



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG-4101-016-02/2014

P/14/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/037 – Organizacja i finansowanie szkoleń dla pracowników administracji publicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Zdzisław Szafrąński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91627 z dnia 19.09.2014 r.
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Żarach, Aleja Jana Pawła II 5, 68-200 Żary (<i>Starostwo</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Marek Cieślak, Starosta Powiatu Żarskiego (<i>Starosta</i>)

(dowód: akta kontroli, str. 1-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r., Urząd był przygotowany organizacyjnie i kadrowo do prowadzenia spraw w zakresie szkoleń dla pracowników¹. Prawidłowo wydatkowano środki finansowe przeznaczone na szkolenia a tematy szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy były przydatne z punktu widzenia zakresu zadań przez nich realizowanych. W Starostwie nie opracowano jednakże rocznych planów szkoleń wszystkich pracowników, a zapisy regulaminu pracy w części dotyczącej zasad uczestniczenia pracodawcy w kosztach podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników opierały się na nieobowiązujących przepisach prawa. Ustalono również, iż zapisy statutu Starostwa nie były zgodne z zapisami regulaminu organizacyjnego Starostwa w zakresie struktury organizacyjnej. Nieterminowo rozpatrzono jedną z siedmiu skarg na działalność pracowników Starostwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie i planowanie potrzeb w zakresie rozwoju zawodowego pracowników Starostwa

Opis stanu faktycznego

1.1. Starosta zarządzeniem Nr 21/10 z dnia 25.06.2010 r. ustalił „Regulamin Kontroli Zarządczej Starostwa Powiatowego w Żarach”, w którym zapisano m. in., że kierownik jednostki zapewnia rozwijanie kompetencji zawodowych przez pracowników jednostki. System kontroli zarządczej w Starostwie to zintegrowany zbiór elementów i czynności kontrolnych obejmujący m.in. samokontrolę.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeśli 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, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Z zapisów Statutu Starostwa wynika, że w Starostwie² funkcjonuje 5 wydziałów oraz 2 referaty. Z regulaminu organizacyjnego Starostwa wprowadzonego uchwałą Rady Powiatu Żarskiego Nr XVII/115/2012 z 06.03.2012 r. ze zm.³ wynika tymczasem m. in., że w skład Starostwa wchodzi 4 wydziały oraz 5 referatów.

(dowód: akta kontroli, str. 5-45, 119-129)

Z regulaminu organizacyjnego Starostwa wynika, że do zadań Sekretarza należy m. in. sprawowanie nadzoru nad organizacją pracy w Starostwie oraz prowadzeniem spraw związanych z doskonaleniem kadr. Z zakresu czynności inspektora Lucyny Cz. zatrudnionej na samodzielny stanowisku ds. kadrowych wynika, że do jej obowiązków należy prowadzenie dokumentacji z zakresu szkoleń i podnoszenia kwalifikacji pracowników Starostwa.

Stan zatrudnienia w Starostwie wynosił (w etatach): od 01.07.2011 r. do 14.03.2012 r.; 98,25; od 15.03.2012 r. do 31.08.2012 r. 90,25; od 01.09.2012 r. do 30.06.2013 r. 86,25; od 01.07.2013 r. do 31.03.2014 r. 88,25; od 01.04.2014 r. 90,25.

W Starostwie nie określono⁴ osób (stanowisk, komórek organizacyjnych) odpowiedzialnych za ustalanie potrzeb szkoleniowych pracowników oraz sporządzanie planów szkoleniowych.

(dowód: akta kontroli, str. 5-45, 73, 103-104)

1.2. W kontrolowanym okresie, tj. od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. w Starostwie nie przeprowadzono w formie pisemnej analizy potrzeb szkoleniowych wszystkich pracowników, nie wprowadzono systemu indywidualnych ścieżek rozwoju zawodowego pracowników (ISRZ), nie diagnozowano potrzeb szkoleniowych pracowników (w formie pisemnych zapytań adresowanych do pracowników, lub w formie anonimowych ankiet), co zostało potwierdzone przez Sekretarza Powiatu

(dowód: akta kontroli, str. 73)

Sekretarz Powiatu Olaf Napiórkowski wyjaśnił, że gruntowną analizę potrzeb szkoleniowych przeprowadzono wcześniej, gdy w latach 2010-2011 Starostwo Powiatowe w Żarach przeprowadziło projekt szkoleniowy "Wykwalifikowana kadra urzędników samorządowych powiatu żarskiego gwarancją sprawnego działania administracji w regionie" o wartości 1.190.000 zł. Sekretarz Powiatu wyjaśnił także, że obowiązkiem każdego pracownika samorządowego jest podnoszenie swoich kwalifikacji zawodowych. Potrzeby szkoleniowe określone są przez samych pracowników i ich bezpośrednich przełożonych. W ocenie Sekretarza Powiatu taki sposób określania potrzeb szkoleniowych w Starostwie wydaje się najwłaściwszy.

