



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG-4101-016-03/2014
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
Kontrolerzy	Ryszard H. Stefan, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 91638 z dnia 02.10.2014 r. Zdzisław Szafrński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91643 z dnia 21.10.2014 r.
Jednostka kontrolowana	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim, ul. Jagiellończyka 8, 66-400 Gorzów Wielkopolski (zwany dalej <i>LUW</i> lub <i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Jerzy Ostrouch, Wojewoda Lubuski (<i>Wojewoda</i>)

(dowód: akta kontroli, str. 1-4, 23)

II. Ocena kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. Lubuski Urząd Wojewódzki był przygotowany organizacyjnie i kadrowo do prowadzenia spraw w zakresie szkoleń dla pracowników¹. Prawidłowo diagnozowano i planowano potrzeby pracowników w zakresie rozwoju zawodowego, w tym głównie w zakresie szkoleń członków korpusu służby cywilnej. Przy realizacji szkoleń przestrzegano przepisów wewnętrznych dotyczących podnoszenia kwalifikacji przez pracowników oraz Kodeksu pracy. Przeprowadzone szkolenia były przydatne dla pracowników oraz dla Urzędu i ułatwiały realizację jego zadań.

Środki finansowe na szkolenia były wydatkowane w większości prawidłowo. Stwierdzono jednakże, iż w czterech umowach (spośród pięciu badanych) zawieranych każdorazowo przez Dyrektora Generalnego Urzędu z firmami szkoleniowymi brak było obowiązkowych zapisów wymaganych przez przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej² (rozporządzenie w sprawie szkoleń w s.c.). W jednym przypadku dokonano zmiany zakresu przedmiotowego i wartości umowy bez zachowania formy pisemnej. W jednym przypadku zaś nierzetelnie ustalono wartość zamówienia na usługę szkoleniową. Ponadto, z naruszeniem wewnętrznych uregulowań dotyczących udzielania zamówień publicznych w dwóch przypadkach zlecono przeprowadzenie szkolenia dysponując ofertą tylko jednej firmy.

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.

² Dz. U. Nr 190, poz. 1274

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie i planowanie potrzeb w zakresie rozwoju zawodowego pracowników LUW, w tym członków korpusu służby cywilnej

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zarządzeniami Dyrektora Generalnego³ LUW z 31 grudnia 2010 r.: - nr 92 wprowadzono Politykę Kontroli Zarządczej w LUW, - nr 93 ustalono system zarządzania ryzykiem w LUW.

W uregulowaniach wewnętrznych LUW (w tym m. in. w regulaminie organizacyjnym⁴, zakresach czynności pracownika) określono komórkę organizacyjną i osobę (inną niż Dyrektor) odpowiedzialne m. in. za ustalanie i realizację potrzeb szkoleniowych pracowników, sporządzanie planów szkoleniowych. Ustalono m.in., iż w skład Biura Organizacyjnego i Kadr Urzędu wchodzi oddział kadr i szkolenia. W zakresie czynności, warunków pracy i odpowiedzialności pracownika tego oddziału (podpisany 16.04.2014 r.) Aliny Graczykowskiej⁵ - starszego inspektora wojewódzkiego ds. podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników oraz zatrudniania bezrobotnych (a także w zakresach czynności tego pracownika obowiązujących w kontrolowanym przez NIK okresie) zapisano, że do zadań szczegółowych ww. osoby należy m. in.: 1) Opracowanie, identyfikacja potrzeb szkoleniowych oraz planowanie, realizacja i nadzór nad szkoleniami dla pracowników Urzędu: a) powszechnych, b) specjalistycznych, c) w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego, 2) prowadzenie spraw związanych ze szkoleniami centralnymi, (...). 4) Prowadzenie spraw związanych z ewaluacją szkoleń, 5) Prowadzenie spraw związanych z doszkalceniem i samokształceniem pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 5-23, 386-393)

1.2. W dokumencie *Polityka Szkoleniowa Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego* z czerwca 2012 r. (punkt 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) ustalono zasady sporządzania planów szkoleń oraz terminy obowiązujące przy opracowywaniu tych planów, natomiast w załączniku nr 1 do ww. dokumentu ustalono wzór formularza zgłaszania potrzeb szkoleniowych⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 115-121)

W LUW dokonywano analiz potrzeb szkoleniowych pracowników zgłoszonych w ww. informacjach o zapotrzebowaniu pracowników na szkolenia i na ich podstawie sporządzano dokument pod nazwą *Propozycje szkoleń* na dany rok, w którym wyszczególniano tematy szkoleń i liczby osób, które miałyby uczestniczyć w szkoleniach. Na tej podstawie szacowano koszty szkoleń i przekazywano Szefowi Służby Cywilnej informacje o potrzebach szkoleniowych Urzędu i planowanych wydatkach na szkolenia.

W planach szkoleń na 2012 r., 2013 r., 2014 r. każdorazowo przewidywano udział pracowników w szkoleniach organizowanych w związku ze zmianą stanu prawnego (planowano szkolenia wynikające ze zmiany ustaw i rozporządzeń).

³ Od 01.09.2013 r. Dyrektorem Generalnym LUW jest Pani Sabina Ren, poprzednio Dyrektorami Generalnymi LUW byli: Pan Czesław Domalewski (od 12.10.2010 r. do 30.06.2012 r.), Pan Wojciech Woropaj (od 02.02.2013 r. do 15.05.2013 r.). W okresie od 01.07.2012 r. do 31.12. 2012 r. w zastępstwie dyrektora generalnego zadania wykonywała Pani Krystyna Kowalko – Dyrektor Biura Organizacyjnego i Kadr

⁴ Zarządzenie nr 400 Wojewody Lubuskiego z dnia 12.12.2012 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim (ze zm.)

⁵ Poprzednio zatrudnionej w Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym na stanowisku inspektora wojewódzkiego

⁶ W okresie wcześniejszym zasady i terminy obowiązujące przy sporządzaniu planów szkoleń określono w *Polityce Szkoleniowej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego* z sierpnia 2010 r. obowiązującej do 20.06.2012 r.

Zarządzeniem nr 3 Szefa Służby Cywilnej z 30.05.2012 r. zobowiązano dyrektorów generalnych urzędów do opracowywania planów szkoleń pracowników z uwzględnieniem indywidualnych programów rozwoju zawodowego. W piśmie z 22.02.2013 r. Dyrektora Biura Organizacyjnego i Kadr adresowanym do Dyrektora Generalnego wnioskowano o wyrażenie zgody na przesunięcie terminów ocen okresowych pracowników Urzędu, które przypadają na marzec 2013 na 30 września 2013 r. Dyrektor wyraził zgodę na powyższe.

