szkoleń kierować się zasadą maksymalizacji efektów z danych nakładów. Tymczasem w doniesieniach medialnych pojawiały się informacje wskazujące na występowanie nieprawidłowości w tym obszarze, m.in. na przypadki organizowania przez urzędy administracji publicznej pod szyldem działalności szkoleniowej przedsięwzięć o charakterze wypoczynkowym, przeznaczania środków budżetowych na finansowanie drogich szkoleń indywidualnych, wnioskowanych ze względu na zainteresowania lub prywatne potrzeby konkretnych osób, wynikające np. z planowanej zmiany pracodawcy, bez związku z interesem i potrzebami instytucji finansującej szkolenia (np. studia MBA, kursy biegłych rewidentów), a także niejasne i nie zawsze właściwe kryteria wyboru organizatorów szkoleń. Wskazywano ponadto na ryzyko braku wystarczającej dbałości o zabezpieczenie interesów zamawiającego przed nienależnym wykonaniem usługi szkoleniowej oraz niewyciągania wniosków z przeprowadzanej ewaluacji szkoleń.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Polityka szkoleniowa prowadzona w 26 skontrolowanych urzędach była z reguły adekwatna do potrzeb, zadań i celów tych instytucji, a pracodawcy ułatwiali swoim pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Tematy szkoleń finansowanych ze środków publicznych wpisywały się – poza nielicznymi wyjątkami – w zakres zadań publicznych realizowanych przez urząd i zakres obowiązków pracowników skierowanych na szkolenie. Wśród ponad 750 skontrolowanych szkoleń dominowały te dotyczące finansów publicznych, prawa administracyjnego, udzielania zamówień publicznych czy dostępu do informacji publicznej. Nieco rzadziej rozwijano umiejętności praktyczne, m.in. w zakresie obsługi programów informatycznych, posługiwania się językiem obcym czy obsługi klienta.

Izba pozytywnie ocenia rozwiązania stosowane w korpusie służby cywilnej, gdzie podstawą kierowania pracownika na szkolenie był ustalony dla niego indywidualny program rozwoju zawodowego, powiązany m.in. z oceną okresową i planowaną ścieżką awansu, jak również potrzebami i możliwościami urzędu.

Najsłabszym ogniwem systemu podnoszenia kwalifikacji zawodowych była ewaluacja szkoleń: 20 z 26 skontrolowanych jednostek nie oceniało ich przydatności i osiągniętych efektów, nie weryfikując tym samym korzyści z ich przeprowadzenia i sfinansowania. Istotne zastrzeżenia NIK dotyczyły ponadto braku systematycznego planowania potrzeb szkoleniowych w połowie skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła znaczące dysproporcje w realizacji polityki szkoleniowej w poszczególnych podmiotach na etapie diagnozowania potrzeb i planowania rozwoju zawodowego pracowników. W skontrolowanych jednostkach – poza samorządowymi – szkolenia z reguły planowano systematycznie i adekwatnie do potrzeb, sporządzając plany szkoleń na poszczególne lata. Istotne nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono natomiast w siedmiu z 14 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. Tam analiza rzeczywistych potrzeb instytucji oraz organizacja systemu podnoszenia kwalifikacji pracowników nie były prowadzone w sposób systematyczny; planów szkoleń nie opracowywano, a podstawą planu wydatków na ten cel były najczęściej koszty poniesione w latach poprzednich. W ocenie Izby, nierzetelna analiza potrzeb oraz brak wyznaczania celów w działalności szkoleniowej świadczyły o braku odpowiednich mechanizmów kontroli zarządczej, nie zapewniając efektywnej alokacji ograniczonych zasobów. W tym kontekście Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na system szkoleń praktykantów w zawodzie kontrolerów ruchu lotniczego, który nie uwzględniał faktycznych potrzeb obsługi ruchu lotniczego. Skutkuje to obowiązkiem wykonywania pracy przez kontrolerów w dużej liczbie nadgodzin oraz delegowaniem pracowników innych służb do obsługi kontroli lotów. W ocenie Izby stan ten może wpływać na poziom bezpieczeństwa w ruchu lotniczym stwarzając realne zagrożenie dla zdrowia i życia pasażerów.

Izba pozytywnie oceniła przygotowanie organizacyjne i kadrowe 24 badanych urzędów do prowadzenia spraw w zakresie szkoleń i podnoszenia kwalifikacji swoich pracowników; w dwóch jst zadań tych nie przypisano konkretnym pracownikom. [str. 9]

W 20 spośród 26 skontrolowanych jednostek opracowano pisemne zasady kierowania pracownikami na szkolenia i inne formy rozwoju zawodowego, co – w ocenie Izby – sprzyjało równemu dostępowi pracowników do podnoszenia kwalifikacji zawodowych. W czterech urzędach stwierdzono jednakże przypadki nieprzestrzegania wprowadzonych zasad, w tym niezasadnego faworyzowania wybranych pracowników. [str. 12]

Pracownicy kontrolowanych urzędów byli informowani o ofertach szkoleniowych. Wyniki kontroli nie wykazały przypadków kierowania na szkolenia ciągle tych samych osób; nie stwierdzono także przypadków pomijania innych zatrudnionych czy utrudniania pracownikom dostępu do podnoszenia kwalifikacji. Badane przez NIK przypadki odmowy udzielenia wsparcia finansowego były uzasadnione. [str. 13]

W jednym urzędzie stwierdzono przypadek niedochodzenia zwrotu dofinansowania studiów od pracownika, z którym rozwiązano stosunek pracy. Działania takie podjęto na wniosek pokontrolny sformułowany przez NIK, uzyskując zwrot kosztów kształcenia. [str. 12]

W 24 jednostkach kontrola wykazała, że szkolenia poddane szczegółowemu badaniu NIK były przydatne dla realizacji celów jednostki i zgodne z jej potrzebami, a także związane z zakresem obowiązków pracowników skierowanych na szkolenie. Natomiast w dwóch urzędach Izba stwierdziła łącznie osiem przypadków przeszkolenia osób, których zakres obowiązków nie miał związku z tematyką zajęć. Wynikało to z nierzetelnego zaplanowania liczby uczestników i „sztucznego” zapełniania miejsc w momencie szkolenia pracownikami innych komórek organizacyjnych oraz ze sfinansowania pracownikowi drogiego szkolenia, którego program znacznie wykraczał nie tylko poza przypisany mu zakres obowiązków, ale i potrzeby urzędu. [str. 14]

Kierownicy kontrolowanych urzędów nie przywiązywali należytej wagi do ewaluacji zamawianych i finansowanych szkoleń. W 10 z 26 jednostek sprowadzała się ona do ankietowego badania reakcji pracowników na szkolenie bezpośrednio po jego zakończeniu, bez oceny jego faktycznych efektów. W kolejnych 10 urzędach ewaluacji nie przeprowadzano w ogóle. Tylko sześć badanych podmiotów monitorowało efektywność przeprowadzonych zajęć, oceniając stopień realizacji celu i założeń szkolenia, praktyczną przydatność przekazanej wiedzy w wykonywaniu obowiązków służbowych czy wzrost kompetencji pracownika w stosunku do poziomu sprzed programu szkoleniowego. Tym samym znaczna część (77%) skontrolowanych instytucji pozbawiała się istotnych informacji zwrotnych, które potwierdzałyby zasadność prowadzonej polityki szkoleniowej lub wskazywały na niezbędne korekty, a także identyfikowały rzetelnych wykonawców pod kątem przyszłych zleceń. W 11 skontrolowanych jednostkach nie prowadzono nawet ewidencji firm szkoleniowych i wykładowców, nie gromadząc w sposób uporządkowany informacji o podmiotach świadczących usługi szkoleniowe i o ocenie jakości tych usług. [str. 15]

NIK zwróciła uwagę na przypadki dużych różnic między poziomem planowanych a zrealizowanych wydatków na szkolenia: w 10 skontrolowanych instytucjach w 2012 r. i w 12 w 2013 r. na szkolenia wydatkowano mniej niż 80% środków planowanych na ten cel. Świadczy to – w ocenie NIK – o nieadekwatnym zaplanowaniu środków szkoleniowych. [str. 10]

Skontrolowane podmioty w okresie objętym kontrolą wydatkowały na szkolenia ogółem 29 768 826 zł, z czego 65,8% stanowiły płatności dla instytucji szkoleniowych i wynagrodzenia wykładowców, a 34,2% koszty zakwaterowania uczestników, przejazdów, diet, najmu sal wykładowych, itp. Poziom tych wydatków w budżetach poszczególnych jednostek stanowił od 0,02% do 2,8% całkowitych wydatków instytucji. [str. 16]

Środki na szkolenia i podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników wydatkowano w większości prawidłowo, jednak kontrola NIK zidentyfikowała również przypadki nieuzasadnionego kierowania pracowników na szkolenia, a także organizacji szkoleń (głównie dla kadry zarządzającej urzędem), których program tylko w niewielkim zakresie dotyczył poszerzenia wiedzy, nabycia lub rozwoju umiejętności, a w dominującej części realizował funkcje rekreacyjno-wypoczynkowe. W wyniku kontroli stwierdzono 11 przypadków niegospodarnego wydatkowania środków o łącznej wartości 88 270 zł (0,97% zbadanych wydatków ogółem). [str. 17–22]

2.2 Wnioski końcowe i uwagi

Najwyższa Izba Kontroli, niezależnie od wniosków przekazanych w wystąpieniach pokontrolnych kierownikom skontrolowanych jednostek, uznaje za niezbędne podjęcie następujących działań na rzecz efektywnego wykorzystania środków przeznaczonych na szkolenia pracowników:

- dokonywanie – w szczególności w jednostkach samorządu terytorialnego – rzetelnych analiz rzeczywistych potrzeb szkoleniowych oraz sporządzanie na ich podstawie okresowych planów szkoleń;
- określenie mechanizmów i procedur kontrolnych zapewniających efektywne wykorzystanie środków finansowych, w tym przeznaczonych na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników;
- wypracowanie instrumentów ewaluacji szkoleń i innych form podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników, pozwalających na dokonanie oceny, czy przyniosły one zamierzone rezultaty. Zdaniem NIK istnieje potrzeba oparcia ewaluacji szkoleń na weryfikacji zdobytej wiedzy i umiejętności oraz ich poświadczania stosownym certyfikatem zamiast powszechnie stosowanych certyfikatów potwierdzających jedynie fakt uczestnictwa w szkoleniu.

Powyższe działania powinny obniżyć ryzyko nieracjonalnego i niegospodarnego wydatkowania środków przeznaczonych na szkolenia pracowników. Przeprowadzona diagnoza w zakresie funkcjonowania polityki i zasad podnoszenia kwalifikacji pracowników w instytucjach administracji publicznej może przyczynić się do większego zaangażowania ich kierownictwa w prowadzenie przemyślanej polityki szkoleniowej.

Ponadto Izba zwraca uwagę – nie negując idei łączenia funkcji rekreacyjnych ze szkoleniowymi – że wydatki bezpośrednio związane z rekreacją i wypoczynkiem nie powinny być pokrywane ze środków publicznych przeznaczonych na szkolenia.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Szkolenie to planowany i systematyczny proces zmian w zachowaniu pracownika, umożliwiający zdobycie wiedzy, umiejętności i kompetencji potrzebnych do właściwej realizacji zadań i zaspokojenia potrzeb jednostki¹². Jest inwestycją, która ma wpłynąć na podniesienie jakości i standardów pracy poprzez efektywne wykorzystanie potencjału pracowników. Podstawowym celem szkolenia jest pomoc jednostce w wykonywaniu jej zadań.

Polityka szkoleniowa pracowników powinna być uporządkowanym procesem prowadzonym zgodnie z przyjętymi założeniami. Cykl szkoleniowy powinien obejmować takie etapy, jak: analiza potrzeb szkoleniowych, sporządzenie planu szkoleń i następnie jego realizacja oraz ewaluacja przeprowadzonych szkoleń. Identyfikacja potrzeb szkoleniowych powinna obejmować nie tylko analizę aktualnych potrzeb, ale również uwzględniać dłuższą perspektywę czasową i umiejętności oraz wiedzę, które będą potrzebne w przyszłości.

Działalność szkoleniowa powinna być prowadzona zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, które obligują jednostki do identyfikacji celów i racjonalnego wydatkowania środków finansowych. Zgodnie z art. 44 ust. 3 ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Zasada należytego zarządzania finansami, zdefiniowana m.in. w art. 27 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r.¹³, odnosi się do zasad gospodarności, efektywności i skuteczności. Natomiast zasada należytego zarządzania finansami zdefiniowana w art. 30 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r.¹⁴ odnosi się do zasad oszczędności, wydajności i skuteczności. Zgodnie z ww. zasadami we wszystkich obszarach działalności wyznacza się zdefiniowane, konkretne, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie cele, które są monitorowane za pomocą wskaźników wydajności (zarządzanie koncentruje się na wyniku, a nie nakładzie).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

Diagnozowanie i planowanie potrzeb w zakresie rozwoju zawodowego pracowników

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r., skontrolowane instytucje administracji publicznej były przygotowane organizacyjnie i kadrowo do prowadzenia spraw w zakresie szkoleń i podnoszenia kwalifikacji swoich pracowników.

Prawie wszystkie skontrolowane jednostki (24, tj. 92% objętych kontrolą) określiły w swoich uregulowaniach wewnętrznych osoby, stanowiska lub komórki organizacyjne odpowiedzialne za ustalanie i realizację potrzeb szkoleniowych pracowników. W dwóch przypadkach¹⁵ nie dokonano takich wskazań.

Wszystkie instytucje w swoich planach finansowych ujmowały środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników, a przy ich wydatkowaniu nie przekroczono wielkości planowanych¹⁶.

¹² M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2003.

¹³ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U.UE L 248 z 16 września 2002, str. 1, uchylone z dniem 1 stycznia 2013 r.).

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U.UE L 298 z 26 października 2012 r., str. 1 ze zm.).

¹⁵ Starostwo Powiatowe w Żarach, Urząd Gminy w Celestynowie.

¹⁶ W odniesieniu do planu finansowego po zmianach.