(dowód: akta kontroli, str. 130-149)

1.3. W Starostwie nie sporządzano pisemnych planów szkoleń (obejmujących tematy szkoleń) pracowników Starostwa na 2012 r., 2013 r., 2014 r., i nie określono osób odpowiedzialnych za ich sporządzenie.

² Uchwała Nr XLVIII/262/10 Rady Powiatu Żarskiego z 29.06.2010 r. Statut Starostwa.

³ W kontrolowanym okresie obowiązywały regulaminy organizacyjne wprowadzone uchwałami Rady Powiatu Żarskiego: - Nr IX/61/2011 z 28.06.2011 r., - Nr XVII/115/2012 z 06.03.2012 r. (ze zmianami wynikającymi z uchwał Rady Powiatu Żarskiego: - Nr XXII/159/2012 z 28.08.2012 r., - Nr XXXII/221/2013 z 27.06.2013 r., - Nr XXXIX/267/2014 z 27.03.2014 r.)

⁴ W formie pisemnej, w uregulowaniach wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli, str. 73)

W myśl standardów kontroli zarządczej⁵ cele i zadania należy określać w co najmniej rocznej perspektywie.

Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że podstawą przyjęcia wysokości planowanych wydatków na szkolenia jest zawsze coroczny plan wydatków budżetowych sporządzany przez każdą komórkę organizacyjną w Starostwie. Możliwości szkoleniowe wynikają z zaplanowanych na ten cel środków finansowych.

(dowód: akta kontroli, str. 130-149)

1.4. W ewidencji szkoleń prowadzonej w Starostwie wyszczególniono 125 wpisów o szkoleniach, w których uczestniczyli pracownicy Starostwa w 2012 r., 73 wpisy o szkoleniach w 2013 r., 26 wpisów o szkoleniach w I półroczu 2014 (łącznie 224 wpisy). Szkolenia obejmowały m. in. następujące tematy (obszary) szkoleń:

- w 2012 r.; - ubezpieczenia społeczne, - informacje niejawne, - informacja publiczna, - „Lubuski e-urząd”, - „*Polityka rachunkowości jednostek budżetowych*”, - szkolenia służby geodezyjnej, - dochody i wydatki jednostek budżetowych, - zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, - gospodarka nieruchomościami, - szkolenie skarbników i księgowych, - kontrola i audyt zamówień publicznych, - VAT w jednostkach samorządu terytorialnego, - opłaty w gospodarce nieruchomościami, - zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego.

- w 2013 r.; - gospodarka nieruchomościami, - roczna sprawozdawczość budżetowa w zakresie operacji finansowych, - zmiana przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, - szkolenia i seminaria służby geodezyjnej, - należności geodezyjne, - stosowanie przepisów Prawa budowlanego, - kontrola zarządcza, - zasiłki z ubezpieczenia społecznego, - warsztaty informatyków lubuskich, - prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, - nieprawidłowości w realizacji i rozliczaniu projektów.

- w I półroczu 2014 r.; - VAT w gospodarce nieruchomościami, - ochrona danych osobowych, - zmiana przepisów o pomocy publicznej, - prawne problemy użytkowania wieczystego, - szkolenie służby geodezyjnej i kartograficznej, - stosowanie przepisów Prawa budowlanego, - warsztaty informatyków lubuskich, - sprawozdawczość budżetowa i sprawozdawczość w zakresie operacji finansowych jednostek samorządu terytorialnego za II kwartał 2014 r.

Celem szkoleń było zdobycie wiedzy, jak też umiejętności praktycznych przez uczestników szkoleń, na przykład w zakresie informatyki (spośród 224 wpisów, 62 wpisy dotyczyły uczestnictwa pracowników Starostwa w 2012 r. w bezpłatnych szkoleniach w ramach projektu „Lubuski e-urząd”).