(dowód: akta kontroli, str. 85-106, 115-121, 124-132)

Analiza 3 formularzy zgłaszania potrzeb szkoleniowych opracowanych i przekazanych przez dyrektorów wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu do oddziału kadr i szkolenia Urzędu do 31 lipca 2013 r. wykazała, że 2 tematy szkoleń zgłoszone w ww. formularzach zostały uwzględnione w planie szkoleń na 2014 r. (Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowanie egzekucyjne w administracji). Jeden temat szkolenia (z zakresu ochrony informacji niejawnych) zgłoszony przez Dyrektora Wydziału Infrastruktury, która jako powód zgłoszenia ww. szkolenia podała brak przeszkolenia 8 pracowników wydziału w tym zakresie oraz konieczność prawidłowego i zgodnego z prawem rozpatrywania spraw, nie został uwzględniony w planie szkoleń na 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 103-106, 124-129)

Alina Graczykowska wyjaśniła, m.in., że przy planowaniu szkoleń kieruje się zasadą, że ujmuje do analizy dany temat, jeśli w skali całego LUW jest 10 lub więcej osób do przeszkolenia w danym zakresie. Osiem ww. osób do końca 2014 r. zostanie przeszkolonych w zakresie ochrony informacji niejawnych w ramach szkoleń wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli, str. 176)

Analiza 10 Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego (IPRZ)⁷ pracowników Urzędu wykazała, że określano obszary wiedzy oraz umiejętności do rozwijania w 2014 r. i w 2015 r. oraz proponowane formy i metody rozwoju zawodowego (w szczególności obejmujące udział w szkoleniach specjalistycznych, powszechnych oraz centralnych, jak również samokształcenie). Część z obszarów wiedzy i umiejętności do rozwijania przez ww. pracowników w 2014 r. (w zakresie szkoleń powszechnych) została uwzględniona w planie szkoleń pracowników LUW na 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 80, 103-106, 133-152)

1.3. W planach finansowych LUW ustalano następujące środki finansowe przeznaczone na szkolenia, w tym szkolenia członków korpusu służby cywilnej i szkolenia pracowników nie będących członkami korpusu służby cywilnej (w danych liczbowych uwzględniono środki finansowe przeznaczone na szkolenia z budżetu Unii Europejskiej): - na 2012 r. ogółem 392.000 zł, w tym na szkolenia członków korpusu służby cywilnej 382.000 zł, na szkolenia pracowników nie będących członkami korpusu służby cywilnej 10.000 zł, - na 2013 r. ogółem 295.000 i odpowiednio 285.000 zł i 10.000 zł, - na 2014 r. ogółem 289.000 zł i odpowiednio 279.000 zł i 10.000 zł.

Wykonanie wydatków na szkolenia, w tym szkolenia członków korpusu służby cywilnej i szkolenia pracowników nie będących członkami korpusu służby cywilnej wynosiło: - w 2012 r. ogółem 282.788,35 zł, w tym na szkolenia członków korpusu służby cywilnej 276.383,35 zł, na szkolenia pracowników nie będących członkami korpusu służby cywilnej 6.405 zł (udział procentowy zrealizowanych wydatków na szkolenia w

⁷ Na 30.06.2014 r. w korpusie służby cywilnej było zatrudnionych 362 pracowników LUW

zrealizowanych wydatkach LUW ogółem stanowił 0,8%), - w 2013 r. ogółem 318.930,77 zł i odpowiednio 316.783,77 zł i 2.147 zł (udział procentowy zrealizowanych wydatków na szkolenia w zrealizowanych wydatkach LUW ogółem stanowił 0,93%), - w I półroczu 2014 r. ogółem 70.629,50 zł i odpowiednio 69.569,50 zł i 1.060 zł (udział procentowy zrealizowanych wydatków na szkolenia w zrealizowanych wydatkach LUW ogółem stanowił 0,41%).

(dowód: akta kontroli, str. 73-75)

1.4. Dyrektor Urzędu, zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c., terminowo przysyłał Szefowi Służby Cywilnej informacje w zakresie potrzeb szkoleniowych Urzędu, dotyczące priorytetów i rodzajów szkoleń na kolejne dwa lata oraz zapotrzebowania Urzędu na środki finansowe na szkolenia na następny rok oraz prognozę zapotrzebowania na kolejny rok. Informacje te były przysyłane w dniach: - 30.11.2011 r. (na 2012 r.), - 30.11.2012 r. (na 2013 r.), - 28.11.2013 r. (na 2014 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 54-66)

1.5. W 2012 r., 2013 r., I półroczu 2014 r. dokonywano następujących zmian w planach wydatków na szkolenia: - na 2012 r. zaplanowano wydatki na szkolenia w kwocie 392.000 zł, w planie finansowym po zmianach, podyktowanych koniecznością dofinansowania wykonania innych zadań, wydatki te wynosiły 286.074 zł (zmniejszono je o kwotę 105.926 zł), - na 2013 r. zaplanowano wydatki na szkolenia w kwocie 295.000 zł, w planie finansowym po zmianach wydatki te wynosiły 323.676 zł (zwiększono je o kwotę 28.676 zł), - na 2014 r. zaplanowano wydatki na szkolenia w kwocie 289.000 zł, w planie finansowym po zmianach (na koniec I półrocza 2014 r.) wydatki te wynosiły 293.088 zł (zwiększono je o kwotę 4.088 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 73-75, 268-273)

Udziały procentowe planowanych wydatków na szkolenia w planowanych wydatkach LUW ogółem stanowiły: - na 2012 r. 1,23% (kwota planowanych wydatków na szkolenia 392.000 zł, planowane wydatki LUW ogółem 31.844.000 zł), - na 2013 r. 0,92% (odpowiednio 295.000 zł i 32.129.000 zł), - na 2014 r. 0,73% (odpowiednio 289.000 zł i 39.539.000 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 73-75)

1.6. Planowane wydatki na szkolenia nie zostały zrealizowane minimum w 80% w 2012 r. (w odniesieniu do planu pierwotnego). I tak: - planowane wydatki na szkolenia wynosiły 392.000 zł, - planowane wydatki na szkolenia po zmianach 286.074 zł, - wykonanie wydatków na szkolenia 282.788,35 zł (72,14% wydatków na szkolenia pierwotnie planowanych).

(dowód: akta kontroli, str. 73)

Zastępca Dyrektora Biura Organizacyjnego i Kadr LUW Krystyna Kowalko wyjaśniła, że zmiana planu szkoleń i wykonanie w 2012 r. wydatków na szkolenia w wysokości 72,14% wydatków pierwotnie zaplanowanych wynikało z następujących przyczyn: 1) Po zebraniu konkretnych ofert szkoleniowych i prowadzonych negocjacjach cenowych uzyskano oszczędności, np. a) szkolenie „Zasady etyki w korpusie służby cywilnej” kwota planowana 5.500 zł, wykonanie 4.200 zł, b) szkolenie „Dyscyplina finansów publicznych – odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, skutki prawne” kwota planowana 7.000 zł, wykonanie 5.700 zł; 2) Wprowadzenie systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją spowodowało konieczność przeszkolenia wszystkich pracowników LUW w ramach szkoleń wewnętrznych. Szkolenia te prowadzone były w większej ilości godzin, dlatego część pracowników nie brała udziału

w planowanych wcześniej szkoleniach płatnych; 3) Fluktuacja pracowników, jak również absencja chorobowa spowodowała, że dyrektorzy uznali za niecelowe kierowanie pracowników zatrudnionych na zastępstwa, czy też nowozatrudnionych na szkolenia specjalistyczne. Pracownicy ci korzystali z innych form podnoszenia kwalifikacji zawodowych, np. ze szkoleń wewnętrznych, z innych szkoleń bezpłatnych.

(dowód: akta kontroli, str. 153)

Planowane wydatki na szkolenia zostały zrealizowane minimum w 80% w 2013 r. (w odniesieniu do planu pierwotnego). I tak: - planowane wydatki na szkolenia wynosiły 295.000 zł, - planowane wydatki na szkolenia po zmianach 323.676 zł, - wykonanie wydatków na szkolenia 318.930,77 zł (108,11% wydatków na szkolenia pierwotnie planowanych).