Kwestie dotyczące szkoleń w służbie cywilnej zostały doprecyzowane w rozporządzeniu w sprawie szkoleń w s.c. Stosownie do zapisów § 15 ust. 1 ww. rozporządzenia kierownicy dziewięciu urzędów do tego zobowiązanych¹⁷ terminowo przekazywali Szefowi Służby Cywilnej informacje o potrzebach szkoleniowych swojego urzędu, dotyczące priorytetów i rodzajów szkoleń na kolejne dwa lata i informacje dotyczące zapotrzebowania urzędu na środki finansowe na szkolenia na następny rok oraz prognozę zapotrzebowania na kolejny rok. Podstawą sporządzania informacji przekazywanych do Szefa Służby Cywilnej były m.in. planowane tematy szkoleń dla pracowników w ramach indywidualnych programów rozwoju zawodowego, kwestionariusze wyników spotkania przełożonego z podwładnymi w zakresie badania potrzeb szkoleniowych, arkusze potrzeb szkoleniowych zawierające propozycje tematów szkoleniowych, informacje kierowników komórek organizacyjnych i pracowników o zapotrzebowaniu na szkolenia.

Siedem skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (27% instytucji objętych kontrolą) nie sporządzało planów szkoleń pracowników¹⁸, a podstawą przyjęcia wysokości planowanych wydatków na szkolenia były najczęściej kwoty wydatków na szkolenia poniesione w latach poprzednich. W tych przypadkach proces rozwoju zawodowego kadr przebiegał bez kompleksowej analizy potrzeb i planowania, a potrzeby dotyczące rozwoju zawodowego pracowników określane były doraźnie. **Zdaniem NIK, wydatki na szkolenia pracowników określone w planach finansowych należy ustalać stosownie do możliwości finansowych jednostki, a jednocześnie powinny one wynikać z analizy potrzeb szkoleniowych.** Brak wyznaczania celów w działalności szkoleniowej świadczy z jednej strony o braku mechanizmów kontroli zarządczej, z drugiej strony nie spełnia podstawowego warunku do zapewnienia efektywnej alokacji ograniczonych zasobów budżetowych.

Planowanie w ramach systemu podnoszenia kwalifikacji pracowników nie było prowadzone w sposób odpowiedni do rzeczywistych potrzeb, na co wskazywały duże różnice między planowanym poziomem finansowania kosztów szkoleń a jego realizacją. W latach 2012–2013 wydatkowanie środków finansowych na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników na poziomie poniżej 80% wartości zaplanowanych wystąpiło odpowiednio w 10 instytucjach w 2012 r.¹⁹ i 12 w 2013 r.²⁰ Największe różnice w tym zakresie stwierdzono w Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) – Biuro Prezesa (tj. wydatki na szkolenia wyniosły odpowiednio 30%, tj. 183 863 zł w 2012 r. i 50%, tj. 199 217 zł w 2013 r. wielkości planowanych), Starostwie Powiatowym w Żarach (36%, tj. 33 367 zł w 2012 r. i 66%, tj. 47 574 zł w 2013 r.), Starostwie Powiatowym w Płońsku (45%, tj. 65 788 zł w 2012 r. i 51%, tj. 67 435 zł w 2013 r.) i Narodowym Funduszu Zdrowia (49%, tj. 497 305 zł w 2012 r. i 51%, tj. 569 853 zł w 2013 r.).

¹⁷ Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Lubelski Urząd Wojewódzki, Lubuski Urząd Wojewódzki, Izba Skarbowa w Warszawie, Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Główny Inspektorat Transportu Drogowego.

¹⁸ Planów takich nie sporządzono w Starostwie Powiatowym: w Ełku, Płońsku, Żarach, Lublinie (za 2012 r.), Urzędzie Gminy w Celestynowie, Urzędzie Miejskim w Kozienicach, Urzędzie Gminy Wojcieszków, Urzędzie Miejskim w Lubsku.

¹⁹ Izba Skarbowa w Warszawie, Narodowy Fundusz Zdrowia Centrala w Warszawie, Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, Agencja Nieruchomości Rolnych – Biuro Prezesa, Starostwo Powiatowe: w Ełku, Lidzbarku Warmińskim, Płońsku, Żarach, Urzędzie Gminy w Celestynowie.

²⁰ Narodowy Fundusz Zdrowia Centrala w Warszawie, Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, Agencja Nieruchomości Rolnych – Biuro Prezesa, Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki, Lubelski Urząd Wojewódzki, Starostwo Powiatowe: w Ełku, Iławie, Płońsku, Chełmie, Lublinie, Żarach.

- Prezes ANR wyjaśnił, że nie wykorzystano środków finansowych ze względu na dużą ilość nałożonych obowiązków wynikających z realizacji planu finansowego ANR. Z kolei Skarbnik Powiatu Żarskiego wyjaśniła, że stosunkowo niskie wykonanie planu wydatków na szkolenia w Starostwie w latach 2012–2013 wynikało głównie z trudnej sytuacji finansowej, w jakiej Powiat znalazł się po zakończeniu likwidacji szpitala w 2010 r., co zbiegło się z wejściem w życie zasady równoważenia budżetu w zakresie wydatków bieżących wynikającej z art. 242 ufp, która zmusiła władze powiatu do wprowadzenia rygorystycznej dyscypliny wydatkowej. Z wyjaśnień Starosty Płońskiego wynikało natomiast, że przyczyną niezrealizowania planu wydatków na szkolenia było głównie niewykorzystanie zaplanowanych środków na podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników w formie studiów podyplomowych. Zainteresowanie doszkalaniem się w ww. formie znacznie zmalało po ustaleniach i wnioskach pokontrolnych Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Płońskiego z 2011 r. dotyczących zróżnicowania kwoty dofinansowania do studiów podyplomowych i uzależnienia jej wysokości od wynagrodzenia pracownika maksymalnie do 50% kosztów i ograniczenia dofinansowania studiów podyplomowych dla jednego pracownika do jednego rodzaju studiów. Do 2012 r. dofinansowanie dla pracowników Starostwa wynosiło 100% kosztów studiów podyplomowych. Starszy specjalista w Biurze Kadr i Szkoleń NFZ wyjaśniła natomiast, że wysokie kwoty wydatków szkoleniowych były zaplanowane ze względu na zakładaną realizację szkoleń specjalistycznych i wysokobudżetowych, np. informatycznych, kontrolnych, medycznych, statystycznych. Jednakże nie wszystkie zaplanowane szkolenia udało się zrealizować, m.in. z powodu zmieniających się priorytetów szkoleniowych, rezygnacji z zaplanowanych szkoleń pracowników lub komórek organizacyjnych NFZ; część szkoleń zaplanowano także jako szkolenia wyjazdowe, które ostatecznie zrealizowano w siedzibie Centrali, co znacznie obniżyło ich koszty.
- Zidentyfikowano również przypadki, w których pomimo określenia uregulowań wewnętrznych dotyczących sporządzania analizy potrzeb i planów szkoleniowych nie były one przestrzegane. Wbrew obowiązkowi wynikającemu z zarządzenia Burmistrza Lubuska w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych, Sekretarz zaniechał sporządzenia na lata 2012, 2013 i 2014 planu szkoleń wewnętrznych, pomimo iż poszczególni kierownicy komórek organizacyjnych zgłaszali potrzeby szkoleniowe. Zarówno w Starostwie w Płońsku, jak i Urzędzie Miejskim w Koźniewicach nie sporządzano planów szkoleń oraz nie dokonywano analiz potrzeb szkoleniowych, pomimo iż pracownicy w swoich zakresach czynności mieli wskazane prowadzenie tych spraw. W Izbie Skarbowej w Warszawie nie opracowano planu szkoleń na lata 2012–2013, co stanowiło naruszenie wewnętrznych zarządzeń Dyrektora tej instytucji. Z kolei w Starostwie w Legionowie zapotrzebowania na szkolenia kierownicy komórek organizacyjnych przekazywali do komórki merytorycznej po terminie określonym w Polityce szkoleniowej. Ponadto zapotrzebowania te na 2012 r. zgłosiło 12 z 29 komórek organizacyjnych Starostwa, na 2013 r. – 12 z 31, a na 2014 r. – 14 z 29. W Starostwie w Chełmie, w przedkładanych do planu szkoleń na 2013 i 2014 r. propozycjach nie ujęto wszystkich danych określonych w regulaminie pracy (tj. danych o: szacunkowych kosztach, zakresie przedmiotowym i terminach szkoleń). Plany szkoleń grupowych na 2013 r. i na 2014 r. sporządzone przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego (dalej: GITD) nie w pełni odzwierciedlały plany Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego. W opracowanej formie stanowiły wyłącznie spis tematów proponowanych do szkoleń grupowych, nie zawierały innych danych jak np. liczby osób zgłoszonych na szkolenia w poszczególnych latach. W Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ) przy sporządzaniu planu szkoleń na lata 2012–2014 nie uwzględniano potrzeb szkoleniowych zawartych w indywidualnych programach rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, potrzeb szkoleniowych podległych pracowników i ankiet badania indywidualnych potrzeb szkoleniowych, do czego zobowiązywało zarządzenie Dyrektora Generalnego GDOŚ w sprawie zasad organizacji oraz finansowania podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników. Plany szkoleń na lata 2012–2014 (plan podziału środków na szkolenia) zawierały jedynie kwoty planowanych wydatków na szkolenia i ich podział na poszczególne komórki organizacyjne, bez wyszczególnienia tematów szkoleń i ich liczby oraz planowanej liczby uczestników szkoleń. W ocenie NIK plany te, w celu ułatwienia korzystania ze szkoleń przez pracowników GDOŚ, powinny zawierać również informacje o przewidywanych tematach i liczbie szkoleń. Tematy realizowanych szkoleń ustalano w trakcie roku, po dokonaniu podziału środków. Zdaniem Izby, bieżąca analiza potrzeb powinna być podstawą aktualizacji planów szkoleniowych dokonywaną w trakcie roku. Uwagi NIK dotyczyły także podziału środków na szkolenia pracowników GDOŚ na 2013 i 2014 r., który został dokonany w wielkościach niezgodnych z planem finansowym wynikającym z ustaw budżetowych na te lata²¹.

W ocenie NIK powyższe ustalenia świadczą o tym, że nawet określenie formalnych procedur nie jest wystarczające do zapewnienia właściwego funkcjonowania systemu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników oraz uwzględniania ich potrzeb szkoleniowych. Niesporządzanie planów

²¹ Zmian w planie wydatków na 2014 r. dokonano w lipcu 2014 r.

szkoleń, pomimo przyjętych wewnętrznych uregulowań w tym zakresie, lub sporządzanie ich w sposób nierzetelny świadczy o niewystarczającym nadzorze kierownictwa nad pracownikami, którym w zakresie obowiązków określono wykonywanie tych zadań.

Zasady uczestnictwa pracowników w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji

Tworzenie sprzyjających warunków do rozwoju zawodowego pracowników ma na celu efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich oraz zapewnienie profesjonalnej realizacji zadań.

Spośród 26 instytucji objętych kontrolą sześć z nich²² nie posiadało ustalonych zasad kierowania pracownikami na szkolenia, a także zasad kierowania na inne formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych (w tym studiów podyplomowych) i ich finansowania przez pracodawcę.

Konieczność ustalania takich zasad w formie pisemnej wynika ze standardów kontroli zarządczej. Zdaniem NIK, jasno określone regulacje dotyczące dofinansowania szkoleń z jednej strony umożliwiają pracownikom instytucji zapoznanie się z ich dodatkowymi uprawnieniami i wynikającymi z tego obowiązkami, z drugiej ułatwiają stosowanie jednolitych warunków i zasad dla wszystkich pracowników podnoszących swoje kwalifikacje.

Ustalenia kontroli wykazały także, że pomimo wprowadzenia zasad regulujących pomoc pracodawcy w podnoszeniu kwalifikacji przez pracowników nie zawsze były one respektowane.

- *Dofinansowanie szkoleń dla kandydatów na członków rad nadzorczych dla siedmiu pracowników Urzędu Miejskiego w Lubsku, w tym Burmistrza, zastępcy Burmistrza, Sekretarza i Skarbnika, wynosiło 70% kosztów szkolenia (tj. 2.023 zł na osobę). Było to niezgodne z zapisami zarządzenia Burmistrza Lubka w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w którym określono limit dofinansowania na poziomie 50% (tj. w tym przypadku 1.445 zł na osobę). Tym samym Urząd wydatkował na przedmiotowe szkolenie łącznie o 4 046 zł (o 578 zł na osobę) więcej niż wynikałoby to z ww. zarządzenia. Ponadto wbrew ustalonym w ww. zarządzeniu uregulowaniom, z 20 pracownikami uczestniczącymi w 132 szkoleniach nie zawarto umów określających wzajemne prawa i obowiązki stron (pracownika i pracodawcy). Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości było nierzetelne wykonywanie obowiązków przez pracownika odpowiadającego za sprawy kadrowe odpowiedzialnego za przygotowanie umów oraz brak należytego nadzoru Sekretarza Gminy nad realizacją zadań.*
- *Zgodnie z Polityką szkoleniową Starostwa w Legionowie pracownicy, którym udzielono dofinansowania do studiów podyplomowych, byli zobowiązani do pozostawania w stosunku pracy w okresie dwóch lat od ukończenia nauki z wynikiem pozytywnym, pod rygorem zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę w wysokości proporcjonalnej do okresu zatrudnienia po ukończeniu podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Jeden z pracowników wypowiedział umowę o pracę po roku od dostarczenia dyplomu ukończenia studiów, a Starostwo nie podjęło działań²³ w celu wyegzekwowania od niego kwoty 819,71 zł²⁴, która stanowiła dopłatę do studiów. Ponadto w pięciu na dziewięć analizowanych szkoleń nie sporządzono wniosków na ich organizację oraz wniosków dotyczących skierowania na nie pracowników, co było niezgodne z Polityką szkoleniową Starostwa. Ponadto dwa szkolenia pozaplanowe spośród dziewięciu objętych analizą nie zostały zgłoszone do rejestru, pomimo że ich wartość przekraczała 5 000 zł. Było to niezgodne z ustalonym Regulaminem udzielania zamówień publicznych.*
- *W Starostwie w Ełku na studia podyplomowe uczęszczało trzech pracowników Starostwa, którzy uzyskali zgodę Starosty na dofinansowanie w łącznej wysokości 2 400 zł²⁵, ale brakowało pisemnej opinii naczelników wydziałów, którym ci pracownicy bezpośrednio podlegali, pomimo iż wymóg taki wynikał z wewnętrznego Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników.*

²² Urząd Miejski w Piszcu, Urząd Gminy w Celestynowie, Urząd Gminy Wojcieszków, Urząd Gminy Niemce, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie; w Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych w trakcie kontroli NIK projekt aktu wewnętrznego w tym zakresie był w trakcie opiniowania.