(dowód: akta kontroli, str. 46-71)

1.5. W planach finansowych Starostwa zaplanowano następujące środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych (kwoty planowanych wydatków określonych w uchwale budżetowej): - na 2012 r. 269.821 zł, - na 2013 r. 225.960 zł, - na 2014 r. 237.700 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 77-79)

⁵ Standard 6, grupy: cele i zarządzanie ryzykiem; 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)

1.6. W budżetach Starostwa na 2012 r., 2013 r., 2014 r. nie planowano (w okresie od 01.01.2012 r. do 30.06.2014 r. nie ponoszono) wydatków na szkolenia ujęte w projektach finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej. Szkolenia takie nie były w kontrolowanym okresie przeprowadzane.

(dowód: akta kontroli, str. 73)

1.7. Kwota wydatków zaplanowanych przez Starostwo na szkolenia na:

- 2012 r. wynosząca 269.821 zł została zmniejszona na koniec 2012 r. do kwoty 91.559 zł (planowane wydatki na szkolenia w planowanych wydatkach Starostwa ogółem wynosiły na koniec 2012 r. 0,29%),

- 2013 r. wynosząca 225.960 zł została zmniejszona na koniec 2013 r. do kwoty 72.015 zł (planowane wydatki na szkolenia w planowanych wydatkach Starostwa ogółem wynosiły na koniec 2013 r. 0,21%),

- 2014 r. wynosząca 237.700 zł została zmniejszona na koniec I półrocza 2014 r. do kwoty 85.700 zł (planowane wydatki na szkolenia w planowanych wydatkach Starostwa ogółem wynosiły na koniec I półrocza 2014 r. 0,18%).

(dowód: akta kontroli, str. 77-79)

Zmiany w planach wydatków na szkolenia wynikały głównie z przekazywania przez Starostwo, na podstawie uchwał Zarządu Powiatu, środków finansowych na dofinansowanie form kształcenia zawodowego nauczycieli szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest powiat żarski⁶. I tak, w planie finansowym Starostwa na 2012 r. wyszczególniano wydatki na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest powiat żarski w dziale 801 (Oświata i wychowanie) w paragrafie 4700 w kwocie 216.080 zł, oraz w dziale 854 (Edukacyjna opieka wychowawcza) w paragrafie 4700 w kwocie 24.282 zł, natomiast plan po zmianach wydatków na 2012 r., wynosił w dziale 801 i w paragrafie 4700 kwotę 54.099 zł (wykonanie 8.909,50 zł), w dziale 854 w paragrafie 4700 plan po zmianach wynosił kwotę 0 zł. W 2012 r. do szkół przekazano kwotę 185.262 zł, w tym w dziale 801 kwotę 160.981 zł, w dziale 854 kwotę 24.281 zł. W planie Starostwa pozostała kwota 55.099 zł (w dziale 801).

W planie finansowym Starostwa na 2013 r. wyszczególniano wydatki na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest powiat żarski w dziale 801 w paragrafie 4700 w kwocie 170.962 zł, oraz w dziale 854 w paragrafie 4700 w kwocie 24.038 zł, natomiast plan po zmianach wydatków w 2013 r., wynosił w dziale 801 i w paragrafie 4700 kwotę 39.000 zł (wykonanie 30.107,09 zł), w dziale 854 w paragrafie 4700 plan po zmianach wynosił kwotę 765 zł (wykonanie 0 zł). W 2013 r. do szkół przekazano kwotę 155.235 zł, w tym w dziale 801 kwotę 131.962 zł, w dziale 854 kwotę 23.273 zł. W planie Starostwa pozostała kwota 39.765 zł, w tym w dziale 801 kwota 39.000 zł, w dziale 854 kwota 765 zł.

W planie finansowym Starostwa na 2014 r. wyszczególniano wydatki na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli szkół i placówek oświatowych,

⁶ Uchwały Zarządu Powiatu Żarskiego: - nr 189/2012 z dnia 13.03.2012 r., - nr 337/2013 z dnia 14.02.2013 r., - nr 500/2014 z dnia 8.02.2014 r. Środki te były pierwotnie ujmowane w planach finansowych Starostwa na finansowanie szkoleń pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej.

dla których organem prowadzącym jest powiat żarski w dziale 801 w paragrafie 4700 w kwocie 162.500 zł, oraz w dziale 854 w paragrafie 4700 w kwocie 22.500 zł, natomiast plan po zmianach wydatków na 30.06.2014 r. wynosił w dziale 801 i w paragrafie 4700 kwotę 33.000 zł (wykonanie 22.488,99 zł), w dziale 854 w paragrafie 4700 plan po zmianach wynosił kwotę 0 zł. W I półroczu 2014 r. do szkół przekazano kwotę 148.000 zł, w tym w dziale 801 kwotę 125.500 zł, w dziale 854 kwotę 22.500 zł. W planie Starostwa pozostała kwota 37.000 zł (w dziale 801).