(dowód: akta kontroli, str. 74)

1.7. Planowane w budżecie LUW na 2012 r., na 2013 r., na 2014 r. wydatki na szkolenia uwzględniały koszty szkoleń ujętych w projektach finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej (paragrafy 4558 i 4559⁸). I tak: - na 2012 r. w kwocie łącznej 161.000 zł (139.000 zł w § 4558 i 22.000 w § 4559), - na 2013 r. w kwocie łącznej 70.000 zł (odpowiednio 61.000 zł i 9.000 zł), - na 2014 r. w kwocie łącznej 64.000 zł (odpowiednio 55.000 zł i 9.000 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 182-187)

1.8. W planach szkoleń pracowników LUW na 2012 r., 2013 r., 2014 r. wyszczególniano: - szkolenia członków korpusu służby cywilnej, w tym szkolenia specjalistyczne (wykazywano kwotę wydatków), szkolenia powszechne (wykazywano tematy szkoleń), - szkolenia pracowników nie będących w korpusie służby cywilnej, - dofinansowania studiów.

W 2012 r. i w 2013 r. przeprowadzono wszystkie zaplanowane szkolenia powszechne dla członków korpusu służby cywilnej. I tak: w 2012 r. m.in. 1) priorytetowe w zakresach; - zasady etyki w korpusie służby cywilnej, - dyscyplina finansów publicznych, odpowiedzialność za naruszenie, skutki prawne, - Edytor Aktów Prawnych, - język migowy. 2) mające szczególne znaczenie m. in. w zakresach; - przeprowadzanie kontroli w oparciu o przepisy ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, - praktyczne aspekty Biuletynu Informacji Publicznej, - szkolenie językowe.

W 2013 r. m. in.: 1) priorytetowe w zakresach; - korzystanie z elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej, - Indywidualny Program Rozwoju Zawodowego, - kontrola w administracji publicznej. 2) mające szczególne znaczenie m. in. w zakresach; - Kpa, praktyczne stosowanie, orzecznictwo, postępowania egzekucyjne, - dostęp do informacji publicznej, - mobbing, istota zjawiska.

(dowód: akta kontroli, str. 82-101, 394)

W 2014 r. planowano przeprowadzić szkolenia powszechne dla członków korpusu służby cywilnej m. in.: 1) priorytetowe w zakresach; - komunikacja w budowaniu zespołu, - przeprowadzanie rozmów derekrutacyjnych z pracownikami⁹, - efektywne zarządzanie czasem oraz organizacją pracy. 2) mające szczególne znaczenie m. in. w zakresach; - Kpa, praktyczne stosowanie, orzecznictwo, postępowania egzekucyjne, -

⁸ Paragraf 455 – szkolenia członków korpusu służby cywilnej (czwarta cyfra 8 i 9; 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) - załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.)

⁹ Rozmowy przeprowadzane z pracownikami odchodzącymi z pracy

postępowanie kontrolne i komunikacja między kontrolerem a kontrolowanym, - zasady właściwych kontaktów z obywatelami.

(dowód: akta kontroli, str. 102-106)

Programy ww. szkoleń miały na celu zdobycie wiedzy przez uczestników szkoleń (m. in. szkolenia z zakresu prawa administracyjnego, dostępu do informacji publicznej, ochrony informacji niejawnych, itp.), jak i umiejętności praktycznych (m. in. informatyka, języki obce, nauka języka migowego, rozwój umiejętności interpersonalnych, obsługa klienta, itp.). Tematy szkoleń ujęte w planach szkoleń odpowiadały potrzebom zgłoszonym przez pracowników i osoby zarządzające, służyły realizacji zadań statutowych LUW.

(dowód: akta kontroli, str.85-106)

1.9. W okresie od 01.01.2012 r. do 30.06.2014 r. do LUW złożono 983 skargi. W okresie tym do Urzędu nie były składane skargi na pracowników LUW związane z ich kompetencjami zawodowymi (np. skargi w zakresie braku przygotowania merytorycznego pracownika, skargi dotyczące błędnie wydanych decyzji, co mogłoby wynikać z braku aktualizacji wiedzy przez pracownika itp.).

(dowód: akta kontroli, str. 154, 180)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

2. Zasady uczestnictwa pracowników LUW (w tym członków korpusu służby cywilnej) w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą NIK obowiązywały następujące pisemne zasady kierowania pracowników LUW na szkolenia oraz kierowania i finansowania innych form podnoszenia kwalifikacji, tj. następujące zarządzenia Dyrektora: - nr 51 z dnia 21.10.2011 r. w sprawie zasad organizacji i realizacji szkoleń oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych, - nr 31 z 20.06.2012 r. (o treści jak powyżej, zmienione zarządzeniem nr 43 z 10.09.2013 r.), - nr 54 z 29.10.2013 r. w sprawie ustalenia zasad organizacji i realizacji szkoleń oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wlkp., - nr 26 z 30.04.2014 r. (o treści jak powyżej).

(dowód: akta kontroli, str. 24-43)

W kontrolowanym okresie obowiązywały w Urzędzie dokumenty pn. *Polityka Szkoleniowa Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego* zatwierdzone przez Dyrektora: - z sierpnia 2010 r., - z czerwca 2012 r. (obowiązująca także w 2013 r. oraz w I półroczu 2014 r.).

W ww. dokumentach ustalono m. in. zasady i procedury tworzenia planów szkoleń, przeprowadzania szkoleń (w tym szkoleń: - centralnych, - powszechnych, - specjalistycznych, - w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego), finansowania szkoleń, oceny efektów zrealizowanych szkoleń, oceny i weryfikacji polityki szkoleniowej. W załączniku nr 1 do Polityki szkoleniowej z czerwca 2012 r. ustalono wzór formularza zgłaszania potrzeb szkoleniowych, a w załączniku nr 2 Arkusz Indywidualnej Oceny Szkolenia (AIOS).

(dowód: akta kontroli, str. 107-123)

W „Programie Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim na lata 2013-2015”¹⁰ (PZZL) wśród obszarów zarządzania zasobami ludzkimi wyszczególniono m. in. obszar „Rozwój i szkolenie” i zapisano, iż w roku 2012 wprowadzona została Polityka Szkoleniowa Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego określająca: - zasady planowania szkoleń, - sposób realizacji szkoleń, - zasady oceny efektywności szkoleń. Ponadto w PZZL uregulowano procedurę ustalania IPRZ członka korpusu służby cywilnej.

(dowód: akta kontroli, str. 44-53)

2.2. W 2012 r. spośród 442 pracowników, 383 (86,65%) brało udział w 310 szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji (w tym w 302 szkoleniach, 7 studiach podyplomowych, 1 innym rodzaju szkoleń). Nie uczestniczyło w żadnym szkoleniu 59 pracowników (13,35%). Koszty szkoleń wynosiły 282.788,35 zł (w tym 188.481,53 zł ze środków własnych i 94.306,82 zł ze środków unijnych), a średni koszt szkolenia jednego pracownika (spośród pracowników uczestniczących w szkoleniach) wynosił 738,35 zł. W największym stopniu ze szkoleń korzystali pracownicy zatrudnieni na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, tj. 16 pracowników (100%), w najmniejszym pracownicy spoza korpusu służby cywilnej, tj. 10 pracowników (17,24%).

W 2013 r. spośród 444 pracowników, 249 (56,08%) brało udział w 312 szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji (w tym w 307 szkoleniach, 4 studiach podyplomowych, 1 innym rodzaju szkoleń). Nie uczestniczyło w żadnym szkoleniu 195 pracowników (43,92%). Koszty szkoleń wynosiły 318.930,77 zł (w tym 241.747,70 zł ze środków własnych i 77.184,07 zł ze środków unijnych), a średni koszt szkolenia jednego pracownika (spośród pracowników uczestniczących w szkoleniach) wynosił 1.280,85 zł. W największym stopniu ze szkoleń korzystali pracownicy zatrudnieni na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, tj. 19 pracowników (100%), oraz na stanowiskach koordynujących w służbie cywilnej, tj. 39 pracowników (100%), w najmniejszym pracownicy spoza korpusu służby cywilnej, tj. 10 pracowników (12,82%).