²³ Działania zostały podjęte na wniosek NIK zawarty w wystąpieniu pokontrolnym i Starostwo w Legionowie uzyskało zwrot kosztów kształcenia.

²⁴ Stanowiło to 0,2% zbadanych wydatków na szkolenia poniesionych przez Starostwo.

²⁵ Stanowiło to 3,4% zbadanych wydatków na szkolenia poniesionych przez Starostwo.

- W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim (dalej Mazowiecki UW) w dokumentacji szkoleń trzech pracowników brakowało zaświadczeń o ich ukończeniu²⁶, co było niezgodne z zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników. Ponadto w dwóch z pięciu analizowanych przypadków odmówiono pracownikom zgody na podnoszenie kwalifikacji zawodowych (w formie studiów podyplomowych i udziału w szkoleniu) bez uzasadnienia²⁷, a w jednym przypadku odmowa została wyrażona przez osobę do tego nieupoważnioną, co było niezgodne z ww. zarządzeniem.
- Pomimo ustalenia uregulowań wewnętrznych określających zasady pomocy pracodawcy w podnoszeniu kwalifikacji pracowniczych, dwie jednostki nie aktualizowały ich zapisów. Zarówno w regulacjach wewnętrznych Starostwa w Żarach, jak i Starostwa w Elku zapisy ww. regulacji oparto na przepisach rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 października 1993 roku w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych²⁸. Tymczasem przepisy tego rozporządzenia zostały uchylone z dniem 11 kwietnia 2010 r. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r.²⁹

Pracownicy jednostek objętych kontrolą byli informowani o ofertach szkoleniowych. Informacje na ten temat były najczęściej przesyłane pocztą elektroniczną lub przekazywane przez bezpośrednich przełożonych. Nie stwierdzono przypadków nieuzasadnionego utrudniania pracownikom dostępu do podnoszenia kwalifikacji. W okresie 2012 – I półrocze 2014 r. w 12 z kontrolowanych instytucji³⁰ odnotowano ogółem 261 przypadków odmowy dofinansowania pracownikom kosztów szkolenia, z tego 196 przypadków (75%) w GITD. Głównymi przyczynami były: brak środków finansowych, wysokie koszty zgłaszanych szkoleń, uczestnictwo wnioskujących we wcześniejszych szkoleniach o podobnej tematyce, planowanie zorganizowania szkolenia grupowego z danego tematu, niedostosowanie tematu szkoleń do zakresu wykonywanych obowiązków, niespełnienie kryterium zatrudnienia, brak ujęcia danego szkolenia w indywidualnym programie rozwoju zawodowego. Zdaniem NIK, odmowy dofinansowania szkoleń były w wyżej wymienionych przypadkach zasadne.

Przydatność szkoleń i wykorzystanie nabytej wiedzy i umiejętności do realizacji celów jednostki

Analiza 754 tematów szkoleń i kierunków podnoszenia kwalifikacji przez pracowników wykazała, że zrealizowane szkolenia były z reguły przydatne, uzasadnione, zgodne z potrzebami jednostki oraz umożliwiały lub ułatwiały realizowanie przez jednostkę zadań.

Szkolenia, w których brali udział pracownicy kontrolowanych instytucji administracji publicznej, były głównie nastawione na przekazywanie wiedzy (szkolenia z zakresu finansów publicznych, prawa administracyjnego, stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, o rachunkowości, dostępu do informacji publicznej, ochrony informacji niejawnych, przeciwdziałania korupcji, itp.). W mniejszym zakresie szkolenia dotyczyły przekazywania umiejętności praktycznych (szkolenia komputerowe z zakresu obsługi pakietu MS Office oraz programów księgowych, modelowanie w języku UML, języki obce, nauka języka migowego, rozwój umiejętności interpersonalnych, obsługa klienta, doskonalenie techniki jazdy, zarządzanie ruchem lotniczym).

²⁶ Brakujące zaświadczenia i certyfikat zostały dostarczone w trakcie kontroli NIK.

²⁷ Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego wynikało m.in., że: 1. zagadnienia znajdujące się w ramowym programie studiów nie wpisywały się w zakres zadań wnioskodawczyni, 2. pracownicy wskazani w piśmie nie uzyskali zgody na udział w szkoleniu, ponieważ było to szkolenie na poziomie zaawansowanym – nieodpowiednim dla osób, które dopiero zaczynają pracę z raportami systemowymi.

²⁸ Dz. U. Nr 103, poz. 472 ze zm.

²⁹ Syg. akt K 28/08 (Dz. U. Nr 58, poz. 485)

³⁰ Narodowy Fundusz Zdrowia, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie, Agencja Nieruchomości Rolnych, Warmińsko-Mazurski UW, Mazowiecki UW, Lubelski UW, Starostwo Powiatowe: w Chełmie, Legionowie, Urząd Miejski w Lubsku.

NIK ocenia pozytywnie korzystanie przez urzędy ze szkoleń współfinansowanych ze środków unijnych. Spośród 26 jednostek objętych kontrolą ponad 65%³¹ realizowało szkolenia dofinansowywane ze środków unijnych jako organizator szkolenia (beneficjent) lub uczestnik w projekcie.

W latach 2012–2014 instytucje realizowały m.in. szkolenia dofinansowane w ramach:

1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej i Działanie 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej;
2. Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013, Priorytet I Wsparcie zasobów, Działanie 1.2 Podnoszenie kwalifikacji oraz Priorytet III Wsparcie realizacji operacji funduszy strukturalnych, Działanie 3.1 Wsparcie instytucji zaangażowanych w realizację NSRO;
3. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, Priorytet I Gospodarka wodno-ściekowa, Działanie 1.1. Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM i Priorytet VIII Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe, Działanie 8.1 Bezpieczeństwo ruchu drogowego;
4. Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013;
5. Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007–2013;
6. Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Litwa – Polska 2007–2013.
 - Tylko w jednym urzędzie³² stwierdzono, że na 20 analizowanych dokumentacji pracowników, którzy odbyli szkolenia w okresie objętym kontrolą, w siedmiu przypadkach tematy szkoleń nie były zbieżne z zakresem obowiązków, co świadczyło o niedostosowaniu szkoleń do potrzeb pracowników. Z wyjaśnień Wójta wynikało między innymi, że w przypadku realizacji pięciu szkoleń dofinansowanych ze środków unijnych harmonogram został ustalony wcześniej i rekrutowano pracowników w taki sposób, aby ilość osób na szkoleniu zgadzała się ze złożonym wnioskiem. Brak właściwej liczby osób mógł skutkować niewypełnieniem zapisów umowy, co mogło przyczynić się do nałożenia kar finansowych.
 - W jednym przypadku NIK stwierdziła sfinansowanie pracownikowi (zastępcy kierownika jednostki³³) studiów podyplomowych „Executive Master of Business Administration” (MBA)³⁴ w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie o wartości 25 900 zł (z tego płatne 19 500 zł w 2013 r. i 6 400 zł w 2014 r.), co stanowiło w 2013 r. 31,9% poniesionych przez instytucję wydatków na szkolenia, natomiast w I półroczu 2014 r. stanowiło to 43,1% wydatków jednostki na podnoszenie kwalifikacji pracowników.

NIK zauważa, że powierzenie pracownikowi nowych zadań obejmujących m.in. sprawy związane z gospodarowaniem majątkiem urzędu (będącego państwową jednostką budżetową) nie uzasadnia skierowania pracownika na akurat tego typu studia, o takiej wartości, przeznaczone co do zasady dla wyższej kadry menadżerskiej w biznesie.

Szkolenia, aby spełniały swoje podstawowe zadanie, a więc zwiększały efektywność działań instytucji, powinny być planowanym i systematycznym procesem, którego skuteczność regularnie poddawana jest kontroli. Poza podstawowymi celami, jakimi jest podnoszenie

³¹ Starostwa: w Elku, Iławie, Płońsku, Legionowie, Chełmie, Lublinie, Urząd Gminy w Celestynowie, Urząd Miejski w Lubsku, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Izba Skarbowa w Warszawie, Narodowy Fundusz Zdrowia Centrala w Warszawie, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, Mazowiecki UW, Lubuski UW, Lubelski UW i Warmińsko-Mazurski UW.

³² Urząd Gminy Celestynów.

³³ Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie.

³⁴ Studia skierowane m.in. do osób posiadających kilkuletnie doświadczenie w biznesie. Jako cele programu określono m.in. umiejętność stawiania i rozwiązywania zadań z zakresu strategii zarządzania firmą; rozumienia procesów finansowych w firmie, zgodnie z regułami nowoczesnych finansów i standardów rachunkowości; zapewnienia przejrzystości finansowej oraz właściwego nadzoru korporacyjnego w firmie; strategii zarządzania zasobami ludzkimi; zastosowania najnowocześniejszych technik i strategii marketingowych, dla wzbogacenia strategii marketingowej firmy.

poziomu wiedzy oraz rozwój kompetencji zawodowych, powinny również wpływać na zmianę przyzwyczajzeń, postaw oraz sposobów działania, gdyż sama wiedza niewykorzystana w działaniach praktycznych nie przynosi wymiernych korzyści. **W osiągnięciu tych celów powinien pomóc wdrożony system oceny jakości zrealizowanych szkoleń.**

W 10 kontrolowanych urzędach³⁵ nie dokonywano w ogóle ocen jakości zrealizowanych szkoleń i ocen firm bądź wykładowców przeprowadzających szkolenia. Tylko sześć badanych podmiotów³⁶ monitorowało efektywność przeprowadzonych zajęć, oceniając stopień realizacji celu i założeń szkolenia, praktyczną przydatność przekazanej wiedzy w wykonywaniu obowiązków służbowych czy wzrost kompetencji pracownika w stosunku do poziomu sprzed programu szkoleniowego. Realizowano to m.in. poprzez testy przeprowadzane przed i po szkoleniu (pre- i post-testy) czy kwestionariusze wypełniane przez kadrę kierowniczą w celu oceny efektywności podniesienia kwalifikacji zawodowych przez podległych pracowników.

W kolejnych 10³⁷ z 26 skontrolowanych podmiotów ewaluacja zamawianych i finansowanych szkoleń sprowadzała się do ankietowego badania reakcji pracowników na szkolenie bezpośrednio po jego zakończeniu, bez oceny jego faktycznych efektów. W tych przypadkach uczestnicy szkoleń wypełniali najczęściej arkusze oceny szkolenia odnosząc się do spełnienia oczekiwań związanych z udziałem w szkoleniu, sposobu jego prowadzenia, czy zaprezentowanych materiałów.

NIK zauważa, że zasadniczo jednostki przykładały małą wagę do sporządzania ocen jakości zrealizowanych szkoleń i ocen firm (wykładowców) przeprowadzających szkolenia.

W 11 jednostkach³⁸ nie prowadzono rejestru instytucji lub wykładowców, którzy świadczyli na rzecz danej instytucji usługi szkoleniowe.

- *Sposób gromadzenia w latach 2012–2013 dokumentacji szkoleń w NFZ uniemożliwił odpowiednie monitorowanie procesu organizacji szkoleń, jak też prowadzenie w sposób czytelny i łatwo dostępny sprawozdawczości w powyższym zakresie.*
- *W Mazowieckim UW w pięciu spośród sześciu analizowanych dokumentacji szkoleń urząd nie dokonał ich oceny, co było niezgodne z § 2 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c. W żadnym z analizowanych szkoleń organizator nie sporządził w formie sprawozdania oceny z przebiegu szkolenia, co z kolei naruszało postanowienia § 14 ust. 1 ww. rozporządzenia.*
- *W 2012 r. oraz w I półroczu 2013 r. WIOŚ również nie sporządził w formie sprawozdania oceny z przebiegu zrealizowanego szkolenia, co było niezgodne z § 14 ust. 1 ww. rozporządzenia. W tym okresie pracownicy WIOŚ (członkowie korpusu służby cywilnej) uczestniczyli w 191 szkoleniach. WIOŚ opracował oceny z przebiegu realizowanych szkoleń (zbiorcze) dopiero za II półrocze 2013 r. i I półrocze 2014 r. (obejmujące łącznie 130 szkoleń), które jednak nie spełniały wymogów, tj. nie zawierały żadnego z elementów określonych w ww. § 14 ust. 1 (tj. m.in. stopnia zrealizowania celu i założeń szkolenia, stopnia wypełnienia warunków umowy, sposobu organizacji szkolenia przez podmiot, któremu powierzono prowadzenie szkolenia, współpracę pomiędzy organizatorem a podmiotem, któremu powierzono prowadzenie szkolenia).*

³⁵ Urzędy Gmin: w Wojcieszkowie i Celestynowie, Starostwa Powiatowe: w Ełku i Żarach, Urząd Miejski w Piszcu, Urząd Miejski w Lubsku, Agencja Nieruchomości Rolnych, Narodowy Fundusz Zdrowia (w latach 2012–2013, od 2014 r. wprowadzono zasadę oceny przeprowadzonych szkoleń), Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie (w okresie 2012 – I półrocze 2013 r., od II półrocza 2013 r. wprowadzono badanie efektywności szkolenia), Mazowiecki Urząd Wojewódzki.

³⁶ Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki, Lubelski Urząd Wojewódzki, Starostwa Powiatowe: w Iławie, Legionowie i Lublinie.