(dowód: akta kontroli, str. 80-100, 150)

1.8. Planowane wydatki na szkolenia pracowników Starostwa zostały zrealizowane poniżej 80% w każdym badanym roku, tj. 2012 r. i w 2013 r. oraz w I półroczu 2014 r. (w odniesieniu do planów pierwotnych, oraz w odniesieniu do planów po zmianach). I tak:

- w 2012 r. wydatki na szkolenia Starostwa wynosiły 33.367,46 zł, tj. 12,37% planu pierwotnego (269.821 zł) oraz 36,44% planu po zmianach (91.559 zł), udział procentowy wydatków na szkolenia w wydatkach Starostwa ogółem wynosił 0,12%,

- w 2013 r. wydatki na szkolenia Starostwa wyniosły 47.573,76 zł, tj. 21,05% planu pierwotnego (225.960 zł) oraz 66,06% planu po zmianach (72.015 zł), udział procentowy wydatków na szkolenia w wydatkach Starostwa ogółem wynosił 0,17%,

- w I półroczu 2014 r. wydatki na szkolenia Starostwa wyniosły 31.673,99 zł, tj. 13,33% planu pierwotnego (237.700 zł) oraz 36,96% planu po zmianach (85.700 zł), udział procentowy wydatków na szkolenia w wydatkach Starostwa ogółem wynosił 0,23%.

(dowód: akta kontroli, str. 77-79)

Takie 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 zbieгло się z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. zasady równoważenia budżetu w zakresie wydatków bieżących, wynikającej z art. 242 ustawy o finansach publicznych⁷.

W rankingach pisma samorządu terytorialnego „*Wspólnota*” Powiat Żarski w 2012 r. i w 2013 r. zajął pierwsze miejsca wśród powiatów zamieszkałych przez ponad 75.000 mieszkańców ponosząc najniższe wydatki bieżące na administrację w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w 2012 r. była to kwota 61,15 zł, a w 2013 r. kwota 57,96 zł)⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 175-187, 189-190)

1.9. W książce ewidencji skarg i wniosków odnotowano złożenie do Starostwa łącznie w: - 2012 r. 25 skarg, - w 2013 r. 11 skarg, - w I półroczu 2014 r. 7 skarg.

Spośród ogółu złożonych w Starostwie (w okresie 2012 – I półrocze 2014 r.) skarg tj. 43, 7 skarg dotyczyło sposobu wykonywania obowiązków służbowych przez pracowników Starostwa (Wydziału Geodezji i Katastru, Referatu Ochrony

⁷ - uchwała nr XXII/153/2012 Rady Powiatu Żarskiego z 28.08.2012 r. w sprawie deklaracji przyjęcia Programu Oszczędnościowego Powiatu Żarskiego, - uchwała Nr 105/2011 Zarządu Powiatu Żarskiego z 15.09.2011 r. w sprawie opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej na 2012 r., - uchwała Nr 275/2012 Zarządu Powiatu Żarskiego z 18.09.2012 r. w sprawie opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej na 2013 r.

⁸ Dane opublikowane na stronie internetowej <http://www.wspolnota.org.pl/rankingi/>

Środowiska, Referatu Rejestracji Pojazdów i Praw Jazdy). Wszystkie ww. skargi zostały uznane za bezzasadne. Spośród ww. siedmiu skarg, jedna skarga została załatwiona po upływie terminu wynikającego z art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego⁹ (Kpa).

(dowód: akta kontroli, str. 10-20, 72, 74-76)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W statucie Starostwa¹⁰ zapisano, że w ramach Starostwa funkcjonuje 5 wydziałów oraz 2 referaty. Tymczasem w regulaminu organizacyjnego Starostwa wprowadzonego uchwałą Rady Powiatu Żarskiego Nr XVII/115/2012 z 06.03.2012 r. ze zm.¹¹ wynika m. in., że w skład Starostwa wchodzi 4 wydziały oraz 5 referatów. Zapisy statutu Starostwa są niezgodne ze stanem faktycznym oraz zapisami regulaminu organizacyjnego Starostwa.

