



DKSIW-APK-094-1/2016

Warszawa, dnia 12 lipca 2016 r.

Egz. Nr 2.....

## SPRAWOZDANIE

z kontroli zrealizowanej w trybie uproszczonym na temat: *Weryfikacja informacji zawartych w anonimowym piśmie dotyczących potencjalnego konfliktu interesów przy nabywaniu przez Urząd usług szkoleniowych*, przeprowadzonej w terminie 13-17 czerwca 2016 r., w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim<sup>1</sup> z siedzibą w Białymstoku przy ul. Mickiewicza 3. Kontrola została zarządzona przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Pana Mariusza Błaszczaka poza *Planem kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na rok 2016*.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie ustawy *o kontroli w administracji rządowej*<sup>2</sup>, przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie: kierownik zespołu kontrolerów - Ilona Mikiciuk, radca ministra w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA i członek zespołu kontrolerów - Robert Bartosiak, specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA<sup>3</sup>.

**Zakres kontroli** obejmował realizację szkoleń w Urzędzie w kontekście ewentualnego prowadzenia działalności szkoleniowej przez Dyrektora Generalnego PUW.

Kontrolą został objęty okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych, tj. do dnia 13 czerwca 2016 r.

**Celem kontroli** była ocena, czy przy nabywaniu usług szkoleniowych na rzecz Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego nie wystąpił potencjalny konflikt interesów polegający na zamawianiu przez Urząd usług szkoleniowych od podmiotów, w których Dyrektor Generalny Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego prowadzi działalność szkoleniową.

**Oceny działalności jednostki kontrolowanej** dokonano na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu kryteriów kontroli, takich jak: legalność, celowość, gospodarność i rzetelność.

W okresie objętym kontrolą Dyrektorem Generalnym Urzędu była Ewa Wojewódko.

<sup>1</sup> Zwany dalej PUW lub Urzędem.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

<sup>3</sup> Na podstawie upoważnień Nr 77/2016 i Nr 78/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r.

## I. WSTĘP

W wyniku anonimowej informacji o sytuacji panującej w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku w zakresie działalności szkoleniowej, przeprowadzono kontrolę w celu zweryfikowania sformułowanych w piśmie zarzutów. Autor pisma zwrócił uwagę na istnienie konfliktu interesów, polegającego na współpracy – w charakterze trenera prowadzącego szkolenia – Dyrektora Generalnego PUW Pani Ewy Wojewódko z podmiotami prowadzącymi odpłatne szkolenia na rzecz Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, tj. Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej – Podlaskie Centrum, Ośrodkiem Wspierania Administracji Lokalnej s.c. oraz COGNITIO – Centrum Przedsiębiorczości i Szkoleń s.c.

## II. OCENA USTALONEGO STANU FAKTYCZNEGO

Biorąc pod uwagę szczególną rolę, w procesie planowania, organizowania i nadzorowania szkoleń w służbie cywilnej, jaką przewidziała dla dyrektora generalnego ustawa *o służbie cywilnej*<sup>4</sup>, działanie Dyrektora Generalnego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku, polegające na prowadzeniu odpłatnej działalności szkoleniowej, w ramach zawartych umów cywilnoprawnych z podmiotami, które jednocześnie wykonują odpłatne szkolenia na rzecz Urzędu, na podstawie umów podpisywanych przez Dyrektora Generalnego, **uznano za niezgodne z zasadami służby cywilnej wynikającymi zarówno z ustawy o służbie cywilnej, jak i zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej**<sup>5</sup>.

W ocenie MSWiA naruszono zasadę bezstronności wyrażoną w przepisie art. 76 ust. 1 pkt 4 ustawy *o służbie cywilnej*, zgodnie z którą członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany rzetelnie, bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania. W tym miejscu należy wskazać na treść § 18 ww. zarządzenia, który stanowi, że zasada bezstronności wyraża się, m.in. w niedopuszczaniu do podejrzeń o konflikt między interesem publicznym i prywatnym.