³⁷ Izba Skarbowa w Warszawie, Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Lubuski Urząd Wojewódzki, Starostwa Powiatowe: w Lidzbarku Warmińskim, Płońsku i Chełmie, Urząd Miejski w Kozienicach, Urząd Gminy Niemce.

³⁸ Urząd Miejski: w Piszcu, Kozienicach, Lubsku, Urząd Gminy w Celestynowie, Starostwo: w Żarach, Chełmie, Legionowie, Ełku, Agencja Nieruchomości Rolnych – Biuro Prezesa, Narodowy Fundusz Zdrowia, Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki (prowadzi tylko ranking firm najlepiej ocenionych przez uczestników szkoleń).

- W Izbie Skarbowej w Warszawie badania przeprowadzone na próbie obejmującej 20 pracowników wykazały, że w latach 2012–2013 nie były wypełniane Arkusze Oceny Efektywności Szkolenia (AOES), wprowadzone zarządzeniem wewnętrznym Dyrektora Izby.
- Z kolei w Starostwie w Legionowie analiza dokumentacji szkoleń pozaplanowych zrealizowanych w latach 2012–2013 wykazała, że nie zostały one poddane ocenom przez ich uczestników oraz kierowników komórek organizacyjnych, co było niezgodne z Polityką szkoleniową tego urzędu.

Zdaniem NIK, niedokonywanie ocen jakości i efektywności zrealizowanych szkoleń świadczy o nieprzykładaniu przez kierownictwo należytej wagi do kwestii doskonalenia działalności instytucji i stwarza potencjalne ryzyko korzystania z usług podmiotów świadczących szkolenia na niskim poziomie bądź nieadekwatnych do działalności organów administracji publicznej.

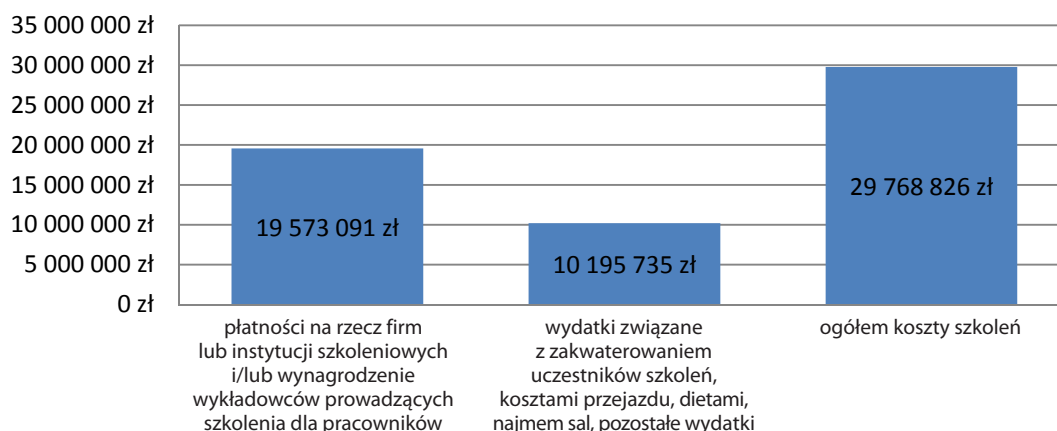
Wydatkowanie środków przeznaczonych na szkolenia

Całkowite wydatki związane z podnoszeniem kwalifikacji przez pracowników 26 jednostek objętych kontrolą w latach 2012–2014 (I półrocze) wyniosły 29 768 826 zł, w tym 65,8% stanowiły płatności dla instytucji szkoleniowych i wynagrodzenia wykładowców, natomiast 34,2% to wydatki związane z zakwaterowaniem uczestników szkoleń, kosztami przejazdów, dietami, najmem sal wykładowych oraz pozostałymi wydatkami.

W kontrolowanym okresie poniesione wydatki na szkolenia stanowiły od 0,02%³⁹ do 2,8%⁴⁰ wydatków całkowitych danej instytucji. W tym czasie pracownicy kontrolowanych instytucji uczestniczyli w sumie w 18 516 różnego rodzaju szkoleniach, przy czym liczba ta nie uwzględnia szkoleń zrealizowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia w latach 2012–2013, gdyż sposób gromadzenia dokumentacji szkoleniowej w NFZ uniemożliwiał sprawozdawczość w tym zakresie. Do końca 2013 r. Biuro Kadr i Szkoleń NFZ nie dysponowało mianowicie narzędziem informatycznym do zarządzania szkoleniami i polityką szkoleniową Funduszu, a dokumentacja w tym zakresie prowadzona była w formie papierowej. Dysponując pracownikami zatrudnionymi w łącznym wymiarze 1,5 etatu do wykonywania zadań związanych z obsługą polityki szkoleniowej nie było możliwe przygotowanie zestawień za lata 2012–2013, gdyż wymagałoby to przeglądu i analizy obszernej dokumentacji kilkuset szkoleń rocznie.

Wykres nr 1

Całkowite wydatki na szkolenia poniesione w latach 2012–2014 (I półrocze) przez 26 instytucji administracji publicznej objętych kontrolą



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych finansowych jednostek objętych kontrolą.

³⁹ W przypadku Izby Skarbowej w Warszawie w 2012 r.

⁴⁰ W przypadku Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w 2013 r.

Środki finansowe na szkolenia i podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników administracji publicznej były wydatkowane w większości prawidłowo. Wśród 26 objętych kontrolą 24 jednostki⁴¹ miały opracowane zasady bądź procedury dotyczące oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków mające gwarantować efektywne wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych m.in. na szkolenia pracowników. Ustalenia kontroli wykazały jednak, iż pomimo opracowania przez jednostki mechanizmów kontrolnych nie zawsze były one skuteczne.

- *Bezpośrednie kontrole w czterech jednostkach⁴² oraz uzyskane informacje od jednostek nieobjętych kontrolą wykazały, że w przypadku organizacji seminarium szkoleniowego⁴³ dotyczącego gospodarki nieruchomościami i geodezji, połączonego z naradą geodetów powiatowych z Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego Województwa Warmińsko-Mazurskiego doszło do nierzetelnego rozliczenia kosztów szkolenia. Uczestnikom ww. szkolenia w ramach poniesionych wydatków, oprócz usługi noclegowej, gastronomicznej i wynajmu sali konferencyjnej, zapewniono również salę bankietową (2 500 zł), oprawę muzyczną realizowaną przez DJ wraz z nagłośnieniem i oświetleniem (2 500 zł), a także alkohol (4 000 zł), co nie zostało wykazane na dokumentach rozliczeniowych (fakturach). Całkowity koszt szkolenia w łącznej wysokości 41 678 zł (skalkulowany w wysokości 712,95 zł na osobę⁴⁴) został rozliczony nieprawidłowo: wykazano zawyżone koszty takich usług, jak wynajem sal konferencyjnych czy parking, natomiast pominięto rzeczywiście zrealizowane usługi, tj. bankiet z uroczystą kolacją, oprawą muzyczną i alkoholem.*
- *Zgodnie z zaproponowaną przez Centrum Konferencyjno-Wypoczynkowe (dalej: Centrum) specyfikacją do wystawienia faktury VAT, całkowity koszt wynajmu sal konferencyjnych miał wynieść 500 zł, czyli w przypadku 69 uczestników szkolenia po 7,25 zł na osobę. Natomiast na podstawie wystawionych faktur koszt wynajęcia tych sal wyniósł 8 008,60 zł i w zależności od ilości pracowników z danej instytucji wyniósł od 137,70 zł do 688,50 zł (średnio 116 zł na osobę). Parking dla uczestników szkolenia – zgodnie z ww. specyfikacją – miał być nieodpłatny, jednak jednostki poniosły w związku z tą usługą wydatki w łącznej wysokości 5 407,30 zł. Według rozliczenia koszt parkingu w przeliczeniu na osobę wynosił 93,23 zł i w tej wysokości został naliczony na każdego uczestnika seminarium, niezależnie od tego, czy korzystał w ogóle z parkingu. Przedstawiciele z dziewięciu jednostek nie korzystali z parkingu, a zapłacili łącznie 1 584,91 zł z tego tytułu. Starosta Iławski wyjaśniając, dlaczego nie podjęto działań zmierzających do zwrotu części kosztów z tytułu opłaty za parking podał, że pracownicy nie sprawdzili na stronach internetowych hotelu wysokości opłaty za usługi parkingowe z uwagi na obciążenie pracą. Ujęta w fakturze opłata za parking wzbudziła wątpliwości, jednak zgodność faktury z danymi z maila otrzymanego od pracownika Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: Warmińsko-Mazurski UW) wskazywała, że doszło do oczywistej omyłki pisarskiej między pozycjami faktury. Ponadto fakt, że organizatorem szkolenia był ww. Urząd, utwierdził pracowników w przekonaniu o zasadności opłacenia faktury.*

Zdaniem NIK oddelegowanie pracowników na powyższe szkolenie było uzasadnione merytorycznie, jednakże sfinansowanie ze środków publicznych alkoholu, DJ, itp. zakupów i usług było nieprawidłowe.

- *Na realizację powyższego seminarium szkoleniowego nie została zawarta umowa, tj. został tylko sporządzony przez Centrum projekt umowy i przekazany do Starostwa – organizatora. Pomimo iż projekt ten przewidywał m.in. wpłatę zadatku w wysokości 20% wartości kalkulacji (8 463,20 zł) oraz dopłatę pozostałej kwoty w ciągu 14 dni po realizacji szkolenia, instytucje uczestniczące w szkoleniu zostały zobowiązane przez organizatora do wpłaty całości należności przed szkoleniem.*

⁴¹ Urząd Miejski w Piszku i Urząd Gminy w Celestynowie nie posiadały ustalonych pisemnie procedur do stosowania w nadzorze nad efektywnym wykorzystaniem środków finansowych przeznaczonych na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników.

⁴² Starostwa Powiatowe: w Elku, Iławie, Lidzbarku Warmińskim oraz Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki.

⁴³ Seminarium zorganizowane w dniach 3–4.10.2013 r. przez Starostę Lidzbarskiego i Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Centrum Konferencyjno-Wypoczynkowym „Zamek” sp. z o.o. (Hotel Krasicki) w Lidzbarku Warmińskim. Ogółem w szkoleniu brało udział 69 uczestników, w tym pracownicy reprezentujący: starostwa powiatowe województwa warmińsko-mazurskiego, Gminę Miasto Olsztyn, Gminę Miasto Elbląg, Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Olsztynie, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie, Warmińsko-Mazurski Urząd Marszałkowski i Urząd Wojewódzki w Olsztynie. Starostwo w Lidzbarku Warmińskim odpowiadało za kwestie techniczne, tj. zorganizowanie miejsca szkolenia, natomiast Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki odpowiadał za przygotowanie merytoryczne seminarium, tj. zawarcie umowy z wykładowcą oraz jej opłacenie.

⁴⁴ Na kwotę 712,95 zł przypadającą na jednego uczestnika szkolenia składały się usługa noclegowa (211,02 zł), usługa gastronomiczna (271,00 zł), wynajem sali (137,70 zł) i usługa parkingowa (93,23 zł).

Niedokumentowanie ustalonych warunków w formie pisemnej umowy, zdaniem NIK, stanowi rodzaj mechanizmu korupcjogennego sprzyjającego dowolności postępowania.

- Wskazane wcześniej cztery jednostki objęte kontrolą dokonały zapłaty za seminarium na podstawie własnych dokumentów wewnętrznych, a następnie zaakceptowały pod względem merytorycznym otrzymane po szkoleniu faktury. Faktury te ujęto w księgach rachunkowych, mimo iż nie odzwierciedlały one faktycznie wykonanych usług. Zgodnie natomiast z art. 22 ust. 1 i art. 24 ust. 2 uor, dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, a dokonane w księgach rachunkowych zapisy powinny odzwierciedlać stan rzeczywisty.
- Z ustaleń NIK wynika również, że w jednym przypadku Starostwo⁴⁵ zapłaciło za usługę noclegową dwóch uczestników seminarium (422,02 zł za dwie osoby), pomimo iż tylko jeden pracownik nocował w hotelu. Takie postępowanie było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, w myśl którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny.
- Ustalenia kontroli wykazały również, że rozliczenie kosztów na osoby uczestniczące w ww. szkoleniu nie było równomierne, tj. przykładowo Starostwo w Elku poniosło koszty w wysokości 1 425,90 zł (za dwóch uczestników, tj. 712,95 zł za osobę), Starostwo w Lidzbarku Warmińskim – 1 560,87 zł⁴⁶ (za dwóch uczestników, tj. 780,44 zł za osobę), Warmińsko-Mazurski UW – 1 425,90 zł (za 12 uczestników, tj. 118,82 zł za osobę). Fakt zapłaty za 12 osób z Warmińsko-Mazurskiego UW kwoty w takiej samej wysokości, jak np. za dwóch pracowników Starostwa w Elku, świadczy o rozłożeniu kosztów szkolenia 10 uczestników z Urzędu Wojewódzkiego na wszystkich pozostałych uczestników seminarium.

Zastrzeżenia NIK wzbudziły również przypadki organizacji wyjazdów w ramach szkoleń, których dominująca część wskazywała na charakter wypoczynkowy, a nie szkoleniowy. Świadczyły o tym przyjęte kryteria wyboru miejsc szkolenia, a także program wyjazdu i proporcje wydatków związanych bezpośrednio ze szkoleniem w stosunku do wydatków pozostałych.