(dowód: akta kontroli, str. 5-45, 119-129)

Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że przez niedopatrzenie statut Starostwa nie został zaktualizowany. Zadeklarował, iż do końca 2014 r. statut Starostwa zostanie dostosowany do zapisów tego regulaminu organizacyjnego Starostwa.

(dowód: akta kontroli, str. 130-149)

2. Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej nr 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji” w grupie: cele i zarządzanie ryzykiem¹², cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej w rocznej perspektywie. Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

W Starostwie, co zostało potwierdzone przez Sekretarza Powiatu, nie sporządzano pisemnych rocznych planów szkoleń pracowników Starostwa i nie określono osób odpowiedzialnych za ich sporządzenie.

(dowód: akta kontroli, str. 73)

3. Spośród siedmiu skarg na sposób wykonywania obowiązków służbowych przez pracowników Urzędu jedna skarga została załatwiona po upływie terminu wynikającego z art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego¹³ (Kpa), tj. skarga wpłynęła do Starostwa 20.12.2013 r., odpowiedź na skargę wysłano skarżącemu 24.01.2014 r., tj. 3 dni po upływie miesięcznego terminu. W tym czasie nie zawiadamiano skarżącego o przedłużeniu terminu rozpatrywania skargi (stanowi o tym art. 36 Kpa). Stosownie do zapisów regulaminu organizacyjnego Starostwa prowadzenie nadzoru nad postępowaniem skargowym należy do obowiązków Sekretarza.

(dowód: akta kontroli, str. 10-20, 72, 74-76)

Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że skarga została rozpatrzona z 3-dniowym opóźnieniem z uwagi na zbyt późne złożenie wyjaśnień przez osobę, której skarga

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

¹⁰ Uchwała Nr XLVIII/262/10 Rady Powiatu Żarskiego z 29.06.2010 r.

¹¹ W kontrolowanym okresie obowiązywały Regulaminy organizacyjne wprowadzone uchwałami Rady Powiatu Żarskiego: - Nr IX/61/2011 z 28.06.2011 r., - Nr XVII/115/2012 z 06.03.2012 r. (ze zmianami wynikającymi z uchwał Rady Powiatu Żarskiego: - Nr XXII/159/2012 z 28.08.2012 r., - Nr XXXII/221/2013 z 27.06.2013 r., - Nr XXXIX/267/2014 z 27.03.2014 r.)

¹² Standard 6, grupy: cele i zarządzanie ryzykiem; 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)

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

dotyczyła, tj. pracownika Starostwa. Zadeklarował, iż dopilnuje, aby takie sytuacja w przyszłości się nie powtórzyła.

(dowód: akta kontroli, str. 130-149)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

2. Zasady uczestnictwa pracowników Starostwa w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych

*Opis stanu
faktycznego*

2.1. Zarządzeniem Nr 18/2012 Starosty z 09.05.2012 r. wprowadzono procedury kierowania na szkolenia pracowników Starostwa. Kartę zgłoszenia na szkolenie (wzór określony w załączniku do zarządzenia) wypełnia pracownik, opiniuje bezpośredni przełożony i Skarbnik Powiatu, decyzję w tym zakresie podejmuje Starosta/Sekretarz.

W rozdziale XII Regulaminu pracy Starostwa¹⁴ określono zasady pomocy pracodawcy w podnoszeniu kwalifikacji pracowniczych. Zapisano, iż pracodawca uczestniczy w kosztach podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 października 1993 roku w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych (Dz. U. Nr 103, poz. 472 ze zm.). Przepisy ww. rozporządzenia zostały uchylone wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08 (Dz. U. Nr 58, poz. 485) z dniem 11 kwietnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli, str. 5-45)

W Starostwie przestrzegano procedur kierowania pracowników na szkolenia, wprowadzonych zarządzeniem Nr 18/2012 Starosty z 09.05.2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 152-171)

2.2. Pracownicy Starostwa w kontrolowanym okresie uczestniczyli w następującej liczbie szkoleń, studiów i innych form podnoszenia kwalifikacji zawodowych („szkoleń”):

- w 2012 r. spośród 91 pracowników w 139 szkoleniach uczestniczyło 68 pracowników (75%), 23 pracowników (25%) nie brało udziału w tym roku w żadnym szkoleniu. Średnio na jednego pracownika przypadało po 2,04 szkolenia, średni koszt szkolenia jednego pracownika wynosił 359,67 zł,