Zatem działanie Dyrektora Generalnego Urzędu, odgrywającego kluczową rolę w procedurze wyboru podmiotów realizujących na rzecz Urzędu usługi szkoleniowe (poprzez akceptację podmiotu, a następnie podpisanie w imieniu Urzędu umowy na przeprowadzenie szkolenia), **rodzi uzasadnione podejrzenie o konflikt interesów**. W tym miejscu należy podkreślić, że do naruszenia zasady bezstronności wystarczy podejrzenie o konflikt interesów, a nie jego wystąpienie. Powyższe jest podyktowane charakterem korpusu służby cywilnej, wobec którego stawia się wyższe wymagania niż wobec pracowników, których stosunek pracy jest uregulowany w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy*<sup>6</sup>.

Ponadto, Dyrektor Generalny PUW swoim postępowaniem naruszyła zasadę profesjonalizmu (§ 7 ww. zarządzenia), zgodnie z którą członek korpusu służby cywilnej, m.in.: przez swoją postawę dba o wizerunek służby cywilnej, zna zasady etyki korpusu służby cywilnej i sumiennie ich przestrzega, ma na względzie wynikające z przepisów ograniczenia możliwości podjęcia zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć.

W ocenie MSWiA współpraca Dyrektora Generalnego z ww. podmiotami, może negatywnie wpływać na wizerunek Urzędu oraz całej służby cywilnej, o czym świadczy już sam fakt skierowania anonimowej informacji do Delegatury Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Białymstoku.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej* (Dz. U. 2014, poz. 1111 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. *w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej* (M. P. Nr 93, poz. 935).

<sup>6</sup> Dz.U.2014.1502 z późn. zm.



Dyrektor Generalny PUW posiadała zgodę Szefa Służby Cywilnej na prowadzenie zarobkowej działalności szkoleniowej, jednakże w przypadku zamawiania usług szkoleniowych na rzecz Urzędu od podmiotów, z którymi jednocześnie współpracuje (odpłatnie) jako wykładowca/trener, nie podejmowała żadnych działań mających na celu wyeliminowanie sytuacji, która może negatywnie wpłynąć na wizerunek Urzędu.

Biorąc pod uwagę zasady służby cywilnej oraz fakt, że ustawa o służbie cywilnej wprowadza w art. 80 ust. 2 ograniczenie w podejmowaniu zajęć zarobkowych wobec urzędników służby cywilnej, Dyrektor Generalny PUW nie poinformowała Wojewody Podlaskiego i Szefa Służby Cywilnej o sytuacji, w której podmioty, z którymi współpracuje na podstawie udzielonej zgody, starają się o odpłatne prowadzenie szkoleń w Urzędzie. Pomimo, że nie ma formalnie takiego obowiązku, to jednak Szef Służby Cywilnej, który odpowiada za przestrzeganie zasad służby cywilnej w administracji rządowej, powinien zostać poinformowany o okolicznościach, które mogą wpłynąć na decyzję o udzieleniu lub cofnięciu zgody na podejmowanie zajęć zarobkowych.

Naruszenie ww. zasad, zgodnie z art. 113 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej może stanowić podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej. Należy zwrócić uwagę, że podmiotem uprawnionym do wydania polecenia rzeczownikowi dyscyplinarnemu w przedmiocie wszczęcia postępowania wyjaśniającego jest Szef Służby Cywilnej, zaś ocena czy działanie dyrektora generalnego stanowi delikt dyscyplinarny należy do Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej.

Oceniono, że szkolenia poddane szczegółowemu badaniu były przydatne dla realizacji celów jednostki i zgodne z jej potrzebami, jednakże przyjęte w Urzędzie zasady wyboru potencjalnych Wykonawców usług szkoleniowych i wydatkowania środków publicznych na te usługi, w okresie objętym kontrolą, mogą rodzić pewne ryzyko nadużyć, bowiem powyższych kwestii do maja 2016 r. nie regulował żaden wewnętrzny akt normatywny. Przyjęta zaś praktyka działania, przy dokonywaniu wyboru potencjalnych Wykonawców - choć po uprzedniej analizie rynku - ograniczała się do kierowania zaproszeń do złożenia ofert do konkretnych podmiotów wybranych przez Urząd. Ogłoszenia o zamówieniach na usługi szkoleniowe nie były nigdzie upubliczniane.

Przy wyborze firmy szkoleniowej kierowano się przede wszystkim ceną, zatem prowadzenie, zgodnie z przyjętą zasadą, całej korespondencji z potencjalnymi Wykonawcami – łącznie z ofertą cenową – drogą elektroniczną, może generować kolejne ryzyko ujawnienia wysokości oferowanej ceny przed upływem terminu na składanie ofert.