- Ustalono, że w trzech przypadkach zapytań ofertowych dotyczących kompleksowej obsługi trzydniowych szkoleń dla kadry kierowniczej Mazowieckiego UW wskazywano, że miejsce realizacji szkolenia powinno:
 1. znajdować się w hotelu o standardzie co najmniej trzygwiazdkowym, w otoczeniu parku lub lasu, z pomieszczeniem do przeprowadzenia turnieju tenisa stołowego, z zapewnieniem co najmniej dwóch stołów do tenisa stołowego i tablic do prezentowania wyników, sprzętu do przeprowadzenia gier zręcznościowych (bilard, darts, piłkarzyki, bule), sprzętu muzycznego do dyspozycji uczestników z dostępem nieograniczonym w czasie;
 2. znajdować się w hotelu o standardzie co najmniej trzygwiazdkowym, w odległości do 30 km poza granicami administracyjnymi Płocka, poza centrum miasta, w otoczeniu lasów, z terenem rekreacyjnym o wielkości minimum 5 ha, uwzględniać wyłączność na korzystanie z zaoferowanego ośrodka w czasie całego pobytu, z bezpośrednim dostępem do naturalnego jeziora z możliwością korzystania ze sprzętu wodnego, z grotą solną lub łaźnią rzymską w obiekcie, z pomieszczeniem do przeprowadzenia turnieju tenisa stołowego, tj. wyposażonym w co najmniej dwa stoły do tenisa stołowego z tablicami wyników oraz sprzętem;
 3. znajdować się w hotelu o standardzie co najmniej trzygwiazdkowym, w odległości co najmniej 20 km od Warszawy (ze wskazaną punktowaną w ocenie ofert lokalizacją w Serocku, Jadwisinie lub Dębem), w otoczeniu lasów, z utwardzonym placem lub naturalnym boiskiem niezbędnym do przeprowadzenia gier symulacyjnych na zewnątrz budynku lub salą gimnastyczną do ćwiczeń w przypadku niemożności zorganizowania, ze względu na pogodę, gry na zewnątrz.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 29 ust. 2 Pzp przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Ponadto takie określenie warunków może wskazywać na rekreacyjny charakter wyjazdów, przy których samo szkolenie stanowiło tylko element dodatkowy, tym bardziej, że przewidziana długość trwania szkoleń była krótsza od zaplanowanych pobytów w ośrodkach, np. na przeprowadzenie szkolenia pn. „Efektywne zarządzanie komunikacją w procesie zmiany” zaplanowano 1 dzień, przy trzydniowym pobycie.

⁴⁵ Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim.

⁴⁶ Zgodnie z fakturą w przeliczeniu na jedną na osobę łącznie 780,44 zł, z tego 211,02 zł za usługę noclegową, 327,49 zł za usługę gastronomiczną, 148,70 zł wynajmem sali, 93,23 zł usługa parkingowa.

Uwagę NIK zwrócił także fakt, że koszty pobytu w ośrodkach, w których realizowane były szkolenia, wynosiły od 67,9% do 82,2% kosztu całego szkolenia, tj. koszty szkoleń wyniosły 6 300 zł, 17 000 zł, 13 100 zł, natomiast koszty związane z ich organizacją wyniosły odpowiednio 30 225,30 zł, 35 985,30 zł, 31 744,29 zł. Zdaniem NIK przeprowadzenie szkoleń z uwzględnieniem bardziej efektywnego rozplanowania czasu ich trwania pozwoliłoby zaoszczędzić środki publiczne wydatkowane na noclegi i koszty gastronomii.

- Kontrola NIK wykazała, że w okresie 2012 – I półrocze 2014 Urząd Miejski w Lubsku zorganizował trzy wyjazdy szkoleniowe⁴⁷ dla wybranych pracowników (w tym dla kierownictwa urzędu, naczelników, kierowników wydziałów i referatów, radnych, sołtysów, przedstawicieli podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych), w przypadku których nie sporządzono programu i harmonogramu szkoleń oraz nie określono ram czasowych ani oceny jakości szkolenia. Z wyjaśnień Burmistrza wynikało m.in., że szkolenia odbywały się w ramach samokształcenia, naczelnicy referowali i przekazywali swoją wiedzę zebranym, a uczestnicy mieli możliwość zadawania pytań do kierownictwa i pracowników.

Zdaniem NIK, brak podstawowej dokumentacji odnośnie formy i zakresu szkolenia, jak również brak materiałów świadczących o przygotowaniu i zorganizowaniu szkolenia, budzi wątpliwość, czy faktycznie miało ono miejsce. Biorąc pod uwagę fakt, że na miejsce szkoleń wybrano miejscowości atrakcyjne turystycznie, istnieje uzasadnione podejrzenie, że wyjazdy miały charakter wyłącznie wypoczynkowo-towarzyski. Ponadto NIK zwraca uwagę, że tego typu spotkania powinny być elementem bieżącego zarządzania jednostką, a nie być finansowane ze środków przeznaczonych na szkolenia i realizowane w formie wyjazdowej.

- Zastrzeżenia NIK wzbudziła również umowa w sprawie 10 indywidualnych sesji coachingowych dla jednego z zastępców dyrektorów w Mazowieckim UW, trwających jedną godzinę zegarową każda i kosztującej 738 zł wraz z kolejną umową na przeprowadzenie dodatkowych trzech godzinnych sesji coachingowych. Z tytułu realizacji tych dwóch umów Urząd poniósł wydatek w łącznej kwocie 9 594 zł. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Mazowieckiego UW wynikało m.in., że taka forma rozwoju zawodowego była najbardziej efektywna dla dyrektora, który wcześniej uczestniczył w wielu szkoleniach doskonalących kwalifikacje zarządcze, a mimo to nadal jego słabą stroną było wykorzystywanie podstawowych funkcji zarządzania w kształtowaniu środowiska pracy, sprzyjającego efektywnej realizacji zadań, zgodnie ze standardami obowiązującymi w Urzędzie. Na podstawie analizy postępów i po rozmowie z pracownikiem, z jego przełożonym oraz coachem, Dyrektor Generalny podjął decyzję o konieczności przeprowadzenia dodatkowych trzech sesji, co pozwoliło na zakończenie całego procesu na satysfakcjonującym poziomie.

W ocenie NIK, wydatkowanie środków na szkolenie pracownika, który pomimo uczestniczenia w wielu szkoleniach z zakresu zarządzania miał nadal problem z wykorzystywaniem podstawowych funkcji zarządzania, było niegospodarne.

Kontrole NIK wykazały także dwa przypadki niezabezpieczenia interesów instytucji w zawieranych umowach poprzez brak zapisów umożliwiających zmianę warunków umowy z przyczyn losowych.

- W umowie o zorganizowanie szkolenia z zakresu „Standardów zarządzania zasobami ludzkimi” nie uzależniono ceny szkolenia od liczby jego uczestników. Zgodnie z zawartą umową o wartości 36 300 zł szkolenie miało zostać zorganizowane dla grupy do 70 uczestników, a faktycznie w szkoleniu wzięły udział 53 osoby. W związku z powyższym Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (dalej: URPL) poniósł zawyżony koszt wyżywienia i zakwaterowania uczestników szkolenia (zgodnie z zapisami umowy wykonawca miał zapewnić 50 pokoi jednoosobowych i 10 dwuosobowych) szacunkowo⁴⁸ o 8 815,71 zł.

⁴⁷ O łącznej wartości 18 983,02 zł, z tego pobyt: w dniach 16–18 listopada 2012 r. w Krobicy, Stóg Izerski (koszt 6 944,00 zł); w dniach 25–26 października 2013 r. w Stropnicy w Karpaczu (koszt 4 680,00 zł); w dniach 24–26 stycznia 2014 r. w Niemczy (koszt 7 359,02 zł).

⁴⁸ Szacunkowe koszty nieuczestniczenia 17 osób w szkoleniu: kwota 36 300 zł podzielona na 70 planowanych uczestników i pomnożona przez 17.

- Zarówno w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), jak i w zawartej umowie dotyczącej wyjazdu studyjnego do Francji⁴⁹ nie zabezpieczono interesów Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska poprzez możliwość zmiany warunków umowy z przyczyn losowych dotyczących np. zmniejszenia liczby uczestników wyjazdu studyjnego – w przypadkach niezależnych od zamawiającego. GDOŚ sfinansował wydatki wyjazdu studyjnego do Francji dla 20 osób (zgodnie z SIWZ) w kwocie 134 960 zł, pomimo że w wyjeździe faktycznie uczestniczyło 18 osób i wydatki powinny być niższe szacunkowo⁵⁰ o 13 496 zł. Ponadto faktura (zgodnie z jej treścią) związana z ww. wyjazdem została wystawiona za zrealizowanie wyjazdu dla 25 osób. Ujęta w księgach rachunkowych GDOŚ faktura dotycząca wyjazdu studyjnego do Francji zawierała błędną liczbę uczestników tego wyjazdu, tym samym nie spełniała wymogów art. 22 ust. 1 uor, który stanowi, że dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej. Przyczyną powstania powyższego błędu był fakt, że w umowie zapisano, że wykonawca zobowiązuje się zorganizować i przeprowadzić wyjazd studyjny do Francji dla 25 osób, podczas gdy w „Szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia” (tj. załączniku do SIWZ i umowy) podano, że w wyjeździe ma uczestniczyć 20 osób.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 44 ust. 3 ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Ustalenia Izby wykazały także przypadki niedokonywania przez instytucje analizy opłacalności i rzetelności przedkładanych ofert szkoleniowych, porównania kosztów z kosztami wcześniej organizowanych szkoleń tego samego typu, bądź też braku dokumentowania zmian ustalonych warunków szkoleń.

- W przypadku umowy zawartej przez Lubuski Urząd Wojewódzki (dalej: Lubuski UW) na przeprowadzenie szkolenia „Mobbing – istota zjawiska” nierzetelnie przeprowadzono analizę oferty szkoleniowej. Do czasu podpisania umowy nie wyjaśniono bowiem rozbieżności dotyczących ceny ofertowej. W przedłożonej ofercie wykonawca określił wartość jednostkową szkolenia (1 dzień) w kwocie 3 250 zł, a łączną wartość dwóch szkoleń (2 dni) na kwotę 7 500 zł (tj. o 1 000 zł wyższą niż wynikałoby z sumowania wartości tych szkoleń). W konsekwencji w umowie ustalono wynagrodzenie wykonawcy na kwotę 7 500 zł za dwa jednodniowe szkolenia i taką też cenę zapłacono. Jak wyjaśniono, była to omyłka pisarska, która pojawiła się w podsumowaniu i wycenie całego projektu.

Tego typu pomyłki, które przyczyniają się do nieuzasadnionego ponoszenia nadmiernych wydatków, świadczą o słabości kontroli zarządczej w zakresie finansowym.

Przeprowadzone kontrole zidentyfikowały trzy przypadki niedokonywania rozpoznania rynku usług szkoleniowych.

- Pracownik Urzędu Miejskiego w Pieszku odpowiedzialny za obsługę interesantów w zakresie obowiązywania ustawy o języku migowym⁵¹ wziął udział w szkoleniu z języka migowego (kurs elementarny w wymiarze 62 godzin) zorganizowanym w czerwcu 2012 r. w Zakopanem, które kosztowało 2 800 zł (plus 1 000 zł stanowił koszt dojazdu samochodem prywatnym). Burmistrz wyjaśniając przyczyny podjęcia decyzji o skierowaniu pracownika na ww. szkolenie podał, że do szkolenia z języka migowego wybrano ofertę tej firmy z uwagi na wysoki poziom świadczonych usług, pozytywne opinie internetowe oraz jej wcześniejsze oferty na terenie województwa, gdzie nie mogła zebrać odpowiedniej liczby chętnych, a o innych ofertach nie było urzędowi wiadomo.

Z informacji uzyskanych przez NIK, m.in. w Oddziałach Polskiego Związku Głuchych w Olsztynie i Białymstoku, wynikało natomiast, że w II kwartale 2012 r. kursy języka migowego na poziomie elementarnym prowadzone były w pobliskich miastach, takich jak Ełk (55 km), Łomża (60 km), Olsztyn (110 km), Suwałki (117 km), a ceny tych kursów wynosiły od 450 do 950 zł. Kursy te

⁴⁹ Podobnie we wszystkich umowach dotyczących wyjazdów studyjnych realizowanych w latach 2012–2014 (siedem wyjazdów w tym okresie). Głównymi celami wyjazdów studyjnych była wymiana informacji i korzystanie z wiedzy państw członkowskich Unii Europejskiej, mające za zadanie wprowadzenie innowacyjnego podejścia do integracji aspektów środowiskowych w programy i przedsięwzięcia współfinansowane z funduszy unijnych.

⁵⁰ Szacunkowe koszty wyjazdu dla dwóch osób: kwota 134 960,00 zł, podzielona na 20 planowanych uczestników i pomnożona przez dwa.

⁵¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.).

w wymiarze 60 godzin dydaktycznych odbywały się głównie systemem sobotnio-niedzielnym po 5–6 godzin dydaktycznych. Kursy kończyły się egzaminem przed komisją – w skład której wchodziły, obok wykładowcy, osoby głuche – przed którą przeszkoleni wykazywali się nabytymi w języku migowym umiejętnościami. Należy podkreślić również, że w kursach tych uczestniczyli pracownicy lokalnych urzędów⁵².

- *Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w Lubuskim UW nie dokonywano rozpoznania rynku szkoleń i w dwóch przypadkach wybrano wykonawców usług szkoleniowych⁵³ po otrzymaniu oferty tylko od jednego oferenta. W uzasadnieniu do wyboru ww. oferty zapisano, że wybrano wykonawcę ze względu na to, że: firma będzie kontynuować szkolenia z roku poprzedniego oraz trenerem będzie osoba, która realizowała w poprzednich latach szkolenia dla jednostki. Powyższe było niezgodne z zapisami wewnętrznych uregulowań Lubuskiego UW, które stanowiły, że dla realizacji każdego zamówienia/zakupu wymagana jest zgoda kierownika zamawiającego, przy czym dla zamówień o wartości większej niż 5 000 zł pracownik prowadzący zamówienie musi udokumentować uzasadnienie wyboru wykonawcy, poprzez sporządzenie notatki służbowej opisującej sposób zebrania informacji o przedmiocie zamówienia i co najmniej trzech wykonawcach, mogących zrealizować dane zamówienie oraz zastosowanym kryterium wyboru, dołączając do notatki dokumenty potwierdzające wykonanie czynności, np. oferty pisemne, strony internetowe. W dokumentacji ww. szkoleń brak było śladu rewizyjnego w postaci dokumentów potwierdzających przeprowadzenie rozpoznania cenowego. Wewnętrzne uregulowania Lubuskiego UW nie przewidywały odstępstw od trybu udzielania zamówień o wartości większej niż 5 000 zł określonego w ww. zarządzeniu.*

Nieprzeprowadzenie rozeznania cenowego w celu dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty na zorganizowanie powyższych szkoleń spowodowało, iż nie było możliwe stwierdzenie, czy wydatki poniesione na ich realizację zostały poniesione z zachowaniem zasad należytego zarządzania finansami.