W I półroczu 2014 r. spośród 442 pracowników, 109 (24,66%) brało udział w 90 szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji (w tym w 87 szkoleniach, 3 studiach podyplomowych). Nie uczestniczyło w żadnym szkoleniu 333 pracowników (75,34%). Koszty szkoleń wynosiły 70.629,50 zł (w tym 60.875,65 zł ze środków własnych i 9.753,85 zł ze środków unijnych), a średni koszt szkolenia jednego pracownika (spośród pracowników uczestniczących w szkoleniach) wynosił 647,98 zł. W najmniejszym stopniu ze szkoleń korzystali pracownicy spoza korpusu służby cywilnej, tj. 6 pracowników (7,5%).

(dowód: akta kontroli, str. 76-81, 384)

Z wyjaśnień trzech osób, które nie brały udziału w szkoleniach w 2012 r. oraz w 2013 r. wynika, że powodem nie uczestniczenia w szkoleniach, o których mowa w ustawie z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej¹¹ były: 1) brak zmian w przepisach prawa w zakresie wykonywanych zadań; 2) oferta szkoleniowa nie była przydatna z punktu widzenia wykonywanych zadań; 3) brak czasu na uczestnictwo w szkoleniu oraz wiek przedemerytalny. Jedna z pracownic wyjaśniła, iż pogłębiała swoją wiedzę poprzez samokształcenie.

(dowód: akta kontroli, str. 227-230)

¹⁰ Wprowadzonym na podstawie zarządzenia nr 47 Dyrektora Generalnego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 30 września 2013 r. (poprzednio obowiązywał w tym zakresie Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi wprowadzony zarządzeniem nr 41 Dyrektora Generalnego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 29 listopada 2012 r., a wcześniej Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego LUW w sierpniu 2010 r.)

¹¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.

W analizowanym okresie zaplanowano i przeprowadzono szkolenia w służbie cywilnej w sposób następujący:

W 2012 r.: - dla 314 pracowników zaplanowano 31 szkoleń powszechnych członków korpusu służby cywilnej na kwotę 171.065,35 zł, przeprowadzono dla 202 pracowników (64,33%, w liczbie przeprowadzonych szkoleń wykazuje się wyłącznie szkolenia zakończone uzyskaniem certyfikatu/zaświadczenia) 31 szkoleń (100%) na kwotę 162.906,35 zł (95,23%), - nie planowano i nie realizowano szkoleń w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej¹², - zaplanowano wydatkowanie 206.614 zł na szkolenia specjalistyczne członków korpusu służby cywilnej (nie planowano liczby szkoleń i liczby uczestników), przeprowadzono 178 szkoleń dla 142 osób na kwotę 113.474 zł (54,92% kwoty zaplanowanej), - 29 pracowników uczestniczyło w 4 szkoleniach centralnych.

W 2013 r.: - dla 288 pracowników zaplanowano 23 szkolenia powszechne członków korpusu służby cywilnej na kwotę 127.364,40 zł, przeprowadzono dla 124 pracowników (43,06%, w liczbie przeprowadzonych szkoleń wykazuje się wyłącznie szkolenia zakończone uzyskaniem certyfikatu/zaświadczenia) 25 szkoleń (108,70%) na kwotę 151.710,40 zł (119,12%), - nie planowano i nie realizowano szkoleń w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej, - zaplanowano wydatkowanie 175.874,87 zł na szkolenia specjalistyczne członków korpusu służby cywilnej (nie planowano liczby szkoleń i liczby uczestników), przeprowadzono 205 szkoleń dla 106 osób na kwotę 165.073,37 zł (93,86% kwoty zaplanowanej), - 3 pracowników uczestniczyło w 9 szkoleniach centralnych.

W I półroczu 2014 r.: - dla 272 pracowników zaplanowano na cały 2014 r. 18 szkoleń powszechnych członków korpusu służby cywilnej na kwotę 114.000 zł, przeprowadzono w I półroczu dla 50 pracowników (18,38%, w liczbie przeprowadzonych szkoleń wykazuje się wyłącznie szkolenia zakończone uzyskaniem certyfikatu/zaświadczenia) 7 szkoleń (38,89%) na kwotę 24.080 zł (21,12%), - nie planowano i nie realizowano szkoleń w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej, - zaplanowano wydatkowanie w 2014 r. 130.695,50 zł na szkolenia specjalistyczne członków korpusu służby cywilnej (nie planowano liczby szkoleń i liczby uczestników), przeprowadzono 64 szkolenia dla 73 osób na kwotę 45.489,50 zł (34,81% kwoty zaplanowanej na 2014 r.), - pracownicy LUW nie uczestniczyli w I półroczu 2014 r. w szkoleniach centralnych.

W 2012 r. przeprowadzono wszystkie zaplanowane szkolenia powszechne (31), w 2013 r. przeprowadzono o 2 szkolenia powszechne więcej niż zaplanowano (zaplanowano 23, przeprowadzono 25).

(dowód: akta kontroli, str. 82-84, 394)

2.3. W LUW przekazywano (rozpowszechniano) informacje o organizowanych szkoleniach w następujący sposób: - informacje o zatwierdzeniu planu szkoleń na dany rok oraz o limitach środków finansowych na szkolenia specjalistyczne pracowników poszczególnych wydziałów oraz wykazy szkoleń powszechnych zaplanowanych do przeprowadzenia w danym roku przekazywano dyrektorom wydziałów LUW, - wykazy szkoleń powszechnych zaplanowanych do przeprowadzenia w danym roku publikowano na stronie intranetowej LUW¹³.

(dowód: akta kontroli, str. 177-179, 181)

¹² Zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c.: W przypadku, gdy programy szkoleń centralnych, powszechnych i specjalistycznych są zgodne z indywidualnym programem rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej, dyrektor generalny urzędu (kierownik urzędu) może skierować członka korpusu służby cywilnej na te szkolenia w ramach ustalonego dla niego indywidualnego programu rozwoju zawodowego

¹³ W systemie EZD (Elektronicznego Zarządzania Dokumentami) wprowadzonym i wykorzystywanym w LUW od 2012 roku

2.4. Badaniem w zakresie podnoszenia kwalifikacji objęto 20 pracowników¹⁴ uczestniczących w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji (studiach podyplomowych). Kontrola wykazała, że przestrzegane były wewnętrzne uregulowania w zakresie podnoszenia kwalifikacji przez pracowników¹⁵ oraz uregulowania wynikające z przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku - Kodeks pracy¹⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 354-373)

2.5. Pracownicy 2 wydziałów LUW (Wydziału Finansów, Budżetu i Certyfikacji oraz Wydziału Programów Europejskich i Rządowych) brali udział w szkoleniach w ramach projektów współfinansowanych ze środków funduszy unijnych. I tak:

Wydział Finansów, Budżetu i Certyfikacji.