W ocenie MSWiA, brak wyznaczenia przez Dyrektora Generalnego PUW w okresie objętym kontrolą, formalnych zasad w zakresie nabywania usług szkoleniowych i wydatkowania środków publicznych na ten cel świadczył o braku odpowiednich mechanizmów kontroli zarządczej, gwarantujących pełną transparentność w realizowaniu przedmiotowych zadań oraz w podziale odpowiedzialności pomiędzy poszczególne osoby zaangażowane w ten proces.

### **III. OPIS USTALONEGO STANU FAKTYCZNEGO**

#### **1. Działalność szkoleniowa realizowana przez Dyrektora Generalnego Urzędu.**

Na postawie złożonych wyjaśnień oraz zebranych dowodów ustalono, że Pani Ewa Wojewódzko, zajmując stanowisko Dyrektora Generalnego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku,

prowadzi odpłatną działalność dydaktyczno-szkoleniową na podstawie umów cywilnoprawnych<sup>7</sup>, na którą – zgodnie z art. 80 ust. 4 ustawy *o służbie cywilnej* - posiada odpowiednie zgody Szefa Służby Cywilnej, poparte pozytywnymi opiniami Wojewody Podlaskiego, na podjęcie zajęć zarobkowych.

Pani Ewa Wojewódka posiada zgody na prowadzenie zajęć dydaktycznych i szkoleniowych z zakresu kontroli zarządczej, zarządzania ryzykiem oraz zarządzania zasobami ludzkimi w 10 podmiotach, w tym również w dwóch podmiotach, o których mowa w anonimowym piśmie, tj. Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej – Podlaskie Centrum (zgoda od 1 lutego 2012 r.) oraz Ośrodka Wspierania Administracji Lokalnej s.c. (zgoda od 27 czerwca 2014 r.).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 480-494)

Mając na uwadze zarzuty zawarte w anonimie, Dyrektor Generalny Urzędu w swoich wyjaśnieniach potwierdziła, że w 2015 r. prowadziła zajęcia w ramach umów cywilnoprawnych na rzecz czterech podmiotów: Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Ośrodka Wsparcia Administracji Lokalnej s.c., Uniwersytetu w Białymstoku oraz Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania. Zaś w 2016 r. prowadziła zajęcia jedynie na Uniwersytecie w Białymstoku. W swoich wyjaśnieniach podkreśliła również, że nigdy nie prowadziła zajęć na rzecz firmy szkoleniowej COGNITIO – Centrum Przedsiębiorczości i Szkoleń s.c., pomimo, że oferta szkoleniowa tej firmy (na stronie internetowej) zawierała w swojej treści informację o Dyrektorze Generalnym Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, jako prowadzącym szkolenie. Dyrektor Generalny wyjaśniła, że firma COGNITIO użyła jej danych celem przeprowadzenia rekrutacji na szkolenie. Dodatkowo, pokreśliła, że nie ma wpływu na to w jaki sposób prowadzący działalność gospodarczą (szkoleniową) pozyskuje klientów na etapie rekrutacji, gdyż na tym etapie nie współpracuje z takim podmiotem.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 693-705)

Na podstawie dokonanej przez zespół kontrolerów weryfikacji informacji zawartych na stronach internetowych podmiotów szkoleniowych należy stwierdzić, że ogłoszenia dotyczące organizowania szkoleń przez te podmioty nie są równoznaczne z realizacją szkolenia. Przyczyną zmian w ogłoszeniu, zarówno co do zmiany terminu szkolenia, miejsca szkolenia, jak też jego rzeczywistej realizacji jest najczęściej niewystarczająca liczba zgłoszonych uczestników.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego PUW, wskazane w anonimie szkolenie organizowane przez firmę COGNITIO w 2015 r. nie odbyło się, o czym została poinformowana w terminie je poprzedzającym (półtora tygodnia). Z tego powodu nie występowała o właściwą zgodę do Szefa Służby Cywilnej, gdyż zgodnie z przyjętą przez siebie zasadą, dopiero gdy konkretna firma zwróci się do niej o zawarcie umowy na realizację szkolenia i zostanie zaakceptowany przez nią określony termin szkolenia, składa odpowiedni wniosek do Szefa Służby Cywilnej i po uzyskaniu właściwej zgody, podejmuje dodatkowe zajęcia zarobkowe.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 693-705)

Podczas kontroli ustalono, że prowadzenie przez Panią Dyrektor zajęć zarobkowych, w okresie objętym kontrolą, odbywało się poza godzinami lub w dni wolne od pracy w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim.