- *W przypadku wcześniej wspomnianego seminarium szkoleniowego dotyczącego gospodarki nieruchomościami i geodezji instytucje nie przeanalizowały, że koszt szkolenia (712,95 zł za osobę za 2-dniowe szkolenie) był nieporównywalnie wyższy w stosunku do tego typu szkoleń zorganizowanych wcześniej (m.in. w 2010 r. 3-dniowe szkolenie⁵⁴ kosztowało 550 zł za osobę, w I połowie 2013 r. 3-dniowe szkolenie⁵⁵ kosztowało 698 zł za osobę).*
- *Mazowiecki UW nie negocjował ceny udziału w szkoleniu pn. „Kontrola trwałości projektów dofinansowanych ze środków unijnych” dla trzech pracowników, pomimo że firma szkoleniowa zgłaszała w ofercie taką możliwość. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego wynikało, że zgłoszenie zostało wysłane po terminie, w którym możliwe było uzyskanie zniżki, dlatego też Urząd jej nie otrzymał.*
- *Zastrzeżenia NIK wzbudziło również dokonywanie przez Lubuski UW zmiany zakresu przedmiotowego i wartości umowy bez zachowania formy pisemnej. W umowie ustalono kwotę wynagrodzenia w wysokości 6 300 zł za przeszkolenie 35 osób oraz zapisano, że wszelkie zmiany i uzupełnienia umowy wymagają formy pisemnej. Na fakturze wyszczególniono natomiast kwotę 7 020 zł za przeszkolenie 39 osób i taką kwotę zapłacono wykonawcy.*

Kontrole wykazały również nieprawidłowości w stosowaniu przepisów rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c. W przypadku:

- 3 umów⁵⁶ organizator nie określił szczegółowo celu szkolenia stosownie do § 2 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia;
- w 1 umowie⁵⁷ nie zatwierdzono harmonogramu szkolenia (§ 2 ust. 2 pkt 7);

⁵² Na kurs prowadzony dla 16 osób w Elku, w terminie 11.04. – 11.05.2012 r., którego koszt wynosił 950 zł od osoby, uczestnicząco m.in. dwóch pracowników Urzędu Skarbowego w Piszcu, a także pracownik Urzędu Miejskiego w Białej Piskiej.

⁵³ Umowa z dnia 8 maja 2012 r. na kwotę 12 000 zł i umowa z 2 marca 2013 r. na kwotę 6 300 zł (wypłacono kwotę 7.020 zł) zawarte przez Lubuski UW.

⁵⁴ Zorganizowane przez Starostwo Powiatowe w Olecku i Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Olsztynie.

⁵⁵ Zorganizowane przez Miasto Olsztyn i Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Olsztynie.

⁵⁶ Umowy zawarte przez Mazowiecki UW: z 22.04.2013 r. „Efektywna i skuteczna współpraca w zespole”, Szkolenie w dniach 29–31 maja 2014 r. pn. „Integralny rozwój – harmonia w życiu i w pracy”, z 23.01.2014 r. „Kontakty z mediami”.

⁵⁷ Umowa zawarta przez Mazowiecki UW z dnia 23.01.2014 r.

- w 11 umowach⁵⁸ nie określono treści programu szkolenia (§12 ust. 2 pkt 1);
- w 8 umowach⁵⁹ nie określono sposobu dokumentowania przebiegu szkolenia (§ 12 ust. 2 pkt 2);
- w 9 umowach⁶⁰ nie określono sposobu zaliczenia szkolenia (§ 12 ust. 2 pkt 3);
- w 11 umowach⁶¹ nie określono warunków nadzoru nad przebiegiem szkolenia (§ 12 ust. 2 pkt 4).

Brak w umowach zapisów określających cel szkolenia, jego zakres, sposób dokumentowania oraz gwarantujących prawidłową i terminową realizację przedmiotu umowy uniemożliwia rzetelne rozliczenie takiej umowy i może prowadzić do działań niegospodarnych.

Ustalenia kontroli wykazały również w trzech j.s.t.⁶² 15 przypadków dokonywania płatności za szkolenia po terminie wynikającym z dokumentów księgowych. Łączna wartość płatności sięgała 26 802,24 zł, a opóźnienia wynosiły od 1 dnia do 10 miesięcy. W przypadkach tych opóźnień kontrahenci nie żądali odsetek karnych.

- *W jednym urzędzie⁶³ na 20 badanych delegacji w dziewięciu przypadkach niezgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej⁶⁴, ustalono należność z tytułu diet, na łączną kwotę 127,50 zł.*

Skarbnik Powiatu przedłożyła w trakcie kontroli prawidłowe ich rozliczenie, polegające na tym, że część pracowników zwróciła nadpłaty, zaś część otrzymała wyrównanie do należnych im kwot.

We wszystkich jednostkach – poza opisanymi powyżej przypadkami – operacje gospodarcze dotyczące zakupu zbadanych usług szkoleniowych zostały właściwie udokumentowane oraz rzetelnie ujęte w ewidencji księgowej.

Szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego

Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (dalej: PAŻP)⁶⁵ wynika, że system szkolenia praktykantów w zawodzie kontrolerów nie uwzględniał faktycznych potrzeb w zakresie zatrudnienia nowych pracowników, a tym samym nie wpływał na ograniczenie negatywnego zjawiska niewystarczającego stanu zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego. Powodowało to konieczność delegowania kontrolerów do obsługi kontroli lotów z innych służb. Skutkowało to występowaniem znacznej liczby godzin nadliczbowych. W okresie 2012–2014 (I półrocze) wystąpiło 99.313 godzin nadliczbowych, których koszt wyniósł 30,2 mln zł. Analiza przeprowadzona na próbie 20 kontrolerów o największej liczbie nadgodzin wykazała, że w latach

⁵⁸ 5 umów zawartych przez Mazowiecki UW: z 2.03.2012 r. „Indywidualne sesje coachingowe”, z 12.04.2012 r. „Efektywne zarządzanie komunikacją w procesie zmiany”, z 22.04.2013 r. „Efektywna i skuteczna współpraca w zespole”, z 30.04.2013 r. „Rola i zadania przywódcy w sytuacji ograniczeń wynikających ze zjawisk kryzysowych”, z 23.01.2014 r. „Kontakty z mediami”; 3 umowy zawarte przez Lubuski UW: z 8.05.2012 r. dwudniowy warsztat z opracowania programu kontroli i wystąpienia pokontrolnego, z 4.07.2013 r. „Mobbing – istota zjawiska”, z 17.03.2014 r. „Komunikacja w budowaniu zespołu”; 3 umowy o dzieło zawarte przez Izbę Skarbową w Warszawie: z 20.12.2012 r. „Współpraca administracyjna w zakresie postępowania egzekucyjnego”, z 12.12.2013 r. Zasady opracowywania wewnętrznych aktów prawnych. Zmiany wewnętrznego aktu prawnego”.

⁵⁹ 5 umów zawartych przez Mazowiecki UW i 3 umowy zawarte przez Izbę Skarbową w Warszawie.

⁶⁰ W 5 umowach zawartych przez Mazowiecki UW, 3 przez Izbę Skarbową w Warszawie i 1 przez Lubuski UW.

⁶¹ W 5 umowach zawartych przez Mazowiecki UW, 3 przez Izbę Skarbową w Warszawie i 3 przez Lubuski UW.

⁶² Urząd Miejski w Pisz, Urząd Miejski w Lubsku, Starostwo Powiatowe w Żarach.

⁶³ Starostwo Powiatowe w Ełku; nieprawidłowość usunięto w trakcie kontroli.

⁶⁴ Dz. U. z 2013 r., poz.167.

⁶⁵ Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej PAŻP zapewnia bezpieczną, ciągłą, płynną i efektywną żeglugę powietrzną w polskiej przestrzeni powietrznej przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz zarządzanie przepływem ruchu lotniczego (Dz. U. Nr 249, poz. 1829 ze zm.).

2012–2014 (3 kwartały)⁶⁶ kontrolerzy wypracowali na jedną osobę od 229,5 do 537,5 godzin nadliczbowych. W 18 przypadkach, w 2012 r. i w okresie 3 kwartałów 2014 r., przekroczone limit 300 godzin. Nieprawidłowość ta stanowiła naruszenie Regulaminu Pracy PAŻP oraz k.p. W 2013 r. limitu godzin nadliczbowych nie przekroczone tylko dlatego, że w połowie grudnia podniesiono czasowo jego wysokość do 400 godzin, sankcjonując tym samym istniejące już wcześniej przekroczenia. Konieczność stosowania nadgodzin mogła mieć wpływ na pogorszenie bezpieczeństwa w ruchu lotniczym, wynikające m.in. ze zmęczenia pracowników i braku właściwej koncentracji.

Kontrola wykazała ponadto, że mimo prowadzenia kilkuletniej korespondencji dotyczącej otwarcia nowych lotnisk w Modlinie i w Lublinie, szkolenia praktykantów prowadzące do zatrudnienia nowych kontrolerów ruchu lotniczego na tych lotniskach uruchomiono dopiero po wyznaczeniu PAŻP do obsługi kontroli tych lotnisk i to w liczbie niewystarczającej do pełnej obsługi kontroli lotnisk. Spowodowało to, że mimo uruchomienia tych lotnisk odpowiednio w lipcu i grudniu 2012 r. w służbach kontroli tych lotnisk nie zatrudniono na stałe żadnego z kontrolerów, a aktualnie prowadzone szkolenia praktykantów jeszcze przez dłuższy okres czasu nie zabezpieczą etatów w tych służbach.

Izba wskazuje także, iż szkolenia związane z uruchamianym nowym Systemem Zarządzania Ruchem Lotniczym PEGASUS_21 prowadzono, w niektórych okresach, w sposób niesystematyczny, nie skorelowany z terminami uruchamiania poszczególnych podsystemów, oraz w terminach krótszych od wymaganych dla pełnego opanowania obsługi systemu, co powodowało konieczność powtarzania niektórych szkoleń. Ponadto szkolenia prowadzono na symulatorze MICRONAV⁶⁷, który tylko w około 30% odwzorowywał pracę systemu P_21⁶⁸. Prezes PAŻP wyjaśnił, że pierwotną przyczyną powstania nadgodzin w grupie kontrolerów ruchu lotniczego były dokonane w latach ubiegłych zmiany systemu pracy dwuzmianowej na trzyzmianową, przy jednoczesnym zmniejszeniu nominalnego miesięcznego czasu pracy oraz – jak obecnie się okazuje – błędne założenie, iż bardziej uzasadnione ekonomicznie jest pokrywanie braków nadgodzinami, niż zatrudnianie nadmiaru kontrolerów. Kolejnym czynnikiem było otwarcie nowych lotnisk bez precyzyjnego określenia przez zarządzających lotniskami potrzeb w zakresie służb ruchu lotniczego. Również wdrożenie nowego systemu zarządzania ruchem powietrznym PEGASUS_21 oraz zwiększenie ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej spowodowało ponadnormatywny wzrost godzin nadliczbowych. Prezes PAŻP zwrócił również uwagę, że rezygnacja z obsady służb w godzinach nadliczbowych spowodowałaby niedostępność lotniska dla przewoźnika.

⁶⁶ W 2012 r. pracownicy wypracowali od 257 do 399,5 godzin nadliczbowych, w tym 8 pracowników przekroczyło limit 300 godzin. W 2013 r. pracownicy wypracowali od 271,5 do 397 godzin nadliczbowych, w tym 14 pracowników przekroczyło pierwotny limit 300 godzin. W okresie 3 kwartałów 2014 r. pracownicy wypracowali od 229,5 do 537,5 godzin nadliczbowych, w tym 10 pracowników przekroczyło limit 300 godzin.

⁶⁷ Zakupiony w 2009 r. do nauki technik sprawowania kontroli ruchu lotniczego.

⁶⁸ PAŻP zawarł kontrakt na rozbudowę w terminie do 30.01.2015 r. platformy testowej systemu PEGASUS_21 m.in. w zakresie funkcjonalności symulatora.

4.1 Organizacja, metodyka i przebieg kontroli

Kontrolę poprzedzono analizą publikacji prasowych oraz istotnych z punktu widzenia tematu kontroli uwarunkowań prawnych. W przygotowaniu kontroli wykorzystano również wyniki wcześniejszych kontroli NIK dotyczących problematyki szkoleń i podnoszenia kwalifikacji⁶⁹. Ustalenia z powyższych kontroli wskazywały m.in. na ryzyko wystąpienia następujących nieprawidłowości:

- niegospodarne wydatkowanie środków publicznych na szkolenia w wyniku kierowania pracowników na szkolenia o tematyce niezgodnej z zakresem wykonywanych czynności;
- nieopracowanie procedur zapewniających, przy planowaniu szkoleń, wyboru najkorzystniejszej oferty szkoleń, z punktu widzenia jakości i kosztów;
- zakup szkoleń niezgodnie z regulaminem w sprawie procedur udzielania zamówień publicznych, tj. bez przeprowadzenia rozeznania cenowego, zapewniającego wybór najkorzystniejszej oferty,
- nieopracowanie pisemnych zasad podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników;
- niedokonywanie pisemnych ocen ex post jakości przeprowadzonych szkoleń w aspekcie poniesionych kosztów, jak również pisemnych analiz rynku usług szkoleniowych;
- nieprzestrzeganie obowiązku zwrotu dofinansowania studiów przez pracownika, z którym rozwiązano stosunek pracy w czasie trwania studiów;
- braki w umowach z wykonawcami zapisów dotyczących warunków nadzoru nad przebiegiem szkolenia, braki harmonogramów szkoleń oraz wykazu wykładowców realizujących program szkolenia.