- w 2013 r. spośród 92 pracowników w 95 szkoleniach uczestniczyło 50 pracowników (54,3%), 42 pracowników (45,7%) nie brało udziału w tym roku w żadnym szkoleniu. Średnio na jednego pracownika przypadało po 1,9 szkolenia, średni koszt szkolenia jednego pracownika wynosił 349,33 zł,

- w I półroczu 2014 r. spośród 94 pracowników w 45 szkoleniach uczestniczyło 21 pracowników (22%), 73 pracowników (78%) nie brało udziału w I półroczu 2014 r. w żadnym szkoleniu. Średnio na jednego pracownika przypadało po 2,14 szkolenia, średni koszt szkolenia jednego pracownika wynosił 347,33 zł.

¹⁴ Wprowadzonego Zarządzeniem Nr 16/2009 Starosty Żarskiego z 30.06.2009 r.

W ramach poszczególnych grup stanowisk najmniej ze szkoleń korzystali pracownicy zatrudnieni na stanowiskach pomocniczych i obsługi: - 17% w 2012 r., - 8% w 2013 r., - żaden spośród 13 zatrudnionych w I półroczu 2014 r.

W okresie od 01.01.2012 r. do 30.06.2014 r. ogółem 10 pracowników Starostwa nie brało udziału w żadnym szkoleniu. Dotyczyło to: - 5 pracowników obsługi zatrudnionych w referacie organizacyjnym, w tym 4 osoby sprzątające i 1 pracownik gospodarczy, - 5 pracowników obsługi zatrudnionych w referacie ds. utrzymania dróg powiatowych (wszyscy to pracownicy gospodarczy).

(dowód: akta kontroli, str. 108-110, 174)

Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że część szkoleń jest prowadzona w II półroczu 2014 r., i na koniec 2014 r. wskaźnik osób przeszkolonych będzie wyższy. Ponadto wyjaśnił, że pracownicy obsługi biorą głównie udział w szkoleniach dotyczących obsługi sprzętu wykorzystywanego w ich codziennej pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 130-149)

Analiza akt osobowych 5 pracowników¹⁵, którzy nie uczestniczyli w żadnym szkoleniu w 2013 r. oraz treści ich wyjaśnień wykazała, że przyczynami nie uczestniczenia przez nich w szkoleniach były: brak informacji o szkoleniu, którego zakres tematyczny wiązałby się z zakresem obowiązków służbowych, brak konieczności uczestniczenia w szkoleniu z uwagi na udział w szkoleniu w roku poprzednim. Jeden z ww. pracowników - inspektor w referacie ds. rejestracji pojazdów i praw jazdy wyjaśniła, że w 2013 r. nie otrzymała oferty szkoleniowej dotyczącej zagadnień, którymi zajmuję się na stanowisku służbowym, natomiast inne osoby z jej referatu uczestniczyły w szkoleniach, na których omawiano zagadnienia związane z ich zakresami obowiązków. Następnie osoby te ustnie przekazywały informacje uzyskane podczas ich szkoleń. Zazwyczaj na szkolenia jadą maksymalnie 2 osoby z referatu (aby nieobecności większej liczby osób nie wpłynęły negatywnie na obsługę interesantów). Szkolenia są z reguły organizowane daleko (Poznań, Wrocław), nie zawsze też jest do dyspozycji osób szkolących się samochód służbowy Starostwa.

(dowód: akta kontroli, str. 112-118)

2.3. Informacje o organizowanych/prowadzonych szkoleniach były przekazywane pracownikom Starostwa przez Starostę lub Sekretarza poprzez kierowanie e-maili lub pism/zaproszeń na szkolenia do pracowników, których zakres obowiązków był objęty tematyką szkolenia. Ponadto firmy szkoleniowe kierowały bezpośrednio na adresy służbowej poczty elektronicznej pracowników informacje o organizowanych szkoleniach.

(dowód: akta kontroli, str. 111)

2.4. Analiza akt spraw 20 pracowników¹⁶ wykazała, iż w Starostwie przestrzegano uregulowań wewnętrznych w zakresie podnoszenia kwalifikacji przez pracowników oraz uregulowań wynikających z przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku - Kodeks pracy¹⁷ (k.p.)

(dowód: akta kontroli, str. 111, 152-171)

¹⁵ Losowo wybranych spośród ogółu pracowników, którzy nie brali udziału w szkoleniach.

¹⁶ Wybranych wg kryterium: największych wydatków przeznaczonych na szkolenia tych osób.