LUW w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 pełnił funkcję Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji. Pracownicy ww. Wydziału¹⁷ brali udział w kontrolowanym okresie w szkoleniach (powszechnych i specjalistycznych) w ramach projektów współfinansowanych ze środków funduszy unijnych. Wydatki na szkolenia zostały sfinansowane z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w ramach działania 1.2 – Podnoszenie kwalifikacji. Szkolenia organizowane przez ww. Wydział ze względu na niski koszt pojedynczego szkolenia zrealizowano bez stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁸ (Pzp). I tak pracownicy Wydziału brali udział w następujących szkoleniach:

- w 2012 r. ogółem 57 pracowników m. in. w szkoleniach: Inżynieria finansowa oraz nowy okres programowy 2014-2020, Efektywność osobista dla przedstawicieli administracji publicznej zaangażowanej we wdrażanie funduszy europejskich, kursy nauki języka angielskiego. Łączne koszty szkoleń w 2012 r. wyniosły 69.151 zł (w tym środki unijne 58.778,35 zł, środki z budżetu państwa 10.372,65 zł),

- w 2013 r. ogółem 12 pracowników w szkoleniach: kursy nauki języka angielskiego, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w 2013 r., Zarządzanie i regulacja działalności Unii Europejskiej. Łączne koszty szkoleń w 2013 r. wyniosły 28.082,50 zł (w tym środki unijne 23.870,12 zł, środki z budżetu państwa 4.212,38 zł),

- w I półroczu 2014 r. ogółem 3 pracowników w szkoleniach: Statystyczna analiza danych dla urzędników, Procedura udzielania ulg w spłacie środków europejskich, do których beneficjent został zobowiązany w trybie ustawy o finansach publicznych. Łączne koszty szkoleń w I półroczu 2014 r. wyniosły 1.970 zł (w tym środki unijne 1.674,50 zł, środki z budżetu państwa 295,50 zł).

Najwyższe wydatki ogólne i najwyższe wydatki jednostkowe (z wyłączeniem szkoleń językowych) w kwocie 14.300 zł poniesiono na szkolenie powszechne przeprowadzone w 2012 r. dla 14 osób pn. Inżynieria finansowa oraz nowy okres programowy 2014-2020, tj. 1.021,42 zł na jedną osobę (dwudniowe szkolenie z jednym noclegiem odbyło się w hotelu w Barlinku). W ww. kwocie zawarto zapewnienie przez wykonawcę umowy szkoleniowej usług hotelowo-żywnościowych, sali konferencyjnej, pomocy wizualnych, materiałów szkoleniowych.

¹⁴ po 10 pracowników uczestniczących w szkoleniach w 2012 r. oraz po 10 pracowników uczestniczących w szkoleniach w 2013 r.

¹⁵ Uregulowania wynikające z zarządzeń Dyrektora Generalnego LUW

¹⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1502

¹⁷ W latach 2012-2013 Wydziału Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji LUW, a następnie (od 2013 r. do czasu kontroli NIK) Wydziału Finansów, Budżetu i Certyfikacji LUW

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

(dowód: akta kontroli, str. 156-174)

Wydział Programów Europejskich i Rządowych.

Pracownicy ww. Wydziału brali udział w szkoleniach w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007-2013, Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007 – 2013 (instytucja zarządzająca/koordynująca Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju). Szkolenia organizowane przez ww. Wydział ze względu na niski koszt pojedynczego szkolenia zrealizowano bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. I tak pracownicy Wydziału brali udział w następujących szkoleniach:

- w 2012 r. ogółem 73 pracowników m. in. w szkoleniach: Ocena oddziaływania na środowisko, jako warunek uzyskania funduszy europejskich, Grupowy kurs języka niemieckiego, Indywidualne kursy języka angielskiego. Łączne koszty szkoleń w 2012 r. wyniosły 64.467 zł (w tym środki własne 31.611,53 zł, środki unijne 35.528,47 zł),

- w 2013 r. ogółem 74 pracowników m. in. w szkoleniach: Komunikowanie interpersonalne i budowa zespołu, Zarządzanie i regulacja działalności UE, Przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu, automotywacja i skuteczna realizacja celów. Łączne koszty szkoleń w 2013 r. wyniosły 88.753,95 zł (w tym środki własne 35.440 zł, środki unijne 53.313,95 zł),

- w I półroczu 2014 r. ogółem 19 pracowników m. in. w szkoleniach: Grupowy kurs języka niemieckiego, Prawa i obowiązki organu administracji publicznej (...), Postępowanie egzekucyjne w administracji (...). Łączny koszt szkoleń w I półroczu 2014 r. wynosił 10.695,50 zł (w tym środki własne 2.616,15 zł, środki unijne 8.079,35 zł).

Najwyższe wydatki ogólne i najwyższe wydatki jednostkowe (z wyłączeniem szkoleń językowych) w kwocie 23.493,45 zł poniesiono na szkolenie przeprowadzone w 2013 r. dla 3 osób pn. Praktyka Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) - szkolenie zagraniczne poświęcone dobrym praktykom i wymianie doświadczeń w zakresie monitorowania i kontroli projektów w ramach programu EWT. Wydatki na jedną osobę wyniosły 7.831,15 zł, szkolenie odbyło się w Hiszpanii/Portugalii (Galicia/Norte) w terminie 24-28.09.2013 r. Na wyjazd wszystkich ww. osób wyraził zgodę Wojewoda Lubuski, zakres szkolenia odpowiadał zakresom obowiązków tych osób, wydatki zostały prawidłowo udokumentowane i ujęte w ewidencji księgowej, osoby te sporządziły sprawozdania z podróży zagranicznej.

(dowód: akta kontroli, str.193-202, 231-267)

2.6. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wlkp. nie organizował w okresie od 01.01.2012 r. do 30.06.2014 r. szkoleń wspólnie z innymi jednostkami. Członkowie służby cywilnej, zatrudnieni w innych jednostkach niż LUW, nie uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez LUW. W ww. okresie Dyrektor Generalny nie zawierał porozumień z dyrektorami generalnymi innych urzędów (kierownikami innych urzędów).

(dowód: akta kontroli, 154)

2.7. W LUW nie zdarzały się w okresie od 01.01.2012 r. do 30.06.2014 r. przypadki pisemnej odmowy pracownikom udziału w szkoleniach lub innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

(dowód: akta kontroli, str. 154)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Wydatkowanie środków przeznaczonych na szkolenia pracowników LUW, w tym na szkolenia członków korpusu służby cywilnej

Opis stanu
faktycznego

3.1. Całkowite wydatki związane z podnoszeniem kwalifikacji przez pracowników LUW wyniosły w kontrolowanym okresie 1.027.100,05 zł, z tego 764.238,61 zł (74,41%) stanowiły płatności na rzecz firm i instytucji szkoleniowych oraz wykładowców prowadzących szkolenia dla pracowników, 262.861,44 zł (25,59%) pozostałe wydatki.

Najwyższe płatności na rzecz firm i instytucji szkoleniowych oraz wykładowców prowadzących szkolenia dla pracowników poniesiono w 2013 r. (387.041,82 zł). W 2012 r. roku płatności te wyniosły 306.158,58 zł, a w pierwszym półroczu 2014 r. 71.038,21 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 212)

Badaniem w zakresie wydatkowania środków finansowych na podnoszenie kwalifikacji objęto 20 pracowników¹⁹ uczestniczących w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji (studiach podyplomowych). Ustalono, że pracownicy uczestniczący w szkoleniach organizowanych przez firmy/instytucje szkoleniowe zapewniające wyżywienie, nie otrzymywali diet. W przypadku zapewnionego przez firmy/instytucje szkoleniowe zakwaterowania pracownicy nie otrzymywali ryczałtowego zwrotu kosztów noclegu.