(dowód: akta kontroli, tom II str.698-700)

<sup>7</sup> Pani Ewa Wojewódka swoją działalność dydaktyczno-szkoleniową prowadzi już od 2003 r. Od 18 kwietnia 2006 r. pełniła obowiązki Dyrektora Generalnego PUW, a od 21 listopada 2006 r. została powołana na stanowisko Dyrektora Generalnego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego.



Kontrola nie stwierdziła przypadków podejmowania przez Dyrektora Generalnego Urzędu dodatkowych zajęć zarobkowych bez zgody wynikającej z art. 80 ust. 4 ustawy *o służbie cywilnej*.

W toku kontroli ustalono, że Dyrektor Generalna PUW formalnie nie poinformowała ani Wojewody Podlaskiego - wydającego pozytywne opinie, ani Szefa Służby Cywilnej - wydającego przedmiotowe zgody, że dotyczą one podmiotów, które są jednocześnie dostawcami usług szkoleniowych na rzecz Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego. Czynności kontrolne wykazały bowiem, że w okresie objętym kontrolą Podlaski Urząd Wojewódzki, w ramach realizacji polityki szkoleniowej członków korpusu służby cywilnej, kilkakrotnie współpracował z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej i Ośrodkiem Wsparcia Administracji Lokalnej s.c. przy organizowaniu szkoleń zarówno indywidualnych, jak i grupowych dla pracowników Urzędu, wynikających z indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej, o czym mowa poniżej.

Dodatkowo ustalono, że w 2015 r. Dyrektor Generalny PUW, pełniąca, zgodnie z regulaminem PUW<sup>8</sup>, funkcję kierownika zamawiającego podpisała pięć umów: z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej (4 przypadki) oraz Ośrodkiem Wsparcia Administracji Lokalnej (1 przypadek) na przeprowadzenie szkoleń zamkniętych (grupowych) dla pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 566-568)

(dowód: akta kontroli, tom I str. 659-661)

(dowód: akta kontroli, tom I str. 712-717)

(dowód: akta kontroli, tom I str. 831-834)

(dowód: akta kontroli, tom I str. 904-906)

Mając na uwadze powyższe, za **nieprawidłowe** uznano współpracę Dyrektora Generalnego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku, na podstawie umów cywilnoprawnych z podmiotami, z którymi jednocześnie podpisała, w imieniu Urzędu, umowy na odpłatne przeprowadzenie szkoleń. Przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów dotyczących stosowania zasad służby cywilnej oraz przekonanie o nieistniejącym ryzyku wystąpienia konfliktu interesów. Powyższe może dodatkowo negatywnie wpływać na wizerunek Urzędu i służby cywilnej.

W swoich wyjaśnieniach, Dyrektor Generalny PUW oświadczyła m.in., że nie ma wpływu na wybór firmy szkolącej pracowników Urzędu i nie bierze udziału w jej wyłonieniu, a jej udział w postępowaniu w przedmiocie udzielenia zamówienia firmie szkolącej ogranicza się do zaakceptowania propozycji przedstawionej przez Kierownika Oddziału Kadr i Szkolenia Biura Organizacji i Kadr (szerzej o stosowanej w Urzędzie praktyce wydatkowania środków publicznych na usługi szkoleniowe w pkt 2 sprawozdania) i podpisania umowy, przedłożonej i uprzednio zaakceptowanej przez Dyrektora Biura Organizacji i Kadr.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 694-696)

Nie można się jednak zgodzić z tym stanowiskiem, gdyż Dyrektor Generalny Urzędu zgodnie z przypisanymi mu zadaniami i kompetencjami, jest odpowiedzialny za politykę szkoleniową, zatem planuje, organizuje i nadzoruje szkolenia. Zgodnie z art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. f ustawy *o służbie cywilnej* oraz regulaminem PUW wykonuje kompetencje kierownika zamawiającego w rozumieniu ustawy dnia 24 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>9</sup>, a podejmując decyzję o wyborze ofert i podpisując umowę, ma ostateczny wpływ na ich wybór.