¹⁷ Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.

2.5. Pracownicy Starostwa nie brali w badanym przez NIK okresie udziału w szkoleniach w ramach projektów współfinansowanych ze środków funduszy unijnych.

(dowód: akta kontroli, str. 73, 111)

2.6. Starostwo nie organizowało w badanym okresie szkoleń wspólnie z innymi jednostkami (np. innymi jednostkami samorządu terytorialnego) lub dla innych jednostek.

(dowód: akta kontroli, str. 111)

2.7. Pracownicy innych jednostek nie brali w badanym okresie udziału w szkoleniach organizowanych przez Starostwo dla swoich pracowników.

(dowód: akta kontroli, str. 111)

2.8. W Starostwie nie zdarzyły się w badanym okresie przypadki pisemnej odmowy pracownikom udziału w szkoleniach lub innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

(dowód: akta kontroli, str. 111)

Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że pracownicy wiedzą, że ze względu na prowadzoną od lat politykę oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi, propozycje szkoleń, z jakimi oni sami zwracają się do przełożonych muszą być przemyślane, potrzebne w ich pracy zawodowej i nie mogą powodować zbyt dużych kosztów dla pracodawcy zarówno finansowych, jak i związanych z organizacją ich czasu pracy. W związku z powyższym propozycje szkoleń z jakimi się zwracają mając na uwadze powyższe kryteria zawsze są akceptowane przez kierownictwo urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 130-149)

*Ustalona
nieprawidłowość*

1. W rozdziale XII regulaminu pracy Starostwa¹⁸ określono zasady pomocy pracodawcy w podnoszeniu kwalifikacji pracowniczych. W części dotyczącej obowiązków pracodawcy w ponoszeniu kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników, zapisy ww. regulaminu oparto na przepisach rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 października 1993 roku w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych¹⁹. Tymczasem przepisy tego rozporządzenia zostały uchylone z dniem 11 kwietnia 2010 r. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r.²⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 5-45, 103-104)

Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że zapisy regulaminu pracy Starostwa nie były w tym względzie aktualizowane przez przeoczenie. Zarządzenie w sprawie zasad pomocy pracodawcy w podnoszeniu kwalifikacji pracowników Starostwa jest obecnie przygotowywane i do końca października br. zostanie wprowadzone w życie.

(dowód: akta kontroli, str. 130-149)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

¹⁸ Wprowadzonego Zarządzeniem Nr 16/2009 Starosty Żarskiego z 30.06.2009 r.

¹⁹ Dz. U. Nr 103, poz. 472 ze zm.

²⁰ Syg. akt K 28/08 (Dz. U. Nr 58, poz. 485)

3. Wydatkowanie środków przeznaczonych na szkolenia pracowników Starostwa

Opis stanu
faktycznego

3.1. Całkowite wydatki związane z podnoszeniem kwalifikacji przez pracowników Starostwa wynosiły odpowiednio: - w 2012 r. 37.977,54 zł (udział procentowy płatności dla instytucji szkoleniowych w kosztach szkoleń ogółem wynosił 87,86%, natomiast udział procentowy innych wydatków związanych ze szkoleniami w kosztach szkoleń ogółem wynosił 12,14%), - w 2013 r. 52.338,58 zł (odpowiednio do powyższego udziały wynosiły 90,90% i 9,10%), - w I półroczu 2014 r. 33.401,28 zł (odpowiednio do powyższego udziały wynosiły 94,83% i 5,17%).

W badanym okresie nie organizowano dla pracowników Starostwa tzw. szkoleń integracyjnych (w Żarach lub poza Żarami).

Analiza dotycząca udziału 20 pracowników w szkoleniach wykazała, że pracownicy uczestniczący w szkoleniach organizowanych przez firmy/instytucje szkoleniowe zapewniające wyżywienie nie otrzymywali diet, a w przypadku zapewnienia zakwaterowania (w sytuacji braku rachunku za nocleg) pracownicy nie otrzymywali ryczałtowego zwrotu kosztów noclegów.

(dowód: akta kontroli, str. 46-66, 151, 172-173)

3.2. W badanym okresie Starostwo: 1) nie przeprowadzało postępowań na zorganizowanie/przeprowadzenie szkoleń i nie udzielało zamówień publicznych dotyczących zorganizowania/przeprowadzenia szkoleń; 2) nie zawierało z innymi podmiotami umów na zorganizowanie/przeprowadzenie szkoleń; 3) wszystkie szkolenia, w których brali udział pracownicy Starostwa były szkoleniami nieplanowanymi, tj. nie wynikającymi z planów szkoleń – planowanych tematów szkoleń (takich planów nie sporządzano). Impulsem do organizacji tych szkoleń były w szczególności oferty przesłane do Starostwa przez firmy szkoleniowe zawierające m. in. programy szkoleń.