(dowód: akta kontroli, str. 354-373)

3.2. Dyrektor Urzędu terminowo, tj. zgodnie z § 15 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c., przekazał Szefowi Służby Cywilnej zbiorcze zestawienie dotyczące szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku, tj. w dniach: - 18.01.2013 r. (za 2012 r.), - 07.01.2014 r. (za 2013 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 67-72)

3.3. Badaniem objęto dokumenty (w tym umowy) na wykonanie usług szkoleniowych o najwyższej wartości, tj. po dwie umowy z 2012 r. i z 2013 r. i jedną umowę z 2014 r. (łącznie 5 umów opisanych w punkcie 3.4 wystąpienia pokontrolnego). W ww. sprawach sporządzono notatki z przeprowadzonego rozeznania rynku zamówienia o wartości do 14.000 euro, w których dokonywano analizy i porównania ofert złożonych przez firmy szkoleniowe, proponowano wybór firmy szkoleniowej. Przy dokonywaniu propozycji wyboru oferty kierowano się przede wszystkim ceną, opinią o firmie, miejscem szkolenia. Wszystkie ww. szkolenia zatwierdziła do realizacji Dyrektor Biura Organizacyjnego i Kadr Urzędu Krystyna Kowałko.

(dowód: akta kontroli, str. 276-343)

3.4. W Urzędzie w okresie od 01.01.2012 r. do 30.06.2014 r. nie przeprowadzano postępowań i nie udzielano zamówień publicznych na przeprowadzenie/zorganizowanie szkoleń dla pracowników LUW na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 192)

¹⁹ po 10 pracowników uczestniczących w szkoleniach w 2012 r. oraz po 10 pracowników uczestniczących w szkoleniach w 2013 r.

W kontrolowanym okresie zasady udzielania zamówień publicznych (do których stosuje się przepisy Pzp, jak też do których nie stosuje się przepisów Pzp) były uregulowane w zarządzeniach Dyrektora Generalnego LUW: - nr 14 z 13.05.2009 r.²⁰, - nr 44 z 12.09.2013 r.²¹, - nr 29 z 30.05.2014 r.²².

(dowód: akta kontroli, str. 213-225, 406-408)

Badaniem objęto dokumenty, w tym umowy na wykonanie usług szkoleniowych o najwyższej wartości, tj. po dwie umowy z 2012 r. i z 2013 r. i jedną umowę z 2014 r. o wartościach poniżej progu²³ (łącznie 5 umów), tj. umowę: 1) z 08.05.2012 r.²⁴ na kwotę 12.000 zł zawartą z Mazowieckim Centrum Doskonalenia Kadr s.c. na przeprowadzenie dwudniowych warsztatów szkoleniowych: W pierwszym dniu: opracowanie programu kontroli wg zasad określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej²⁵. W drugim dniu: opracowanie projektu wystąpienia pokontrolnego wg zasad określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. Szkolenie przeprowadzono w siedzibie LUW. 2) z 28.03.2012 r. na kwotę 5.800 zł zawartą z Lubuskim Centrum Szkoleniowo-Doradczym z siedzibą w Zielonej Górze na przeprowadzenie 40 godzinnego szkolenia Język migowy dla jednostek administracji publicznej – poziom podstawowy. Szkolenie przeprowadzono w siedzibie LUW. 3) z 04.07.2013 r. na kwotę 7.500 zł zawartą z firmą Gamma z siedzibą w Warszawie na przeprowadzenie dwóch jednodniowych szkoleń Mobbing - istota zjawiska. Szkolenie przeprowadzono w siedzibie LUW. 4) z 12.03.2013 r.²⁶ na kwotę 6.300 zł zawartą z firmą UNA z siedzibą we Wrocławiu na przeprowadzenie dwóch jednodniowych szkoleń Indywidualny Program Rozwoju Zawodowego. Szkolenie przeprowadzono w siedzibie LUW. 5) z 17.03.2014 r. na kwotę 4.400 zł zawartą z firmą Zachodni Ośrodek Badań Społecznych i Ekonomicznych z siedzibą w Gorzowie Wlkp. na przeprowadzenie warsztatów szkoleniowych Komunikacja w budowaniu zespołu. Szkolenie przeprowadzono w Gorzowie Wlkp. w hotelu Gracja.

Nie zawierano aneksów (innych pisemnych zmian) do ww. umów. Decyzje o organizacji ww. szkoleń wynikały z ujęcia tych szkoleń w planie szkoleń.

(dowód: akta kontroli, str. 276-343)

Podmioty, którym powierzono przeprowadzenie szkoleń spełniały wymogi określone w § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c., tj.: 1) posiadały doświadczenie w prowadzeniu działalności szkoleniowej, 2) posiadały odpowiadający potrzebom organizatora szkolenia program szkolenia lub zapewniły jego opracowanie, 3) dysponowały pracownikami lub współpracownikami dającymi rękojmię należytej realizacji programu szkolenia, w szczególności posiadającymi odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie, 4) zapewniały bazę materialną odpowiednią dla danego szkolenia, w szczególności warunki lokalowe oraz wyposażenie w pomoce dydaktyczne i sprzęt, niezbędne do realizacji programu szkolenia. Potwierdzenie spełniania ww. kryteriów następowało w ofertach prowadzenia szkoleń składanych przez te podmioty do LUW.

(dowód: akta kontroli, str. 374-383)

²⁰ w sprawie ustalenia zasad organizacji wykonywania zamówień publicznych w LUW (ze zm.), obowiązywało w 2012 r. oraz do 11.09.2013 r.,

²¹ w sprawie ustalenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w LUW, obowiązywało od 12.09.2013 r. do 29.05.2014 r.,

²² w sprawie ustalenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w LUW, obowiązuje od 30.05.2014 r.

²³ Zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych: ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro (od 16.04.2014 r. 30.000 euro).

²⁴ W notatce służbowej z przeprowadzonego rozeznania rynku zamówienia o wartości do 14.000 euro zapisano, że informację dotyczącą ceny i innych kryteriów wyboru oferty uzyskano od jednej firmy, tj. od firmy Mazowieckiego Centrum Doskonalenia Kadr s.c. Małgorzata Reisch, Agnieszka Maciejewska w Warszawie

²⁵ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

²⁶ W notatce służbowej z przeprowadzonego rozeznania rynku zamówienia o wartości do 14.000 euro zapisano, że informację dotyczącą ceny i innych kryteriów wyboru oferty uzyskano od jednej firmy, tj. od firmy UNA z Wrocławia

3.5. Analiza dotycząca 5 umów opisanych w punkcie 3.4 wystąpienia pokontrolnego wykazała, że zapisy umów odpowiadały przepisom rozporządzenia w sprawie szkoleń w s. c., za wyjątkiem: 1) umowy z 08.05.2012 r., która nie określała treści programu szkolenia (wymóg określony w § 12 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia), oraz warunków nadzoru nad przebiegiem szkolenia (§ 12 ust. 1 pkt 4), 2) umowy z 04.07.2013 r., która nie określała treści programu szkolenia (§ 12 ust. 1 pkt 1), sposobu zaliczenia szkolenia (§ 12 ust. 1 pkt 3), oraz warunków nadzoru nad przebiegiem szkolenia (§ 12 ust. 1 pkt 4), 3) umowy z 12.03.2013 r. która nie określała warunków nadzoru nad przebiegiem szkolenia (§ 12 ust. 1 pkt 4), 4) umowy z 17.03.2014 r., która nie określała treści programu szkolenia (§ 12 ust. 1 pkt 1), oraz warunków nadzoru nad przebiegiem szkolenia (§ 12 ust. 1 pkt 4).

(dowód: akta kontroli, str. 374-383)

3.6. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano szkoleń powszechnych nieplanowanych (nie wynikających z planu szkoleń). W przypadku zmian tematów szkoleń powszechnych zmianie ulegały plany szkoleń.