<sup>8</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywał *Regulamin PUW* będący załącznikiem do zarządzenia Nr 189/2011 Wojewody Podlaskiego z dnia 28 grudnia 2011 r. oraz *Regulamin PUW* będący załącznikiem do Zarządzenia 203 /2015 Wojewody Podlaskiego z dnia 28 grudnia 2015 r.

<sup>9</sup> Dz.U.2015.2164

Zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy – *Prawo zamówień publicznych*, do zamówień na szkolenia, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 zł euro nie stosuje się procedur wynikających z ww. ustawy, jednakże ustawa wyznacza standardy, które powinny być przestrzegane przy wszelkich zamówieniach publicznych, tj.: zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie Wykonawców; czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm. Art. 17 ust. 1 ww. ustawy zawiera zaś katalog sytuacji, których wystąpienie wiąże się z koniecznością wyłączenia z udziału w postępowaniu. Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, m.in. jeżeli przed upływem 3 lat od dnia wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z Wykonawcą lub były członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych Wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia; pozostają z Wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób.

Podczas kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą nie obowiązywały żadne formalne zasady wydatkowania środków publicznych na usługi szkoleniowe (o czym mowa w dalszej części sprawozdania). Nie było również przypadków wyłączenia Dyrektora Generalnego z udziału w postępowaniu na wydatkowanie środków publicznych na te usługi, **co uznano za nieprawidłowość**. Przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów dotyczących stosowania zasad służby cywilnej, niestosowanie standardów gwarantujących zapewnienie przejrzystości i równości dostępu do zamówień publicznych oraz przekonanie o nieistniejącym ryzyku wystąpienia konfliktu interesów.

## **2. Działalność szkoleniowa realizowana przez Dyrektora Generalnego Urzędu.**

Ustalono, że w kontrolowanym okresie w Urzędzie przeprowadzono w sumie 227 szkoleń (indywidualnych i grupowych) we współpracy średnio z 40 podmiotami rocznie, w tym z podmiotami, o których była mowa w anonimowym piśmie. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej – Podlaskie Centrum przeprowadziła w tym czasie w sumie 17 szkoleń (2 w 2013 r., 6 w 2014 r., 7 w 2015 r., 2 do 13 czerwca 2016 r.); COGNITIO - Centrum Przedsiębiorczości i Szkoleń s.c. w Warszawie przeprowadziło 3 szkolenia (1 w 2015 r., 2 do 13 czerwca 2016 r.); Ośrodek Wspierania Demokracji Lokalnej w Dobrzyniewie Dużym przeprowadził 8 szkoleń (4 w 2014 r., 3 w 2015 r., 1 do 13 czerwca 2016 r.).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 718-720)

Czynności kontrolne wykazały, że podmioty wskazane w anonimowym piśmie posiadały szeroką ofertę szkoleniową i były wysoko oceniane przez pracowników PUW – uczestników szkoleń.

(dowód: akta kontroli tom I str. 495-900)

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-692)

Za prowadzenie spraw związanych ze szkoleniem członków korpusu służby cywilnej w Urzędzie, a w szczególności za: planowanie i organizowanie szkoleń powszechnych i specjalistycznych oraz szkoleń w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, zgodnie z regulaminem Urzędu, odpowiedzialny był Oddział Kadr i Szkolenia będący w strukturze Biura Organizacji i Kadr Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, natomiast bezpośredni nadzór nad zadaniami realizowanymi przez to Biuro sprawował Dyrektor Generalny.

Szkolenia były przeprowadzane w oparciu o *Politykę Szkoleniową* Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku, która stanowi załącznik do Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi



w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku, wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Generalnego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku w sprawie Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 29-108)

Wszystkie z przeprowadzonych szkoleń były odpłatne.