(dowód: akta kontroli, str. 129)

3.3. Spośród analizowanych 20 osób uczestniczących w szkoleniach i odbywających studia Starostwo ponosiło koszty udziału 18 pracowników w szkoleniach, studia 2 ww. osób nie były dofinansowywane przez Starostwo (pkt 3.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Płatności za udział ww. 18 osób w szkoleniach były terminowo regulowane przez Starostwo (za wyjątkiem jednostkowego przypadku zapłaty kwoty 1.800 zł z trzydniowym opóźnieniem – w związku z ww. opóźnieniem Starostwo nie płaciło odsetek za nieterminową płatność).

Pod koniec roku 2012 (w miesiącu grudniu) oraz pod koniec roku 2013 (w miesiącu grudniu) Starostwo nie wydatkowało nieproporcjonalnie wysokich kwot na szkolenia, w stosunku do wydatków ponoszonych w ciągu całego roku (odpowiednio 2012 i 2013). Wydatki na szkolenia w 2012 r. wyniosły 33.367,46 zł (w tym w grudniu 510 zł), natomiast wydatki na szkolenia w 2013 r. wyniosły 47.573,76 zł (w tym w grudniu 4.550 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 77-79, 101-102, 129, 172-173, 188)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

4. Przydatność szkoleń i wykorzystania nabytej wiedzy i umiejętności dla realizacji celów Starostwa

Opis stanu
faktycznego

4.1. Badanie w zakresie przydatności szkoleń oraz wykorzystania nabytej wiedzy i umiejętności przeprowadzono na próbie ogółem 20 pracowników.

Ustalono, że tematy szkoleń, w których brali udział pracownicy Starostwa odpowiadały potrzebom i celom jednostki i były zgodne z zakresem wykonywanych przez nią zadań. Tematyki szkoleń były zbieżne z zakresami obowiązków pracowników, tematyka szkoleń się nie powtarzała. Szkolenia w których brały udział ww. osoby nastawione były na zdobycie wiedzy, ale także umiejętności praktycznych. Spośród ww. 20 szkoleń: - w 12 przypadkach udział w szkoleniu nie był potwierdzony uzyskaniem zaświadczenia/certyfikatu lub innego dokumentu, - w 5 przypadkach szkolenia zakończyły się uzyskaniem zaświadczenia/certyfikatu. Podstawą do ich wystawienia przez wykonawcę był fakt uczestnictwa pracownika w szkoleniu (z dokumentacji Starostwa nie wynika, aby podstawą wystawienia zaświadczenia przez wykonawcę był test sprawdzający nabytą wiedzę lub praktyczny test zdobytych umiejętności), - w 2 przypadkach udział zakończył się uzyskaniem dyplomu ukończenia studiów zaocznych, - w 1 przypadku udział pracownika w szkoleniu zakończył się uzyskaniem świadectwa kwalifikacyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 152-171)

W badanym przez NIK okresie, co potwierdził Sekretarz Powiatu: 1) Starostwo nie dofinansowywało podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników oraz nie zawierało z pracownikami umów o dofinansowaniu podnoszenia kwalifikacji zawodowych; 2) Pracownicy Starostwa nie dokonywali pisemnych ocen zrealizowanych szkoleń, w aspekcie ich przydatności i poniesionych kosztów; 3) W Starostwie nie był prowadzony rejestr (ewidencja/baza) firm szkoleniowych, z usług których korzystali pracownicy; 4) Zagadnienia związane z systemem szkoleń w Starostwie nie były objęte audytem (wewnętrznym lub zewnętrznym) w latach 2012 – 2013, oraz w I półroczu 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 129)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, a także uwzględniając złożone podczas kontroli NIK deklaracje, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹ - zwanej dalej *ustawą o NIK*, wnosi o:

1. Opracowywanie rocznych planów szkoleń pracowników Starostwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Wniosek pokontrolny

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra, dnia 18 listopada 2014 r.

Kontroler
główny specjalista kontroli państwowej
Zdzisław Szafrąński

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Zielonej Górze
Zbysław Dobrowolski

.....
podpis

.....
podpis