(dowód: akta kontroli, str. 226)

3.7. Analiza zapisów 5 umów, o których mowa w punkcie 3.4 wystąpienia pokontrolnego oraz wydatków dokonanych na podstawie tych umów wykazała, że: - do ww. umów nie zawierano aneksów, - podstawą dokonania wydatków w 4 przypadkach była kwota zawarta w umowach, w jednym przypadku kwota o 720 zł wyższa, niż zawarta w umowie (w umowie zapisano, że kwota wynagrodzenia wynosi 6.300 zł, na fakturze wyszczególniono kwotę 7.020 zł, zapłacono wykonawcy kwotę 7.020 zł), - w jednym przypadku z treści oferty oraz z notatki z przeprowadzonego rozeznania rynku wynikało, że wartość jednodniowego szkolenia zawarta w ofercie i w ww. notatce wynosiła 3.250 zł (wartość dwóch jednodniowych szkoleń 6.500 zł) natomiast zawarto umowę z wykonawcą i wypłacono wykonawcy za przeprowadzenie tego szkolenia 7.500 zł, - wydatki zakwalifikowano do właściwych paragrafów, - płatności dokonywano po wykonaniu usług, - płatności były dokonywane terminowo, - operacje gospodarcze dotyczące zakupu usług szkoleniowych zostały właściwie udokumentowane oraz rzetelnie ujęte w ewidencji księgowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 276-343)

W grudniu 2012 r. i w grudniu 2013 r. wydatkowano następujące kwoty na szkolenia, w stosunku do wydatków ponoszonych w ciągu całego roku: - w 2012 r. wydatki na szkolenia wynosiły 282.788,35 zł, w tym w grudniu 27.432,51 zł (9,7%), - w 2013 r. wydatki na szkolenia wynosiły 318.930,77 zł, w tym w grudniu 80.640,10 zł (25,2%). Wydatki w grudniu 2013 r. ze środków własnych oraz ze środków unijnych związane były w szczególności z dokonywaniem płatności za naukę języków obcych (na kwotę ogółem 47.692 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 73-74, 203-211)

3.8. W badanym okresie Urząd dysponował 6 salami szkoleniowymi i konferencyjnymi, z tego: - jedna sala (nr 11, największa i na największą ilość uczestników - 150) od kwietnia 2014 r. jest remontowana, - jedna sala (nr 320) jest użytkowana od stycznia 2014 r., - jedna sala (nr 205) była od czerwca do września 2012 r. wyłączona z eksploatacji. Spośród ww. 6 sal w 4 może szkolić się jednorazowo 25 i więcej (do 150) uczestników.

(dowód: akta kontroli, str. 274-275)

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

1. Cztery umowy opisane w punkcie 3.4 wystąpienia pokontrolnego nie zawierały zapisów, o których stanowią przepisy § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s. c.: - umowa z 08.05.2012 r., nie określała treści programu szkolenia (§ 12 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia), warunków nadzoru nad przebiegiem szkolenia (§ 12 ust. 1 pkt 4), - umowa z 04.07.2013 r., nie określała treści programu szkolenia (§ 12 ust. 1 pkt 1), sposobu zaliczenia szkolenia (§ 12 ust. 1 pkt 3), warunków nadzoru nad przebiegiem szkolenia (§ 12 ust. 1 pkt 4), - umowa z 12.03.2013 r. nie określała warunków nadzoru nad przebiegiem szkolenia (§ 12 ust. 1 pkt 4), - umowa z 17.03.2014 r., nie określała treści programu szkolenia (§ 12 ust. 1 pkt 1), warunków nadzoru nad przebiegiem szkolenia (§ 12 ust. 1 pkt 4).

(dowód: akta kontroli, str. 374-383)

Alina Graczykowska wyjaśniła, że uważała, iż powyższe elementy zawarte są w całości dokumentacji związanej ze szkoleniami. Zadeklarowała, że obecnie projekt nowej umowy z firmą szkoleniową zawiera wszystkie niezbędne elementy określone w § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia. Umowa ta będzie stanowić w przyszłości wzór do zawierania umów szkoleniowych.

(dowód: akta kontroli, str. 395-396, 401-403)

2. W przypadku jednej umowy na przeprowadzenie szkolenia (umowa z 12.03.2013 r.) dokonano zmiany zakresu przedmiotowego i wartości umowy bez zachowania formy pisemnej (nie zawierano pisemnych aneksów). W umowie zapisano, że kwota wynagrodzenia wynosi 6.300 zł za przeszkolenie 35 osób oraz, że wszelkie zmiany i uzupełnienia umowy wymagają formy pisemnej. Na fakturze wyszczególniono natomiast kwotę 7.020 zł za przeszkolenie 39 osób. Kwotę 7.020 zł zapłacono wykonawcy.

(dowód: akta kontroli, str. 308-322)

Alina Graczykowska wyjaśniła, że w ofercie szkoleniowej, jak również ustnie ustalono, że w przypadku większej liczby uczestników zapłata zostanie dokonana na podstawie listy obecności na szkoleniu, a cena za 1 osobę wyniesie 180 zł brutto. W szkoleniu brało udział o 4 osoby więcej niż zaplanowano pierwotnie, co potwierdza dokumentacja związana z tym szkoleniem. Przyznała, że nie dopilnowała, aby dokonać pisemnej zmiany tej umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 395-396)

3. W przypadku jednej umowy na przeprowadzenie szkolenia (umowa z 04.07.2013 r.), nierzetelnie przeprowadzono analizę oferty szkoleniowej. Do czasu popisania umowy nie wyjaśniono bowiem rozbieżności dotyczące 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 (o 1.000 zł wyższą niż wynikałaby z sumowania wartości tych szkoleń, $2 \times 3.250 = 6.500$ zł). W konsekwencji w umowie ustalono wynagrodzenie wykonawcy na kwotę 7.500 zł za dwa jednodniowe szkolenia i taką cenę zapłacono.

(dowód: akta kontroli, str. 292-307)

Alina Graczykowska wyjaśniła, że z uwagi na to, że w umowie uwzględniana jest cena brutto do realizacji szkolenia (nie zauważyła, że w ofercie podano wycenę $3.250 \text{ zł} \times 2 = 7.500 \text{ zł}$), dlatego też umowa została zawarta na 7.500 zł, jak również faktura została

wystawiona na ww. kwotę. Z wyjaśnień tej firmy szkoleniowej uzyskanej przez nią podczas niniejszej kontroli NIK wynika, że jest to omyłka pisarska, która pojawiła się w podsumowaniu i wycenie całego projektu. Podczas kontroli NIK nie przedłożono kontrolującemu ww. wyjaśnień firmy szkoleniowej.

(dowód: akta kontroli, str. 395-396)

4. W dwóch przypadkach wybrano wykonawców usług szkoleniowych po otrzymaniu oferty tylko od jednego oferenta. W przypadku umowy z 08.05.2012 r. zawartej z firmą Mazowieckie Centrum Doskonalenia Kadr s. c. z Warszawy na kwotę 12.000 zł (kwotę ww. wypłacono wykonawcy) zapisano w notatce służbowej, że wybrano tego wykonawcę z uwagi na to, że firma powyższa będzie kontynuować szkolenie prowadzone dla pracowników Urzędu w 2011 r. W przypadku umowy z 12.03.2013 r. zawartej z firmą UNA z Wrocławia na kwotę 6.300 zł (wykonawcy wypłacono kwotę 7.020 zł) zapisano w notatce służbowej, że wybrano tego wykonawcę z uwagi na to, że trenerem będzie osoba, która realizowała w poprzednich latach szkolenia dla LUW. Do dwóch ww. notatek służbowych nie dołączono innych dokumentów potwierdzających zebranie informacji od jeszcze co najmniej 2 wykonawców (np. ofert pisemnych, wydruków ze stron internetowych firm przeprowadzających szkolenia).

Powyższe było niezgodne z zapisami wewnętrznych uregulowań LUW, tj. zarządzenia Nr 14 Dyrektora Generalnego LUW z dnia 13.05.2009 r. w sprawie ustalenia zasad organizacji i wykonywania zamówień publicznych w LUW (ze zm.), które w § 12 pkt 2 stanowiło, że dla realizacji każdego zamówienia/zakupu wymagana jest zgoda kierownika zamawiającego, przy czym dla zamówień o wartości większej niż 5 tys. 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.

Wewnętrzne uregulowania LUW nie przewidywały odstępstw od trybu udzielania zamówień o wartości większej niż 5 tys. zł określonego w § 12 pkt 2 ww. zarządzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 213-225, 276-283, 308-322, 406-408)

Alina Graczykowska wyjaśniła, że stała na stanowisku, że skoro jedna i druga firma kontynuują szkolenia (w częściach warsztatowych), to nie musi zbierać informacji od co najmniej 3 wykonawców. Chciała, aby te szkolenia były kontynuowane przez firmy, które prowadziły szkolenia w części teoretycznej w latach wcześniejszych.

(dowód: akta kontroli, str. 400)

Zastępca Dyrektora Biura Organizacyjnego i Kadr LUW Krystyna Kowalko wyjaśniła m. in., że: w jej ocenie pracownik prowadzący postępowanie dokonał wyboru wykonawcy w sposób prawidłowy. Nadrzędna zasada ustawy o finansach publicznych wyrażona jest w art. 44 ust. 3, gdzie określono, że wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Mając na względzie powyższe oraz fakt, że przedmiot zamówienia obejmował usługi o charakterze nie priorytetowym, które nie zostały uregulowane w obowiązującym w tym czasie w LUW zarządzeniu Nr 14 Dyrektora Generalnego LUW z dnia 13.05.2009 r., pracownik dokonał wyboru wykonawcy z zachowaniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych. W związku z powyższym uznała, że zatwierdzając szkolenie do realizacji działała zgodnie z prawem. Zbieranie

dotychczasowych ofert w sytuacji, gdy szkolenia były kontynuacją wcześniej prowadzonych szkoleń byłoby bezcelowe, gdyż szkoleń takich (kontynuacyjnych) nie mogły prowadzić inne firmy.

(dowód: akta kontroli, str. 404-405)

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że uregulowania przedmiotowego zarządzenia miały zastosowanie do wszelkich zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane finansowane z budżetu Wojewody Lubuskiego, a tym samym należało je stosować bez względu na charakter i przedmiot nabywanej usługi, w tym na zakup usług szkoleniowych (§ 2 ust. 1 oraz § 12 zarządzenia).

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

4.1. Analiza przydatności szkoleń przeprowadzona na próbie 20 pracowników oddelegowanych na szkolenia (19 osób) i studia (1 osoba) w latach 2012 – 2013 wykazała, że wszystkie szkolenia były zbieżne z zakresami obowiązków pracowników, tematyki szkoleń się nie powtarzały, - w 15 przypadkach szkolenia były nastawione na zdobycie wiedzy, w 4 na zdobycie umiejętności praktycznych, - wszystkie szkolenia zakończyły się uzyskaniem zaświadczenia/certyfikatu, - podstawą do wystawienia zaświadczenia/certyfikatu przez wykonawcę był we wszystkich przypadkach sam fakt uczestnictwa pracownika w szkoleniu, - w żadnym przypadku udział pracownika w szkoleniu nie był związany z uzyskaniem certyfikatu/licencji/uprawnienia zawodowego, - w ww. 19 przypadkach pracodawca nie dofinansowywał podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników i nie zawierał z pracownikami umów o podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Tematy zrealizowanych szkoleń odpowiadały potrzebom Urzędu i były zgodne z zakresem wykonywanych przez LUW zadań.

W jednym przypadku Urząd zawarł z pracownikiem umowę o podnoszenie kwalifikacji zawodowych (studia podyplomowe, przy czym pracownik kontynuował naukę na I semestrze studiów, który nie zakończył się jeszcze uzyskaniem dyplomu ukończenia tych studiów).

(dowód: akta kontroli, str. 354-373)

4.2. Po zakończeniu 5 szkoleń opisanych w punkcie 3.4 wystąpienia pokontrolnego, organizator szkolenia każdorazowo sporządzał, zgodnie z wymogami § 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie szkoleń w s.c., w formie sprawozdań ocenę przebiegu zrealizowanego szkolenia. Pracownicy uczestniczący w ww. szkoleniach każdorazowo sporządzali arkusze indywidualnej oceny szkolenia (wypełniali druki AIOS), oceniając te szkolenia w sześciopunktowej skali od 4,5 pkt do 5,1 pkt. Wyniki ww. ocen były zawsze pozytywne, w związku z tym nie wystąpiła sytuacja, aby słaba/negatywna ocena firmy szkoleniowej/wykładowcy, była podstawą do nie zawarcia z takim podmiotem, któremu powierzono prowadzenie szkoleń umowy w terminie późniejszym.

(dowód: akta kontroli, str. 276-343)

4.3. W Urzędzie w badanym okresie nie prowadzono rejestru (w formie papierowej) firm szkoleniowych, z usług których korzystali pracownicy LUW uczestniczący w szkoleniach. Prowadzono natomiast bazę firm szkoleniowych w formie elektronicznej. Z wydruku z ww. bazy wynika, że na 06.11.2014 r. dokonano w niej 29 wpisów o firmach

szkoleniowych przeprowadzających szkolenia dla pracowników LUW. W bazie tej zawarto m. in. następujące dane: - nazwa firmy, - adres, - rodzaje szkoleń przeprowadzanych przez daną firmę.

(dowód: akta kontroli, str. 188-191)

4.4. Zagadnienia związane z systemem szkolenia w LUW nie były objęte audytem wewnętrznym w latach 2012 – I półrocze 2014 r. Z zapisów w książce ewidencji kontroli LUW wynika, że kontrolami zewnętrznymi w okresie od 01.01.2012 r. do 30.06.2014 r. nie obejmowano zagadnień związanych z systemem szkoleń pracowników Urzędu. W LUW brak jest dokumentów dotyczących takich kontroli przeprowadzanych w okresie od 01.01.2012 r. do 30.06.2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 156, 172, 175)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷ - zwanej dalej *ustawą o NIK*, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

1. Zamieszczanie w każdej umowie szkoleniowej obligatoryjnych zapisów wymaganych przez przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej.
2. Przestrzeganie zasady pisemności przy dokonywaniu zmian zakresu przedmiotowego oraz wartości zawieranych umów w sprawie szkoleń.
3. Rzetelną analizę ofert szkoleniowych mającą na celu zapewnienie zgodności ceny umownej z ceną ofertową.
4. Przestrzeganie przy zlecaniu przeprowadzania firmom szkoleniowym szkoleń pracowników Urzędu wewnętrznych uregulowań LUW dotyczących udzielania zamówień publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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 10 grudnia 2014 r.

Kontroler

główny specjalista kontroli państwowej

Zdzisław Szafrąński

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w

Zielonej Górze

Zbysław Dobrowolski

.....
podpis

.....
podpis