Z uwagi na fakt, że wydatki na szkolenia nie przekraczały progu określonego w ustawie – *Prawo zamówień publicznych*<sup>11</sup>, w Urzędzie nie stosowano do zamówień na usługi szkoleniowe procedur wynikających z ww. ustawy. Z ustaleń kontroli wynika, że postępowania w przedmiocie zamówień publicznych na usługi szkoleniowe były przeprowadzane w oparciu o niespisane dobre praktyki. Urząd bowiem, w okresie objętym kontrolą (do 14 maja 2016 r.), nie posiadał żadnej formalnej procedury przeprowadzania zamówień na usługi szkoleniowe.

Dopiero w maju 2016 r. zarządzeniem Nr 12/2016 Dyrektora Generalnego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku<sup>12</sup> wprowadzono *Procedurę dokonywania wydatków publicznych w zakresie nabywania usług szkoleniowych o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych, stosowaną w Biurze Organizacji i Kadr*<sup>13</sup>. Ustalono, że *Procedura de facto* stanowi sformalizowanie i spisanie dotychczas stosowanych praktyk. W związku z powyższym należy stwierdzić, że postępowania przed wprowadzeniem *Procedury* i po jej wprowadzeniu były przeprowadzane w ten sam sposób. *Procedura* dotyczy usług szkoleniowych o wartości przekraczającej 3.000 zł. *Procedura* nie dotyczy wydatkowania środków finansowych w zakresie szkoleń indywidualnych pracowników.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 109-122)

Zgodnie z przyjętą praktyką, poszukiwanie Wykonawcy danej usługi szkoleniowej odbywało się poprzez skierowanie przez pracownika Oddziału Kadr i Szkolenia zaproszenia do złożenia ofert cenowych do co najmniej 5 podmiotów. Zaproszenia do złożenia ofert zawierały: opis przedmiotu zamówienia, kryteria jakie muszą spełniać Wykonawcy, dokumenty jakie powinni dostarczyć Wykonawcy, kryteria oceny ofert, sposób przygotowania oferty oraz informacje dodatkowe. Z wyjaśnień Kierownika Oddziału Organizacyjnego Biura Organizacji i Kadr Podlaskiego Urzędu wynika, że podstawą wyboru potencjalnych Wykonawców usług szkoleniowych są:

- 1) zbiorcze zestawienia ocen jakości szkoleń dokonane w oparciu o wyniki analizy Arkuszy Indywidualnej Oceny Szkolenia (AIOS) i ankiet ewaluacyjnych, uzupełnianych przez pracowników urzędu po zakończeniu szkolenia;
- 2) rozeznanie na lokalnym rynku podmiotów specjalizujących się w szkoleniach z danej tematyki oraz spełniających wymogi określone w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej<sup>14</sup>, polegające na

<sup>10</sup> Zarządzenia Dyrektora Generalnego: Nr 5/2012 z dnia 24 lutego 2012 r.; Nr 12/2013 z dnia 27 maja 2013 r. oraz Nr 32/2015 z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie Programu zarządzania zasobami ludzkimi w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku.

<sup>11</sup> Do 15 kwietnia 2014 r., zgodnie z przepisem art. 4 pkt 8 ustawy – *Prawo zamówień publicznych* nie stosowało się do zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro, natomiast od 16 kwietnia kwota ta została zwiększona do 30.000 euro.

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 12/2016 Dyrektora Generalnego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie wprowadzenia procedury dokonywania wydatków publicznych w zakresie nabywania usług szkoleniowych.

<sup>13</sup> Zwana dalej *Procedurą*.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej (Dz. z.U.2015.960) oraz wcześniejsze - z dnia 6 października 2010 r. (Dz. U. Nr 190, poz. 1274).

analizie stron internetowych m.in. w zakresie: realizacji tematów szkoleniowych, posiadanych referencji, proponowanych wykładowców i programów szkoleniowych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 707)

Wszelka korespondencja z potencjalnymi Wykonawcami, w tym zaproszenia do złożenia ofert, prowadzona była drogą elektroniczną. Oferty cenowe po upływie terminu na ich składanie były analizowane pod kątem ich kompletności i poprawności przygotowania. Pracownik prowadzący postępowanie sporządzał zestawienia ofert i dokonywał ich porównania. Wyboru oferty, w oparciu o zestawienie porównania i oceny oferty dokonywał Dyrektor Generalny Urzędu. W tym miejscu należy wskazać, że zestawienie to zawierało jednocześnie rekomendację konkretnej oferty dokonaną przez Dyrektora Biura Organizacji i Kadr. Akceptacja przez Dyrektora Generalnego oferty danego podmiotu stanowiła podstawę do zaproszenia do podpisania umowy.