Wybór jednostek do kontroli dokonany został w sposób celowy. Kontrolę przeprowadzono w państwowych jednostkach budżetowych, jednostkach samorządu terytorialnego oraz pozostałych jednostkach, w których w latach 2012–2013 wydatkowano stosunkowo wysokie kwoty na szkolenia pracowników i które nie były objęte kontrolą w latach wcześniejszych. Kontrolą objęto jednostki z terenu województw: mazowieckiego, lubelskiego, lubuskiego i warmińsko-mazurskiego. Czynności kontrolne rozpoczęto we wrześniu 2014 r. Wystąpienia pokontrolne do kierowników jednostek objętych kontrolą zostały podpisane do 10 grudnia 2014 r.

Przedmiotem kontroli były wszystkie szkolenia finansowane z udziałem środków publicznych (krajowych i unijnych), zarówno inicjowane przez pracodawcę (kierownika jednostki/osobę odpowiedzialną), jak i szkolenia prowadzone z inicjatywy pracowników (np. studia podyplomowe). Badaniem objęto wszystkie rodzaje wydatków na szkolenia. W przypadku jednostek zatrudniających dużą liczbę pracowników oraz znacznej liczby organizowanych szkoleń (tj. powyżej 20 w skali roku)

⁶⁹ W latach wcześniejszych problematyka dotycząca szkoleń była przedmiotem kontroli NIK lub jednym z badanych obszarów w:

- 1) Kontroli I/10/001 „Prawidłowość dokonywania wydatków związanych z organizacją szkoleń w państwowych jednostkach budżetowych”. Kontrolą objęto 6 państwowych jednostek budżetowych (trzy ministerstwa, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Główny Urząd Statystyczny, Komisję Nadzoru Finansowego). Okres objęty kontrolą lata 2008–2009;
- 2) Kontroli P/12/140 „Finansowanie rozwoju zawodowego pracowników publicznych służb zatrudnienia”. Kontrolą objęto cztery powiatowe urzędy pracy z województwa świętokrzyskiego. Okres objęty kontrolą 2010 – I kwartał 2012 r.;
- 3) Kontroli P/11/004 „Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych”. Kontrolę przeprowadzono w 21 urzędach (w KPRM, w czterech ministerstwach, w dwóch urzędach centralnych, w siedmiu urzędach wojewódzkich, w siedmiu urzędach skarbowych) oraz u Szefa Służby Cywilnej. Okres objęty kontrolą 2009 – I połowa 2011 r.;
- 4) Kontroli P/12/190 „Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego”. Kontrolą objęto 45 j.s.t. na szczeblu gminy, powiatu i województwa. Okres objęty kontrolą 2010 – I połowa 2012 r.

wyboru próby do kontroli dokonywał kontroler na podstawie profesjonalnego osądu, przy uwzględnieniu m.in. szkoleń o najwyższych wartościach (w każdym roku), „nietypowych” tematów szkoleń, szkoleń zagranicznych, studiów podyplomowych, itp.

W kontroli zasięgnięto w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacji od innych podmiotów m.in. na potrzeby rozliczenia całkowitych kosztów szkolenia, analizy lokalnego rynku szkoleniowego i porównania ofert, potwierdzenia zrealizowania szkolenia.

W skontrolowanych jednostkach od osób odpowiedzialnych za występujące nieprawidłowości pobierano stosowne wyjaśnienia w trybie art. 40 ustawy o NIK.

Wysłano 26 wystąpień pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 59 wniosków, z czego⁷⁰: zrealizowano 29, w trakcie realizacji jest 12, nie zrealizowano 18. W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o podjętych działaniach zmierzających do usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli.

Prezes Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej wniósł 3 zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Jedno zostało uwzględnione w części, w pozostałym zakresie zastrzeżenia zostały oddalone.

W związku ustaleniami kontroli NIK skierowała do Prokuratury Okręgowej w Olsztynie zawiadomienie o popełnieniu czynu: z art. 271 § 3 Kodeksu karnego (Kk)⁷¹, z art. 18 § 2 Kk w związku z art. 271 § 3 Kk oraz art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości i art. 61 § 1 Kodeksu karnego skarbowego⁷².

4.2 Finansowe rezultaty kontroli

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości finansowe w łącznej kwocie 69 098,65 zł tego:

- finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wynoszące 68 278,94 zł, a w tym:
 - a) uszczuplenie środków lub aktywów – 29 683,00 zł (str. 18–20);
 - b) kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 38 282,00 zł (str. 12, 21 i 22);
 - c) kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 186,44 zł (str. 17);
 - d) kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenia prawa – 127,50 zł (str. 22);
- korzyści finansowe wynoszące 819,71 zł, a w tym:
 - a) pozyskane pożytki finansowe – 819,71 zł (str. 12).

⁷⁰ Wg stanu na 20.02.2015 r.

⁷¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553.

⁷² Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.

5.1. Charakterystyka stanu prawnego

5.1.1. Kluczowe uwarunkowania dotyczące kontrolowanej działalności

Uwarunkowania wynikające z Kodeksu pracy

Obowiązek pracodawcy ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych jest podstawową zasadą prawa pracy (art. 17 k.p.) oraz obowiązkiem wskazanym w art. 94 pkt 6 k.p., jednak pracodawca nie ma obowiązku stwarzania warunków do uzyskania określonych kwalifikacji, w tym obowiązku ponoszenia kosztów edukacji pracownika. Sąd Najwyższy w uchwale II PZP 2/05 z 10 marca 2005 r.⁷³ wskazał, że do pracodawcy należy „ułatwianie” podnoszenia kwalifikacji, przez co należy rozumieć nieodmawianie bez uzasadnionych przyczyn zgody na korzystanie z wybranej przez pracownika formy kształcenia oraz tworzenie pozytywnej atmosfery wobec uczących się pracowników. Pracodawca może wyrazić zgodę na kształcenie się pracownika (także w czasie pracy), jednak z żadnych przepisów nie wynika dla pracodawcy obowiązek ponoszenia w takiej sytuacji kosztów zdobywania przez pracownika wykształcenia. Pracodawca powinien jednak mieć na uwadze, że pominięcie pracownika w typowaniu do udziału w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe może być uznane za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu (art. 18^{3b} § 1 pkt 3 k.p.).

Z treści art. 103¹–103⁵ k.p. wynika, że stanowią one podstawę do zawarcia między pracownikiem a pracodawcą umowy o podnoszeniu kwalifikacji zawodowych. Na mocy tej umowy pracodawca zobowiązuje się przyznać pracownikowi podnoszącemu kwalifikacje zawodowe w formie wskazanej w umowie co najmniej uprawnienie do urlopu szkoleniowego oraz zwolnienie z całości lub części dnia pracy na czas niezbędny, by punktualnie przybyć na obowiązkowe zajęcia, oraz na czas ich trwania z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, pracownik zaś zobowiązuje się co najmniej do podjęcia podnoszenia kwalifikacji zawodowych w formie wskazanej w umowie i dołożenia należytej staranności w dążeniu do jego ukończenia (art. 103¹ i 103⁵ pkt 1 k.p.). Są to elementy konieczne umowy o podnoszeniu kwalifikacji zawodowych. Wymiar i zasady udzielania urlopu szkoleniowego są określone w art. 103² k.p. Dla uniknięcia ewentualnych sporów istotne jest precyzyjne określenie w umowie rodzaju szkolenia i czasu jego trwania. Gdy pracodawca w drodze umowy o podnoszeniu kwalifikacji zawodowych przyznaje pracownikowi dodatkowe świadczenia (art. 103³ k.p.), w szczególności zobowiązuje się pokryć opłaty za kształcenie, przejazd, podręczniki i zakwaterowanie, stanowi to element uzupełniający umowy o podnoszeniu kwalifikacji zawodowych. Umowa o podnoszeniu kwalifikacji zawodowych może także zawierać jako element uzupełniający postanowienie, mocą którego pracodawca zobowiązuje pracownika do pozostawania w zatrudnieniu po ukończeniu podnoszenia kwalifikacji zawodowych (art. 103⁴ § 3 k.p.). Zobowiązanie pracownika do pozostawania w zatrudnieniu po ukończeniu podnoszenia kwalifikacji zawodowych nie może dotyczyć okresu dłuższego niż 3 lata. W wyroku z dnia 13 września 2010 r., II PK 257/09⁷⁴, Sąd Najwyższy przyjął, że okresu urlopu bezpłatnego nie można traktować jako okresu przepracowanego w związku z uzyskaniem od pracodawcy dofinansowania na podniesienie kwalifikacji pracowniczych. Przepisy art. 103¹–103⁵ k.p. stosuje się wyłącznie wówczas, gdy pracownik zdobywa lub uzupełnia wiedzę i umiejętności z inicjatywy pracodawcy albo za jego zgodą. W przypadku gdy pracownik podejmuje zdobywanie lub uzupełnianie wiedzy i umiejętności bez inicjatywy albo zgody

⁷³ OSNP 2005, nr 16, poz. 240.

⁷⁴ OSNP 2012, nr 1–2, poz. 5.

pracodawcy, czyli bez zobowiązania pracodawcy, że do pracownika będą miały zastosowanie przepisy art. 103¹–103² i 103⁴ k.p. bądź także art. 103³ i 103⁵ k.p. strony stosunku pracy mogą nie zaciągać żadnych zobowiązań dotyczących zdobywania lub uzupełniania wiedzy i umiejętności przez pracownika. Mogą jednak zawrzeć w tym zakresie umowę (porozumienie – art. 103⁶ k.p.). Nie musi ona wówczas spełniać wymagania, o którym mowa w art. 103⁴ § 2 k.p., czyli może być mniej korzystna niż przepisy art. 103¹–103⁵ k.p., byleby nie sprzeciwiała się zasadom prawa pracy, ani zasadom współżycia społecznego.

Szkolenie członków korpusu służby cywilnej

Zasady szkolenia pracowników będących członkami korpusu służby cywilnej uregulowane zostały w ustawie o służbie cywilnej. Zgodnie z art. 106 ust. 1 u.s.c. członek korpusu służby cywilnej uczestniczy w szkoleniach w służbie cywilnej. Szkolenia w służbie cywilnej obejmują szkolenia: centralne, powszechne, w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego urzędnika s.c., specjalistyczne (art. 106 ust. 2 pkt 1–4 u.s.c.). Szkolenia centralne planuje, organizuje i nadzoruje Szef Służby Cywilnej (art. 106 ust. 2 pkt 1 u.s.c.). Dyrektor generalny urzędu planuje, organizuje i nadzoruje szkolenia powszechne, w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego urzędnika s.c., specjalistyczne (art. 106 ust. 2 pkt 2–4 u.s.c.).

Uczestnictwo członka korpusu s.c. w szkoleniach przewidzianych dla służby cywilnej jest traktowane na równi z wykonywaniem przez niego obowiązków służbowych. Członek korpusu s.c. nie ponosi opłat z tytułu uczestnictwa w szkoleniach przewidzianych dla służby cywilnej. W wyjątkowych przypadkach dyrektor generalny urzędu może wyrazić zgodę na pokrycie przez urząd, w całości lub w części, kosztów uczestnictwa w szkoleniach i zajęciach innych niż przewidziane dla służby cywilnej (art. 109 u.s.c.).

Zgodnie z art. 110 ust. 1 u.s.c. dyrektor generalny urzędu może skierować członka korpusu służby cywilnej mającego wykształcenie prawnicze na aplikację legislacyjną. Wzajemne prawa i obowiązki urzędu i członka korpusu służby cywilnej związane ze skierowaniem na aplikację legislacyjną określa umowa zawarta między dyrektorem generalnym urzędu a członkiem korpusu s.c.

Koszty szkoleń w służbie cywilnej są pokrywane ze środków: 1) wyodrębnionych w budżetach poszczególnych urzędów dla finansowania szkoleń powszechnych, szkoleń w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego urzędnika s.c. oraz szkoleń specjalistycznych, 2) rezerwy budżetowej przeznaczonej na szkolenia członków korpusu służby cywilnej dla finansowania szkoleń centralnych (art. 111 u.s.c.).

Kwestie dotyczące szkoleń w służbie cywilnej zostały doprecyzowane w rozporządzeniu w sprawie szkoleń w s.c. Zgodnie z § 9 ww. rozporządzenia szkolenia powszechne organizuje się w celu rozwijania wiedzy i umiejętności członków korpusu s.c., które są niezbędne do prawidłowego wykonywania przez nich zadań w s.c. Szkolenia te obejmują tematykę powszechnie występującą w urzędach, w szczególności: prawo administracyjne, finanse publiczne i audyt wewnętrzny, zamówienia publiczne, dostęp do informacji publicznej, ochronę informacji niejawnych oraz danych osobowych, funkcjonowanie Unii Europejskiej, informatykę, języki obce, standardy skutecznej i sprawnej pracy administracji, rozwój umiejętności interpersonalnych, zasady właściwych kontaktów z obywatelem, zasady etyki w służbie cywilnej. Zgodnie z § 10 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c. szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu s.c. organizuje się w szczególności w celu nabycia wiedzy lub umiejętności określonych w tym programie. Natomiast, w przypadku gdy programy szkoleń centralnych, powszechnych i specjalistycznych są zgodne

z indywidualnym programem rozwoju zawodowego członka korpusu s.c., dyrektor generalny urzędu (kierownik urzędu) może skierować pracownika na te szkolenia w ramach ustalonego dla niego indywidualnego programu rozwoju zawodowego. Zgodnie z ww. rozporządzeniem (§ 11) szkolenia specjalistyczne organizuje się w celu pogłębiania oraz uaktualniania wiedzy i umiejętności członków korpusu s.c. w zakresie związanym z zadaniami urzędu.

Rozporządzenie w sprawie szkoleń w s.c. określa również kryteria jakie muszą spełniać podmioty, którym powierza się prowadzenie szkoleń (§ 4) i elementy umowy zawieranej między organizatorem szkolenia a podmiotem, któremu powierzono prowadzenie szkolenia (§ 12). Zgodnie z § 14 ww. rozporządzenia organizator szkolenia sporządza w formie sprawozdania ocenę z przebiegu zrealizowanego szkolenia, które obejmuje ocenę szkolenia uwzględniającą w szczególności: stopień zrealizowania celu i założeń szkolenia, stopień wypełnienia warunków umowy, sposób organizacji szkolenia. Ocena szkolenia może dotyczyć również poziomu efektywności szkolenia, ocenianego w szczególności na podstawie oceny zbiorczej szkolenia, przygotowanej przez podmiot, któremu powierzono prowadzenie szkolenia, na podstawie arkuszy indywidualnej oceny szkolenia, innych wskaźników badania poziomu efektywności, określonych przez organizatora szkolenia w umowie.