W toku kontroli ustalono, że podstawowym kryterium wyboru oferty była cena. Zamówienia na usługi szkoleniowe były udzielane na podstawie pisemnej umowy, która to po stronie Zamawiającego była podpisywana przez Dyrektora Generalnego. W umowach zamieszczano zapisy zabezpieczające interesy Zamawiającego, tj. zobowiązujące Wykonawców do zapłaty na rzecz Zamawiającego kary umownej w wysokości 10% wynagrodzenia w przypadku przeprowadzenia szkolenia w sposób niezgodny z umową. Dotychczas z żądaniem zapłaty kary umownej Urząd wystąpił raz - w 2015 r. Szkolenie grupowe nt. „Oceny pracownicy oraz wartościowanie stanowisk pracy w służbie cywilnej w świetle zmian wprowadzonych w 2015 r.”, którego Wykonawcą była Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej - Podlaskie Centrum, zostało przerwane, z uwagi na niski poziom merytoryczny prowadzącego. Konsekwencją powyższego był brak zapłaty wynagrodzenia oraz żądanie przez Urząd zapłaty kary umownej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 495-914)

W przypadku realizacji szkoleń indywidualnych w kontrolowanym okresie, zasadą było, że kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu, zwracali się z wnioskiem o skierowanie konkretnych pracowników na wskazane szkolenie do Dyrektora Biura Organizacji i Kadr. Wnioski zawierały uzasadnienie skierowania na szkolenie, program szkolenia, jego cenę oraz referencje. Biuro Organizacji i Kadr, po akceptacji wniosku pod względem formalnym, kierowało pismo do Wydziału Finansów i Budżetu z prośbą o akceptację wydatku na szkolenie. Po odbytym szkoleniu uczestnicy wypełniali Arkusz Indywidualnej Oceny Szkolenia (AIOS), który dostarczali do Biura Organizacji i Kadr. AIOS stanowią narzędzie wykorzystywane przez Biuro Organizacji i Kadr do oceny podmiotów szkolących.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 1-692)

Zbadane w toku kontroli przypadki zamówień (38) na usługi szkoleniowe zostały przeprowadzone według ww. zasad.

#### **IV. WNIOSKI I ZALECENIA**

Mając na uwadze powyższe ustalenia:

1. Zobowiązuję Dyrektora Generalnego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego do podjęcia działań w celu wyeliminowania sytuacji mogących mieć negatywny wpływ na wizerunek Urzędu i służby cywilnej w sytuacji podpisywania umów z firmami, z którymi prowadzi odpłatną współpracę.



2. Polecam zweryfikowanie przez Dyrektora Generalnego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, w ramach swoich kompetencji, wydanych ewentualnych zgód na dodatkowe zatrudnienie członków służby cywilnej lub podjęcie zajęć zarobkowych przez urzędników służby cywilnej oraz pracowników służby cywilnej zajmujących wyższe stanowiska w Urzędzie, pod kątem zagrożeń naruszenia zasad służby cywilnej i kodeksu etyki służby cywilnej.

\* \* \*

Stosownie do postanowień art. 52 ust. 5 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*, w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania, kierownikowi jednostki kontrolowanej służby prawo przedstawienia do niego stanowiska. Powyższe nie wstrzymuje realizacji wniosków i ustaleń kontroli.

Jednocześnie zobowiązuję Pana do poinformowania, w terminie 15 dni roboczych od otrzymania sprawozdania, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania zaleceń, oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH  
I ADMINISTRACJI  
*Sebastian Chwałek*  
z up. Sebastian CHWAŁEK  
Podsekretarz Stanu

Wykonano w 2 egz.:

1. Egz. Nr 1 – Pan Bohdan Paszkowski – Wojewoda Podlaski.
2. Egz. Nr 2 – aa.

*Robert Fekete*  
DYREKTOR  
Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków  
MSWiA  
Robert FEKETE

ul. Stefana Batorego 5  
02-591 Warszawa, Polska  
mswia.gov.pl

tel.+48 22 601 71 81  
fax +48 22 601 70 13