Dyrektor generalny urzędu (kierownik urzędu) ma obowiązek przekazania Szefowi Służby Cywilnej informacji o potrzebach szkoleniowych urzędu, dotyczące priorytetów i rodzajów szkoleń na kolejne dwa lata i informacje dotyczące zapotrzebowania urzędu na środki finansowe na szkolenia na następny rok oraz prognozę zapotrzebowania na kolejny rok – do dnia 30 listopada każdego roku (§ 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c.), a do dnia 31 stycznia każdego roku zbiorcze zestawienie szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku, zawierające w szczególności: dane ilościowe dotyczące uczestnictwa członków korpusu s.c. w szkoleniach; zestawienie wydatków na szkolenia członków korpusu s.c., zbiorcze zestawienie ocen szkolenia i podmiotów je prowadzących.

Szkolenie pracowników j.s.t.

Art. 24 ust. 2 pkt 7 ups nakłada na pracownika samorządowego obowiązek stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych poprzez uczestniczenie w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych (art. 29 ust. 1 ups). Mogą to być studia i studia podyplomowe, szkolenia, kursy, konferencje itp. Zgodnie z art. 29 ust. 2 ups w planach finansowych j.s.t. przewiduje się środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych.

Udzielanie zamówień publicznych na usługi szkoleniowe

Udzielanie zamówień publicznych realizowanych celem nabycia usług szkoleniowych lub edukacyjnych reguluje art. 5 ustawy Pzp. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający udzielający zamówienia na usługi szkoleniowe może nie stosować przepisów ustawy dotyczących terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub terminu składania ofert, obowiązku żądania wadium, obowiązku żądania dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, zakazu ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy oraz innych niż dotyczące wartości zamówienia przesłanek wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego oraz licytacji elektronicznej. Ponadto zamawiający mógł – zgodnie z art. 5 ust. 1a ustawy Pzp⁷⁵ – wszcząć postępowanie w trybie negocjacji bez ogłoszenia lub w trybie z wolnej ręki również w innych uzasadnionych przypadkach niż wskazane odpowiednio w art. 62 ust. 1

⁷⁵ Art. 5 ust. 1a ustawy Pzp został uchylony z dniem 19.10.2014 r. ustawą z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1232).

oraz art. 67 ust. 1 Pzp, w szczególności, jeśli zastosowanie innego trybu mogłoby skutkować co najmniej jedną z następujących okoliczności: 1) naruszeniem zasad celowego, oszczędnego i efektywnego dokonywania wydatków, 2) naruszeniem zasad dokonywania wydatków w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, 3) poniesieniem straty w mieniu publicznym, 4) uniemożliwieniem terminowej realizacji zadań.

W postępowaniach, których przedmiotem są usługi niepriorytetowe (w tym dotyczące nabycia usług szkoleniowych), nie obowiązuje zakaz wynikający z art. 91 ust. 3 Pzp, zgodnie z którym zamawiający udzielając zamówień publicznych nie może konstruować kryteriów oceny ofert dotyczących właściwości wykonawców, a w szczególności ich wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej (kryteriów podmiotowych). Usługi w zakresie szkolenia mają specyficzny charakter, dlatego też w postępowaniach prowadzonych w trybach przetargowych właściwości wykonawców (tj. doświadczenie, posiadanie przez nich znajomości określonej branży lub kwalifikacje personelu) mogą, a nawet powinny być brane pod uwagę przy wyborze oferty najkorzystniejszej. W przypadku usług wskazanych w art. 5 Pzp, cechy podmiotowe wykonawcy i jego doświadczenie czy wykształcenie osób, które będą uczestniczyły w realizacji zamówienia, mają podstawowe znaczenie dla prawidłowego wykonania tego zamówienia.

Działania niezgodne z Pzp stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych określa art. 17 udfp.

Ewidencja wydatków na szkolenia

Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia MF z dnia 2 marca 2010 r. wydatki na kształcenie lub doksztalcanie pracowników zatrudnionych w jednostkach sektora finansów publicznych klasyfikuje się w § 455 *Szkolenia członków korpusu służby cywilnej* i § 470 *Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej*. Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków jest czterocyfrowa. Czwartą cyfrą jest cyfra zero lub odpowiednio cyfra od 1 do 9, w zależności od źródła pochodzenia środków finansowych (m.in. 7 – płatności w zakresie budżetu środków europejskich, 8 – finansowanie programów i projektów ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz z funduszy unijnych finansujących Wspólną Politykę Rolną, z wyłączeniem budżetu środków europejskich, 9 – współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz z funduszy unijnych finansujących Wspólną Politykę Rolną).

Jeżeli szkolenie odbywa się poza miejscowością, w której znajduje się miejsce pracy pracownika, pracodawca ma obowiązek pokryć wszelkie koszty związane z uczestnictwem pracownika w szkoleniu, w tym: diety, koszty przejazdów (§ 441 *Podróże służbowe krajowe*, § 442 *Podróże służbowe zagraniczne*), zakwaterowanie uczestników szkoleń (§ 430 *Zakup usług pozostałych*).

Pracodawca w związku z prowadzoną polityką szkoleniową może również ponosić inne koszty z tego tytułu, np. wynajem sal szkoleniowych (§ 430 *Zakup usług pozostałych*), zakup usług cateringowych (§ 430 *Zakup usług pozostałych*), dofinansowanie studiów podyplomowych (jeżeli opłata za studia podyplomowe dokonywana jest bezpośrednio przez pracodawcę na konto uczelni, to klasyfikuje się do § 430 *Zakup usług pozostałych*, natomiast jeżeli pracownik sam ureguluje opłaty za studia, a następnie pracodawca zrefunduje mu te opłaty na podstawie okazanego przez pracownika dowodu wpłaty – wówczas wydatki z tego tytułu powinny być klasyfikowane do § 302 *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń*), zakup materiałów szkoleniowych (§ 421 *Zakup materiałów i wyposażenia i/lub* § 424 *Zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek*), wynagrodzenie wykładowców za przeprowadzenie szkolenia dla pracowników (§ 417 *Wynagrodzenia bezosobowe*).

5.1.2. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202).
4. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502).
7. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168).
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616 ze zm.).
9. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 190, poz. 1274, uchylone z dniem 23 lipca 2015 r.).
10. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 74, poz. 633).
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.).
12. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

5.2. Zestawienie całkowitych wydatków na szkolenia poniesionych w latach 2012–2014 (I półrocze) przez jednostki objęte kontrolą

Lp.	Jednostka	3	4	5	6	7
		płatności na rzecz firm lub instytucji szkoleniowych i/lub wynagrodzenie wykładowców prowadzących szkolenia dla pracowników	wydatki związane z zakwaterowaniem uczestników szkoleń, kosztami przejazdu, dietami, najmem sal, pozostałe wydatki	ogółem koszty szkoleń [3+4]	udział (%) płatności dla instytucji szkoleniowych w kosztach szkoleń ogółem [3:5]	udział (%) wydatków związanych z zakwaterowaniem uczestników szkoleń, kosztami przejazdu, dietami, najmem sal itp. w kosztach szkoleń ogółem [4:5]
1	2	3	4	5	6	7
1.	Izba Skarbowa w Warszawie	48 572	37 993	86 565	56,1%	43,9%
2.	Narodowy Fundusz Zdrowia Centrala w Warszawie	1 062 719	410 733	1 473 452	72,1%	27,9%
3.	Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych	564 253	180 415	744 668	75,8%	24,2%
4.	Główny Inspektorat Transportu	2 141 861	743 582	2 885 443	74,2%	25,8%
5.	Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	9 275 779	6 466 328	15 742 107	58,9%	41,1%
6.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony	120 866	7 872	128 738	93,9%	6,1%
7.	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	503 361	548 262	1 051 624	47,9%	52,1%
8.	Agencja Nieruchomości Rolnych w Warszawie Biuro Prezesa	417 030	9 894	426 923	97,7%	2,3%
9.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	685 398	547 238	1 232 637	55,6%	44,4%
10.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	819 113	297 620	1 116 732	73,3%	26,7%
11.	Lubelski Urząd Wojewódzki	326 786	21 768	348 553	93,8%	6,2%
12.	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie	764 239	262 861	1 027 100	74,4%	25,6%
13.	Starostwo Powiatowe w Elku	69 761	22 799	92 559	75,4%	24,6%
14.	Starostwo Powiatowe w Iławie	115 183	35 211	150 393	76,6%	23,4%
15.	Starostwo Powiatowe w Lidzbarku	45 426	8 049	53 475	84,9%	15,1%
16.	Starostwo Powiatowe w Płońsku	126 036	21 016	147 052	85,7%	14,3%
17.	Starostwo Powiatowe w Legionowie	700 496	387 439	1 087 935	64,4%	35,6%
18.	Starostwo Powiatowe w Chelmie	240 055	20 664	260 719	92,1%	7,9%
19.	Starostwo Powiatowe w Lublinie	432 673	0	432 673	100,0%	0,0%
20.	Starostwo Powiatowe w Żarach	112 615	11 102	123 717	91,0%	9,0%
21.	Urząd Miejski w Pleszu	105 397	32 032	137 430	76,7%	23,3%
22.	Urząd Gminy w Celestynowie	423 717	4 014	427 731	99,1%	0,9%
23.	Urząd Miejski w Kozienicach	174 459	49 079	223 538	78,0%	22,0%
24.	Urząd Gminy Niemce	93 838	8 731	102 569	91,5%	8,5%
25.	Urząd Gminy Wojciechów	85 808	32 324	118 132	72,6%	27,4%
26.	Urząd Miejski w Lubsku	117 651	28 708	146 359	80,4%	19,6%
Ogółem		19 573 091	10 195 735	29 768 826	65,8%	34,2%

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych finansowych jednostek objętych kontrolą.

5.3. Wykaz jednostek objętych kontrolą, osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz ocen kontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność	Ocena kontrolowanej działalności ^[1]
1.	Izba Skarbowa w Warszawie	Dyrektor – Małgorzata Kabata-Żbik od 1.08.2013 r.; poprzednio Grażyna Adaszewska	PN
2.	Narodowy Fundusz Zdrowia Centrala w Warszawie	Prezes – Tadeusz Jędrzejczyk od 3.06.2014 r.; poprzednio p.o. Wiesława Anna Kłos (od 1.03.2014 r. do 2.06.2014 r.), p.o. Marcin Pakulski (od 23.12.2013 r. do 28.02.2014 r.), Agnieszka Pachciarz (od 28.06.2012 r. do 20.12.2013 r.), p.o. Zbigniew Teter (od 5.06.2012 r. do 26.06.2012 r.), Jacek Paszkiewicz (od 4.12.2007 r. do 4.06.2012 r.)	O
3.	Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobków Medycznych i Produktów Biobójczych	Prezes – Grzegorz Cessak	P
4.	Główny Inspektorat Transportu Drogowego	Główny Inspektor Transportu Drogowego – Tomasz Połec	P
5.	Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	Prezes – Krzysztof Kapis od 13.07.2013 r.; poprzednio Maciej Piotrowski (od 30.04.2013 r. do 30.06.2013 r.), Krzysztof Banaszek (od 26.08.2008 r. do 29.04.2013 r.)	PN
6.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska – Adam Ludwikowski	PN
7.	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska – Michał Kielsznia	PN
8.	Agencja Nieruchomości Rolnych w Warszawie Biuro Prezesa	Prezes – Leszek Świętochowski od 15.02.2012 r.; poprzednio p.o. Sławomir Pietrzak (od 5.12.2011 r. do 15.02.2012 r.)	P
9.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Wojewoda – Marian Podziewski	PN
10.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Wojewoda – Jacek Kozłowski	PN
11.	Lubelski Urząd Wojewódzki	Wojewoda – Wojciech Wilk od 12.03.2014 r.; poprzednio do 12.03.2014 r. Jolanta Szolno-Koguc	P
12.	Lubuski Urząd Wojewódzki	Wojewoda – Jerzy Ostrouch	O
13.	Starostwo Powiatowe w Elku	Starosta – Krzysztof Piłat	PN
14.	Starostwo Powiatowe w Iławie	Starosta – Maciej Rygielski	PN
15.	Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim	Starosta – Jan Harhaj	PN
16.	Starostwo Powiatowe w Płońsku	Starosta – Jan Mączewski	P
17.	Starostwo Powiatowe w Legionowie	Starosta – Jan Grabiec	PN
18.	Starostwo Powiatowe w Chełmie	Starosta – Paweł Ciechan	P
19.	Starostwo Powiatowe w Lublinie	Starosta – Paweł Pikula	P
20.	Starostwo Powiatowe w Żarach	Starosta – Marek Cieślak	O
21.	Urząd Miejski w Pieszku	Burmistrz – Jan Alicki	P
22.	Urząd Gminy w Celestynowie	Wójt – Stefan Traczyk	P
23.	Urząd Miejski w Koźnierzach	Burmistrz – Tomasz Śmietanka	P
24.	Urząd Gminy Niemce	Wójt – Krzysztof Urbaś	P
25.	Urząd Gminy Wojcieszków	Wójt – Janusz Wylotek	PN
26.	Urząd Miejski w Lubsku	Burmistrz – Bogdan Bakalarz	O

^[1] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna (**P**), pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości (**PN**), negatywna (**N**). Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową (**O**).

5.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
10. Szef Kancelarii Prezydenta RP
11. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
12. Szef Kancelarii Sejmu
13. Szef Kancelarii Senatu
14. Minister Administracji i Cyfryzacji
15. Minister Infrastruktury i Rozwoju
16. Minister Zdrowia
17. Minister Środowiska
18. Minister Finansów
19. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
20. Szef Służby Cywilnej
21. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej