



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.020.01.2015

P/15/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/077 – Praktyki i staże w urzędach administracji publicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marcin Kiersnowski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96779 z dnia 21 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, ul. Adama Mickiewicza 3, 15-213 Białystok ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Żyliński - Wicewojewoda Podlaski działający w zastępstwie Wojewody Podlaskiego ²

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności³

W latach 2013-2015 w PUW stworzono warunki zapewniające prawidłową realizację staży i praktyk. Podstawą ich organizacji były umowy zawarte przez Urząd z podmiotami kierującymi na staż lub praktyki, a naboru kandydatów zainteresowanych odbyciem stażu lub praktyki dokonywano w sposób umożliwiający prawidłowe ich przeprowadzenie. Wszystkim stażystom i praktykantom zagwarantowano bezpieczne i higieniczne warunki pracy, odpowiednio wyposażone stanowiska pracy oraz wyznaczono im wykwalifikowanych i doświadczonych opiekunów, którzy zapewnili właściwy nadzór nad realizowanymi programami staży i praktyk. Monitorowano czas ich realizacji, a w ramach rządowego programu praktyk studenckich umożliwiono uczelniom wyższym ocenę programu i przebiegu realizowanych praktyk studenckich.

Zorganizowane w PUW staże i praktyki, pozwoliły ich uczestnikom nabyć praktyczne umiejętności z zakresu m.in. efektywnej komunikacji, organizacji pracy, obsługi sprzętu informatycznego i elektronicznego, zarządzania dokumentacją. Przyczyniło się to do zwiększenia ich umiejętności i przygotowania zawodowego.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- przeprowadzeniu w dwóch (z 42) przypadkach instruktażu stanowiskowego przez osoby niekierujące pracownikami oraz nieprzeszkolone w zakresie metod prowadzenia instruktażu stanowiskowego,
- zawarciu ze szkołą publiczną umowy o organizację praktycznej nauki zawodu nieokreślającej sposobu ponoszenia przez strony umowy kosztów jej realizacji oraz kalkulacji tych kosztów,
- nieustalaniu i niewypłacaniu dodatków szkoleniowych opiekunom praktyk zawodowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Proces naboru na praktyki i staże

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Regulaminem PUW⁴ zadania w zakresie organizowania staży oraz praktyk odbywanych w Urzędzie, a także zadania w zakresie nadzoru nad ich organizacją powierzono Oddziałowi Kadr i Szkolenia w Biurze Organizacji i Kadr PUW.

(dowód: akta kontroli str. 4 - 10)

¹ Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku zwany dalej „Urzędem” lub „PUW”

² Wojewodą Podlaskim od 22 grudnia 2014 r. do 7 października 2015 r. był Pan Andrzej Meyer, a od 29 listopada 2007 r. do 28 listopada 2014 r. Pan Maciej Żywno.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Regulamin Urzędu został ustalony zarządzeniem nr 189/2011 Wojewody Podlaskiego z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku.

W Urzędzie, w celu zapewnienia efektywnego i zgodnego z prawem zarządzania pracownikami, wprowadzono Program zarządzania zasobami ludzkimi⁵. W Programie tym nie odniesiono się do kwestii organizacji staży i praktyk w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 11)

W latach 2013 – 2015 Urząd nie publikował informacji o wolnych miejscach staży lub praktyk. W tym czasie na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej PUW zamieszczono natomiast opis procedur dotyczących przyjmowania wniosków kandydatów na staże i praktyki w Urzędzie. W informacjach udostępniono wzór wniosków o przyjęcie na staż lub praktyki, podano dane na temat wymaganych załączników do wniosku oraz dane Oddziału Kadr i Szkolenia PUW odpowiedzialnego za prowadzenie postępowań i udzielanie informacji w tych sprawach. Nie określono w procedurach kryteriów, które były brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków. Kierownik Oddziału Kadr i Szkolenia PUW wyjaśniła, że „formularz wniosku o staż/praktykę przewiduje konieczność wskazania komórki organizacyjnej, w której aplikująca osoba chciałaby odbyć staż lub praktykę. W przypadku praktyk proponowany jest również termin, w jakim praktyka miałaby się odbyć. Powyższy wniosek przedstawiany jest przez pracownika Oddziału Kadr i Szkolenia kierującemu komórką organizacyjną, w celu przeanalizowania możliwości jego realizacji pod kątem: a) organizacyjnym, tj. realizacji praktyki/stażu w określonym terminie (zapewnienie odpowiednio wyposażonego stanowiska pracy); b) zapewnienia opiekuna, który będzie pełnił nadzór nad czynnościami podejmowanymi przez praktykanta/stażystę, co jest uzależnione od obłożenia realizacją zadań w komórce w poszczególnych terminach; c) prawidłowej i pełnej realizacji przedstawionego programu stażu/praktyki. Zatem zapotrzebowanie na praktykantów oraz stażystów konsultowane jest w każdym przypadku z poszczególnymi Wydziałami Urzędu, w których mają być realizowane staże/praktyki. Na podstawie opinii kierującego komórką organizacyjną podejmowano decyzję o realizacji stażu/praktyki. Od 2015 r. wyznacznikiem ilości miejsc praktyk studenckich w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku są Zalecenia Rady Ministrów (...). Na podstawie ww. zaleceń oraz w porozumieniu z poszczególnymi Wydziałami Urzędu została określona liczba miejsc praktyk proponowanych w poszczególnych wydziałach”

Stosownie do zaleceń Rady Ministrów z 3 marca 2015 r.⁶ na stronie głównej PUW i na portalu Centralnej Bazy Ofert Pracy od 25 maja 2015 r. rozpoczęto zamieszczanie informacji o wolnych miejscach praktyk studenckich realizowanych w Urzędzie w ramach rządowego programu praktyk studenckich. Do 23 października 2015 r. zamieszczono informacje o 27 wolnych miejscach, tj. w liczbie zgodnej z ww. zaleceniami Rady Ministrów. Na dzień 23 października 2015 r. na portalu Centralnej Bazy Ofert Pracy znajdowało się 10 aktualnych ofert praktyk studenckich obejmujących 13 miejsc⁷.

(dowód: akta kontroli str. 28 - 35, 85 - 86)

W latach 2013-2015 do Urzędu wpłynęło 147 wniosków o przyjęcie na staż lub praktyki, w tym 104 na staż, sześć na praktyki zawodowe, 35 na praktyki studenckie i dwa na praktyki absolwenckie. W wyniku rozpatrzenia wszystkich wniosków oraz uwzględniając zgłoszone potrzeby i możliwości komórek organizacyjnych Urzędu zorganizowano staże i praktyki dla 42 osób, w tym 15 staży finansowanych ze środków Funduszu Pracy, sześć staży w ramach projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego⁸, dwie praktyki zawodowe, 17 obowiązkowych praktyk studenckich, z tego siedem w ramach rządowego programu praktyk studenckich oraz dwie praktyki studenckie nieobowiązkowe zrealizowane w sierpniu i wrześniu 2015 r. W 105⁹ przypadkach poinformowano osoby starające się o przyjęcie na staż lub praktykę o negatywnym rozpatrzeniu ich wniosków.

⁵ Program zarządzania zasobami ludzkimi w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku został wprowadzony zarządzeniem Nr 12/2013 Dyrektora Generalnego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku z dnia 27 maja 2013 r. zmienionym zarządzeniem Nr 1/2014 z dnia 3 stycznia 2014 r., zarządzeniem Nr 24/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r. oraz zarządzeniem nr 1/2015 z dnia 07 stycznia 2015 r.

⁶ Zalecenia Rady Ministrów dotyczące praktyk studenckich w urzędach administracji rządowej oraz w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych w 2015 r.

⁷ Ogłoszenia nr KPRM-ZPS/619518, KPRM-ZPS/619515, KPRM-ZPS/619500, KPRM-ZPS/619442, KPRM-ZPS/619439, KPRM-ZPS/619433, KPRM-ZPS/619426, KPRM-ZPS/619416, KPRM-ZPS/619412, KPRM-ZPS/619320.

⁸ Wszystkie staże zorganizowane w Urzędzie odbywały się na stanowiskach urzędniczych.

⁹ W 83 przypadkach wnioski dotyczyły przyjęcia na staż, w czterech - na praktyki zawodowe, w dwóch - na praktyki absolwenckie, w 16 - na praktyki studenckie (z tego jeden w ramach rządowego programu praktyk studenckich).

Głównymi przyczynami odrzucenia wniosków był brak zapotrzebowania na stażystów i praktykantów ze strony poszczególnych komórek organizacyjnych PUW, brak możliwości zorganizowania stażu lub praktyki we wnioskowanym terminie lub w strefie zamkniętej Urzędu, odmowa sfinansowania stażu przez właściwy powiatowy urząd pracy, a w przypadku jednego wniosku o przyjęcie na praktyki studenckich realizowane w ramach rządowego programu - brak możliwości jej zorganizowania dla studenta uczelni spoza kraju.
(dowód: akta kontroli str. 12, 14 - 27)

W poszczególnych latach liczba stażystów i praktykantów w Urzędzie wynosiła 17, 13 i 12 osób, co stanowiło 3,2%, 2,5% i 2,2% osób zatrudnionych w PUW w przeliczeniu na pełnozatrudnionych¹⁰. Liczba osób jednocześnie odbywających staż lub praktyki w Urzędzie wynosiła maksymalnie 12 osób.
(dowód: akta kontroli str. 12)

Dyrektor Biura Organizacji i Kadr PUW wskazując przyczyny zmniejszania się liczby organizowanych staży finansowanych z Funduszu Pracy wyjaśniła, że „Powiatowy Urząd Pracy w Białymstoku wielokrotnie rozpatrywał wnioski Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu negatywnie, głównie z uwagi na brak deklaracji zatrudnienia po zakończonym stażu. Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej regulowane jest przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.), zgodnie z którymi kandydaci do zatrudnienia w urzędach wojewódzkich wyłaniani są w drodze naboru na wolne stanowiska pracy. Formularze wniosków o zorganizowanie stażu zawierają informację o formie zatrudnienia oraz oświadczenie organizatora stażu o obowiązku zatrudnienia osoby bezrobotnej po zakończeniu stażu, na okres co najmniej trzech miesięcy oraz zwrotu równowartości wypłaconego osobie bezrobotnej stypendium w przypadku niezatrudnienia po zakończeniu stażu. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku w składanych wnioskach informował Powiatowy Urząd Pracy, że w związku z przepisami ww. ustawy istnieje możliwość zatrudnienia stażysty po ukończeniu stażu, jeżeli przystąpi do naboru i spełni wymogi wynikające z ww. ustawy oraz opisu stanowiska pracy.” (dowód: akta kontroli str. 77 - 84)

W przypadku staży finansowanych z Funduszu Pracy, zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych¹¹, PUW składał do właściwych urzędów pracy wnioski o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu. Analiza tych wniosków wykazała, że zawierały one wszystkie elementy określone w § 1 ust. 1 pkt 1-7 ww. rozporządzenia, tj. m.in.: dane PUW, liczbę pracowników Urzędu w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, liczbę przewidywanych stażystów, imię i nazwisko oraz stanowisko opiekuna stażysty, proponowany okres odbywania stażu, opis zadań jakie będą wykonywane podczas stażu, wymagania dotyczące predyspozycji psychofizycznych i zdrowotnych, poziomu wykształcenia oraz minimalnych kwalifikacji niezbędnych do podjęcia stażu.
(dowód: akta kontroli str. 36)

Wszystkie osoby odbywające w PUW staż finansowany z Funduszu Pracy lub obowiązkowe praktyki w ramach w rządowego programu praktyk studenckich spełniały kryteria zamieszczone odpowiednio we wnioskach o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu kierowanych do właściwych urzędów pracy albo w informacjach o wolnych miejscach praktyk studenckich realizowanych w ramach w rządowego programu.
(dowód: akta kontroli str. 23 - 27, 36)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W PUW stworzono warunki organizacyjno-administracyjne zapewniające realizację staży i praktyk oraz umożliwiono wszystkim zainteresowanym składanie wniosków o przyjęcie na staż lub praktyki. Naboru kandydatów dokonywano w sposób zapewniający prawidłowe ich przeprowadzenie.

¹⁰ Stan zatrudnienia w Urzędzie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych na koniec 2013 r. i 2014 r. oraz na 30 września 2015 r. wynosił odpowiednio 527,28, 513,05 i 539,7.

¹¹ Dz. U. Nr 142, poz. 1160. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie staży”.

2. Warunki odbywania praktyk i staży

2.1. Podstawą organizacji poszczególnych staży i praktyk w PUW były zawarte pomiędzy Urzędem, a właściwymi urzędami pracy, szkołami, uczelniami wyższymi lub innymi podmiotami umowy o ich realizację. Analizą objęto umowy o realizację wszystkich 42 staży i praktyk. Stwierdzono, że:

- we wszystkich umowach określono m.in. zasady organizacji stażu lub praktyki, w tym opieki i nadzoru nad stażystami oraz czasu ich trwania,
- umowy o zorganizowanie staży finansowanych z Funduszu Pracy zawierały elementy określone w § 5 ust. 1 pkt 1-9 rozporządzenia w sprawie staży, tj. m.in. dane PUW i osoby upoważnionej do jego reprezentowania, miejsce odbywania stażu, dane bezrobotnego odbywającego staż, dane opiekuna stażysty, datę rozpoczęcia i zakończenia stażu oraz zobowiązanie PUW do zapewnienia należytej realizacji stażu zgodnie z ustalonym programem,
- umowy o realizację praktyk zawodowych zawierały elementy określone w § 7 ust. 3 pkt 1-7 i 9 oraz ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu¹², tj. m.in. dane PUW, miejsce odbywania praktyk, dane szkoły kierującej na praktykę, zawód w którym prowadzona będzie praktyka, dane praktykantów, terminy rozpoczęcia i zakończenia praktyki.

(dowód: akta kontroli str. 37 - 44, 77 - 84)

2.2. Zgodnie z § 8 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy¹³ wszystkim osobom odbywającym staż i praktyki w PUW zapewniono odbycie instruktażu ogólnego i stanowiskowego. We wszystkich przypadkach, zgodnie z § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia, instruktaż ogólny przeprowadził pracownik służby bezpieczeństwa i higieny pracy. Instruktaż stanowiskowy w 40 (z 42) przypadkach przeprowadziły osoby kierujące pracownikami i przeszkolone w zakresie metod prowadzenia instruktażu stanowiskowego, zgodnie z § 11 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szkoleń BHP. Sprawy dwóch przypadków przeprowadzenia instruktażu stanowiskowego przez osoby nieposiadające wymaganych kwalifikacji opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.
(dowód: akta kontroli str. 45 - 49)

W latach 2013-2015 wszystkie osoby odbywające staż i praktyki w PUW złożyły pisemne oświadczenia o zapoznaniu się z zarządzeniem 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 cywilnej¹⁴, a także z regulaminem pracy w PUW¹⁵. Wszystkie osoby odbywające staż i praktyki pisemnie zobowiązały się do ich przestrzegania, w tym dochowywania tajemnicy ustawowo chronionej i tajemnicy służbowej, a 19 (z 42) stażystom i praktykantom wydano upoważnienia do przetwarzania danych osobowych. Dyrektor Biura Organizacji i Kadr PUW wyjaśniła, że „Upoważnienia do przetwarzania danych osobowych nie są wymagane w przypadku, gdy praktykant bądź stażysta nie wykonuje zadań związanych z przetwarzaniem danych osobowych znajdujących się w zbiorach zarejestrowanych w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku (...). Ponadto o wydaniu upoważnienia decyduje każdorazowo opiekun praktykanta / stażysty.” Dyrektor Biura Organizacji i Kadr PUW wyjaśniła także, że „każda osoba odbywająca staż lub praktykę w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku zapoznaje się z przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych. Z zapisów umów o realizację stażu oraz porozumień dotyczących odbywania praktyk nie wynika obowiązek udokumentowania faktu zapoznania się z powyższymi zapisami. Ponadto § 5.4 ust. 7 Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku wskazuje, iż Zespół ds. Ochrony Informacji Niejawnych koordynuje zadania związane z ochroną danych osobowych w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku, w szczególności przez zapewnienie zapoznania osób upoważnionych

¹² Dz. U. Nr 244, poz. 1626 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie praktycznej nauki zawodu”.

¹³ Dz. U. Nr 180, poz. 1860 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie szkoleń BHP”.

¹⁴ M.P. Nr 93, poz. 953.

¹⁵ Regulamin pracy w PUW został wprowadzony zarządzeniem nr 23/2010 Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 22 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu pracy w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku.

do przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych poprzez prowadzenie zakładki „Ochrona danych osobowych” na wewnętrznym portalu. Osoby odbywające praktykę lub staż składają również oświadczenie, w którym ze względu na dostęp do informacji prawem chronionej, w związku z realizacją zadań na zajmowanym stanowisku, zobowiązują się do przestrzegania tajemnicy służbowej.”

(dowód: akta kontroli str. 23 - 27, 45 - 49, 77 - 84)

W przypadku pięciu (z 19) praktyk studenckich realizowanych latach 2013-2015 w Urzędzie udokumentowano posiadanie przez odbywających praktykę ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków. W pozostałych 14 przypadkach, w których zgodnie z umową uczelnia zobowiązała się do ubezpieczenia studenta od następstw nieszczęśliwych wypadków w czasie praktyk, w Urzędzie nie weryfikowano posiadania przez praktykanta takiego ubezpieczenia. Dyrektor Biura Organizacji i Kadr P UW wyjaśniła, że „w ww. przypadkach ubezpieczenie studentów od następstw nieszczęśliwych wypadków na okres trwania praktyk studenckich deklarowały Uczelnie w podpisywanych umowach lub porozumieniach dotyczących przyjęcia na praktykę lub staż w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku. W przypadku takiej deklaracji tutejszy Urząd nie wymagał dodatkowego dokumentu potwierdzającego ubezpieczenia studenta od Uczelni.”

(dowód: akta kontroli str. 23 - 27, 77 - 84)

2.3. W latach 2013-2015 w przypadku wszystkich staży finansowanych z Funduszu Pracy, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 8 - 10 rozporządzenia w sprawie staży, przeprowadzono szkolenia w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów przeciwpożarowych, zapoznano stażystów z obowiązującym regulaminem pracy, terminowo wydawano opinię zawierającą informacje o zadaniach realizowanych przez stażystę i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie stażu oraz terminowo dostarczano do właściwego urzędu pracy listę obecności podpisywaną przez stażystów, a w jednym przypadku także informację o przerwaniu stażu.

(dowód: akta kontroli str. 50 - 51)

Oględziny stanowiska pracy osoby odbywającej staż finansowany z Funduszu Pracy w trakcie kontroli NIK oraz składane przez nią wyjaśnienia wykazały, że zapoznano ją z programem stażu, obowiązkami i uprawnieniami oraz zapewniono bezpieczne i higieniczne warunki odbywania stażu. Stażysta korzystał z samodzielnego pomieszczenia z oświetleniem naturalnym i sztucznym, z odpowiednią temperaturą, wymianą powietrza oraz ochroną przed nasłonecznieniem. Dysponował również kompletnie wyposażonym stanowiskiem pracy, z dostępem urzędowej poczty elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 71 - 74)

2.4. W przypadku wszystkich stażystów i praktykantów wyznaczono im w Urzędzie opiekunów. W latach 2013-2015 każdy z wyznaczonych opiekunów jednocześnie sprawował opiekę nad nie więcej niż dwoma stażystami i praktykantami, co w przypadku staży finansowanych z Funduszu Pracy zgodne było z § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie staży. Sprawę zakresu sprawowanej opieki nad uczestnikami staży i praktyk opisano w pkt 3.3 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 23 - 27)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch (z 42) przypadkach instruktą stanowiskowy przeprowadziły osoby niekierujące pracownikami i nieprzeszkolone w zakresie metod prowadzenia instruktażu stanowiskowego pomimo, że zgodnie z § 11 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szkoleń BHP instruktą taki przeprowadza wyznaczona przez pracodawcę osoba kierująca pracownikami lub pracodawca, jeżeli osoby te posiadają odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe oraz są przeszkolone w zakresie metod prowadzenia instruktażu stanowiskowego.

Dyrektor Biura Organizacji i Kadr P UW wyjaśniła, że „Staż Pani (...) odbywał się w Placówce Zamiejscowej w Łomży Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku. Instruktaż stanowiskowy stażysty został przeprowadzony przez Panią (...) - opiekuna praktyki, która zajmuje się m.in. koordynowaniem działań pomiędzy stanowiskami pracy w ww. placówce, co wynika z jej zakresu czynności. W związku

z tym, iż stanowisko Pani (...) – starszego inspektora wojewódzkiego – nie należy do grupy stanowisk kierowniczych, nie ma podstaw, by skierować ww. pracownika na szkolenie z zakresu BHP dla pracodawców i osób kierujących pracownikami. Natomiast dojazd kierownika bądź Dyrektora do placówki w Łomży, przeszkolenie stażysty, powrót do PUW w Białymstoku wiązały się z dodatkowymi kosztami, co uznać należałoby za działanie niegospodarne. (...) Instruktaż stanowiskowy Pana (...) został przeprowadzony przez opiekuna praktyki - Panią (...), w związku z dłuższą nieobecnością kierownika Oddziału Paszportów. Zakres zadań, odpowiedzialności i uprawnień Pani (...) wskazuje, iż zastępuje ona kierownika oddziału podczas Jego nieobecności. Oddział Paszportów znajduje się przy ul. Bema 4, w związku z tym nie było również możliwości przeszkolenia praktykanta przez Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców. Pani (...) nie zajmuje stanowiska kierowniczego, w związku z powyższym brak jest przesłanek do skierowania ww. osoby na szkolenie BHP dla osób kierujących pracownikami. (dowód: akta kontroli str. 45-49, 77-84)

2. W umowie o realizację praktyk zawodowych zawartej 29 września 2014 r. ze szkołą publiczną, tj. Zespołem Szkół Elektrycznych w Białymstoku nie określono sposobu ponoszenia przez strony umowy kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu ani kalkulacji takich kosztów, co było wymagane postanowieniami § 7 ust. 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu.

Dyrektor Biura Organizacji i Kadr PUW wyjaśniła, że „przedłożone wzory umów o odbycie praktyk zawodowych (...) były narzucone przez Szkoły kierujące (...) na praktyki zawodowe. W przedstawionych umowach nie określono sposobu ponoszenia przez Strony umowy kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu oraz kalkulacji tych kosztów.”

Natomiast z wyjaśnień uzyskanych od Wicedyrektora Zespołu Szkół Elektrycznych w Białymstoku wynika, że „pominięcie tego punktu (§ 7 ust. 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu – przyp. NIK) wynikało z tego, że realizację czterotygodniowej praktyki zawodowej rozumieliśmy jako bezpłatną. Zapisy umowy zostały zaakceptowane przez każdą ze stron”.

(dowód: akta kontroli str. 37 - 44, 77 - 84, 87 - 89)

Ocena cząstkowa

W PUW zapewniano właściwe warunki do odbywania staży i praktyk, które określono w umowach o ich realizację. Stażystów i praktykantów zapoznawano z organizacją i obowiązującymi w Urzędzie przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy. Każdemu z nich przygotowano kompletnie wyposażone stanowiska pracy oraz wyznaczono doświadczonych opiekunów, którzy jednocześnie opiekowali się nie więcej niż dwiema osobami. Nie zadbano jednak aby we wszystkich przypadkach instruktaż stanowiskowy przeprowadziły uprawnione osoby i aby wszystkie umowy o realizację praktyk zawodowych zawierały ogół wymaganych postanowień.

3. Realizacja praktyk i staży, nadzór i opieka sprawowana nad praktykantem i stażystą oraz monitorowanie realizacji praktyk i staży

Opis stanu faktycznego

3.1. W Urzędzie nie opracowano procedury dotyczącej adaptacji w PUW nowoprzyjętych stażystów i praktykantów. Kierownik Oddziału Kadr i Szkolenia PUW wyjaśniła, że taka adaptacja odbywa się przede wszystkim poprzez zapoznanie nowoprzyjętych stażystów i praktykantów z regulaminem pracy i statutem PUW; zadaniami poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu oraz programem stażu lub praktyki. Dodała, że każdy stażysta i praktykant przechodzi „(...) instruktaż wstępny oraz instruktaż stanowiskowy z zakresu BHP, zapoznawany jest z przepisami przeciwpożarowymi; (...) z zakresu przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej (...) poznaje również inne przepisy niezbędne do pracy w Urzędzie (...) w tym określające zasady funkcjonowania Elektronicznego Obiegu Dokumentów (EZD). Kierownik Oddziału Kadr i Szkolenia PUW wyjaśniła także, że „opiekunowie przedstawiają praktykantów/stażystów kierownictwu oraz pracownikom Wydziału, oprowadzają po poszczególnych komórkach Wydziału oraz przekazują istotne informacje o charakterze organizacyjnym, pomocne w pracy w PUW, np. spis najważniejszych numerów telefonów”

Osoba odbywająca staż w PUW, w trakcie kontroli NIK, potwierdziła że została zapoznana z ogólnymi informacjami na temat Urzędu, kulturą organizacyjną, obowiązującymi normami, sposobami komunikacji, zasadami postępowania i realizowania poleceń służbowych, charakterystyką objętego stanowiska (w tym z zakresem zadań, sposobem ich realizacji, raportowania postępów oraz z przysługującymi uprawnieniami i oczekiwaniami wobec niego), najbliższym otoczeniem (w tym z miejscem pracy oraz najbliższymi współpracownikami), obowiązującymi w PUW przepisami oraz regulaminami związanymi z zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy. (dowód: akta kontroli str. 11, 72 - 74, 85 - 86)

3.2. W latach 2013-2015 wszystkie staże i praktyki w Urzędzie realizowane były w oparciu o załączone do umowy programy określające zasób wiedzy, umiejętności oraz kompetencje, które miały być uzyskane w wyniku ich realizacji.

Wszystkie programy staży finansowanych z Funduszu Pracy spełniały wymagania określone w art. 53 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁶, tj. określały m.in. nazwę zawodu lub specjalności, zakres zadań wykonywanych przez stażystę, sposób potwierdzenia nabytych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych oraz wskazywały opiekuna osoby objętej programem stażu.

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Organizacji i Kadr PUW wynika, że zapoznanie z programem stażu lub praktyki jest elementem wprowadzenia każdego nowoprzyjętego do PUW stażysty lub praktykanta.

Zakres działań poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu, do których kierowano stażystów i praktykantów, odpowiadał zadaniom przewidzianym do realizacji w programach staży i praktyk. I tak np. pięciu studentów kierunku gospodarka przestrzenna odbywało praktyki w Wydziale Infrastruktury, dwóch praktykantów zdobywających zawód informatyka odbywało praktyki w Biurze Informatyki i Rozwoju Systemów Teleinformatycznych, a student kierunku ratownictwo medyczne w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. (dowód: akta kontroli str. 23 - 27, 52 - 56, 77 - 84)

3.3. Nadzór nad realizacją programów staży i praktyk pełnili wyznaczeni opiekunowie. W 28 (z 42) przypadkach opiekunami byli kierownicy komórek organizacyjnych PUW, a w pozostałych pracownicy zajmujący stanowiska inspektora, starszego inspektora lub głównego specjalisty. Osoby wyznaczone na opiekunów posiadały staż pracy wynoszący od 3 do 35 lat. Każdemu z opiekunów wyznaczono zastępcę w przypadku ich nieobecności. W Urzędzie opiekunowie nie byli dodatkowo wynagradzani za opiekę nad stażystami i praktykantami, w tym w formie dodatków szkoleniowych dla opiekunów praktyk zawodowych, co omówiono w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 57 - 62)

Z wyjaśnień osoby odbywającej staż w trakcie kontroli NIK wynika, że wyznaczony opiekun dysponował czasem niezbędnym do sprawowania opieki nad nią i kilka razy dziennie miał możliwość i korzystał ze wskazówek i pomocy opiekuna w wypełnianiu powierzonych zadań. (dowód: akta kontroli str. 72 - 74)

3.4. Umowy na podstawie których realizowano w PUW staże i praktyki, obligowały Urząd w 35 (z 42) przypadkach do sporządzenia sprawozdania lub opinii ze stażu albo praktyki. W okresie objętym kontrolą sporządzono 33 wymagane dokumenty, wg wzorów wymaganych przez podmioty kierujące na staż albo praktyki. W jednym przypadku Urząd nie wydał opinii, ponieważ stażysta zrezygnował po sześciu dniach z kontynuowania stażu (znalazł zatrudnienie w innej jednostce), a w drugim prowadzony staż nie zakończył się do czasu zakończenia czynności kontrolnych przez NIK. (dowód: akta kontroli str. 23 - 27)

Analiza porównawcza programów staży i praktyk oraz wszystkich 33 sporządzonych sprawozdań lub opinii z ich przebiegu wykazała, że we wszystkich przypadkach realizacja stażu i praktyki odbywała się zgodnie z programem, a informacje o realizowanych przez stażystów i praktykantów zadaniach zawarte w sprawozdaniu lub opinii były potwierdzone przez opiekuna. Wszystkie staże i praktyki zostały ocenione pozytywnie. W 32 (z 33) sprawach zrealizowano w pełni program stażu i praktyki, a w jednym przypadku - 90%

¹⁶ Dz.U. z 2015 r., poz.149 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

przewidzianych w nim treści kształcenia. Dyrektor Biura Organizacji i Kadr PUW wyjaśniła, że „program stażu (...) nie został zrealizowany jedynie w zakresie „Tworzenia baz danych emerytów Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku do korespondencji seryjnej w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD)”. Wdrożenie stażysty w wykonywanie tego zadania, m.in. z zakresu obsługi Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD) wymagałoby dużego nakładu czasu. Ponadto w okresie stażu ww. osoby pojawiła się potrzeba wsparcia przy obsłudze klienta zewnętrznego oraz pracowników tutejszego Urzędu, opracowywaniu niezbędnych formularzy i druków, jak również pomocy w organizacji szkoleń wewnętrznych pracowników Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku. W związku z powyższym odstąpiono od realizacji ww. punktu programu stażu.” (dowód: akta kontroli str. 23 - 27, 57 - 66, 77 - 84)

Według sporządzonych opinii i sprawozdań stażysty i praktykanci nabyli lub rozwinęli m.in. takie umiejętności i kompetencje jak: zdolność efektywnej komunikacji; umiejętność pracy w zespole; umiejętność organizacji pracy; umiejętność wykorzystania nabytej wiedzy w praktyce; formułowanie pism urzędowych; umiejętność stosowania elektronicznych formularzy Biuletynu Informacji Publicznej oraz Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich; umiejętność przeprowadzania audytu sprzętu i oprogramowania komputerowego; znajomość elektronicznego zarządzania dokumentacją; znajomość wybranych aktów prawnych i umiejętność ich stosowania w praktyce; obsługa urządzeń biurowych; obsługa Centralnej Ewidencji Wydanych i Unieważnionych Dokumentów Paszportowych i Centralnej Ewidencji Ludności. (dowód: akta kontroli str. 63 - 66)

3.5. W latach 2013-2015 czas realizacji staży i praktyk ewidencjonowano na prawidłowo prowadzonych listach obecności. Ich analiza wykazała, że:

- nie było przypadków nieusprawiedliwionych nieobecności stażystów lub praktykantów,
- liczba udzielonych dni wolnych w przypadku staży finansowanych z Funduszu Pracy była zgodna z art. 53 ust. 7a ustawy o promocji zatrudnienia,
- w jednym przypadku odnotowano przerwanie stażu z powodu znalezienia przez stażystę zatrudnienia. (dowód: akta kontroli str. 23 - 27, 69)

3.6. W Urzędzie nie dokonywano ewaluacji organizowanych w nim staży i praktyk. W przypadku praktyk studenckich¹⁷, zgodnie z zaleceniami Rady Ministrów z 3 marca 2015 r., umożliwiono uczelniom wyższym, kierującym na praktyki, ocenę programu i przebiegu praktyki poprzez wypełnienie i przekazanie do PUW formularza oceny takiej praktyki. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych przez NIK uczelnie nie przekazały żadnego uzupełnionego formularza oceny praktyk studenckich, bowiem termin ich przesyłania do PUW wyznaczono na 15 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 67 - 68, 70)

Dyrektor Biura Organizacji i Kadr PUW wyjaśniła, że „organizacja praktyk i staży w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku ma na celu umożliwienie młodym osobom zdobycie pierwszego doświadczenia zawodowego, podniesienia ich kompetencji, wykorzystanie zdobytej wiedzy i umiejętności w praktycznym działaniu, wchodzenia na rynek pracy absolwentom szkół wyższych, umożliwienie studentom sprawdzenia zdolności do adaptacji w nowym środowisku, elastyczności zachowań oraz oceny możliwości realizacji własnych planów zawodowych, jak również poznanie praktycznej pracy w administracji publicznej. Ponadto połączenie teorii z praktyką stwarza możliwość kształtowania cech osobowych, urealnienia wiedzy i kompetencji pożądanых w administracji. Staż w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku jest ogromną szansą dla absolwentów na zdobycie cennego doświadczenia zawodowego w administracji publicznej, które umożliwi start w naborach przeprowadzanych w tutejszym Urzędzie lub u innych pracodawców. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku zamierza wprowadzić PAKIET START dla osób rozpoczynających praktykę lub staż w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim, w którym przedstawiony zostanie zbiór przydatnych informacji w pierwszych dniach odbywania praktyki lub stażu, m.in.: opis zasad funkcjonowania programu EZD-podstawowego narzędzia pracy w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku,

¹⁷ Realizowanych w Urzędzie w ramach rządowego programu praktyk studenckich.

przydatne linki, które mogą być wykorzystywane przy realizacji powierzonych zadań, odniesienie do wewnętrznego portalu SharePoint, w którym zawarte są niezbędne informacje o charakterze organizacyjnym, w tym spis najistotniejszych numerów telefonów, jak również procedury, instrukcje i regulaminy i najważniejsze przepisy niezbędne w pracy w tutejszym Urzędzie, np. dot. ochrony danych osobowych, kontroli zarządczej, elektronicznego obiegu informacji i polityki bezpieczeństwa informacji oraz wdrożonego w Urzędzie systemu zarządzania ISO. Dotychczas powyższe informacje przekazywane były ustnie przez opiekuna praktyki / stażu. Ponadto po podjęciu decyzji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w 2016 r. o dalszym kształcie praktyk studenckich w administracji rządowej Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku zamierza stworzyć procedurę zasad organizacji praktyk studenckich oraz staży dla osób bezrobotnych.”

(dowód: akta kontroli str. 77 - 84)

Z wyjaśnień osoby odbywającej staż w trakcie kontroli NIK wynika, że umożliwiono jej rozwinięcie takich kompetencji jak: pozyskiwanie informacji i ich praktyczne wykorzystanie; formułowanie własnych opinii; myślenie strategiczne; analiza danych; praca z komputerowymi programami biurowymi; znajomość terminologii specjalistycznej; organizowanie pracy; planowanie; podejmowanie decyzji; kreatywność; przekazywanie pomysłów w działanie; budowanie relacji i zarządzanie czasem.

(dowód: akta kontroli str. 72 - 74)

W latach 2013-2015 w PUW zatrudniono - w wyniku przeprowadzonego naboru na wolne stanowiska pracy przeprowadzonego w trybie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁸ - dwie osoby, które wcześniej odbyły staż lub praktykę w jednostkach administracji publicznej¹⁹. W tych latach nie było przypadków odbywania w Urzędzie przez jedną osobę kilku staży lub praktyk. Do Urzędu wpłynęły natomiast podania dwóch osób o ponowne przyjęcie na staż lub praktykę. W uzasadnieniach wskazano m.in., że staż w PUW przyczyni się do wzrostu cennego doświadczenia zawodowego, wiedzy i umiejętności.

(dowód: akta kontroli str. 12, 75 - 76)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieustaleniu i niewypłaceniu w 2014 r. dodatku szkoleniowego opiekunowi trwającej od 6 października do 31 października 2014 r. praktyki zawodowej ucznia szkoły publicznej, tj. Zespołu Szkół Elektrycznych w Białymstoku, który nie został zwolniony przynajmniej częściowo od świadczenia pracy wynikającej z umowy o pracę. Było to niezgodne z § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu. Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2 oraz § 12 ust. 2 ww. rozporządzenia dodatek szkoleniowy jest wypłacany w wysokości nie niższej niż 10 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego i wynoszącego 4.004,35 zł²⁰. Zatem w ocenie NIK łączna wysokość nieustalonego i niewypłaconego dodatku szkoleniowego opiekunowi wyniosła nie mniej niż 400,44 zł²¹.

Dyrektor Biura Organizacji i Kadr PUW wyjaśniła, że „Umowy zawierane ze Szkołami kierującymi na praktyki zawodowe (...) nie przewidywały ponoszenia jakichkolwiek dodatkowych kosztów związanych z wynagrodzeniem opiekunom praktyk w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku. Ponadto w 2014 roku nie zaplanowano środków finansowych na pokrycie kosztów związanych z wypłatą wynagrodzenia opiekunom praktyk zawodowych.”

W ocenie NIK przyczyną tej nieprawidłowości mogło być nieokreślenie w umowie o realizację praktyki zawodowej sposobu ponoszenia przez strony umowy kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu wraz z kalkulacją tych kosztów, co omówiono w pkt. 2 w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” wystąpienia pokontrolnego i w konsekwencji nieprzekazanie

¹⁸ Dz.U. z 2014 r., poz.1111 ze zm.

¹⁹ W latach 2013-2015 w PUW zatrudniono na stanowiskach urzędniczych ogółem 51 osób.

²⁰ Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 stycznia 2014 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2013 r. (Dz. Urz. GUS z 2014 r. poz. 3).

²¹ 4.004,35 zł x 10%.

przez Zespół Szkół Elektrycznych w Białymstoku dla PUW środków na pokrycie dodatku szkoleniowego opiekunowi praktyk zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 57 - 62, 37 - 42, 77 - 84)

Ocena cząstkowa

W PUW prawidłowo zorganizowano staże i praktyki, które umożliwiły ich uczestnikom realizację treści dydaktycznych przewidzianych w programach staży i praktyk oraz przyczyniły się do zwiększenia ich umiejętności i przygotowania zawodowego. Właściwie dobrano miejsce odbywania staży i praktyk oraz opiekunów. Monitorowano czas realizacji staży i praktyk oraz umożliwiono uczelniom wyższym ocenę praktyk studenckich zrealizowanych w Urzędzie w ramach rządowego programu praktyk studenckich. Nie wypłacano jednak dodatków szkoleniowych opiekunom praktyk zawodowych, pomimo niezwalniania ich od świadczenia pracy wynikającej z umowy o pracę.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę i uwagę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o:

1. Przeprowadzanie instruktażu stanowiskowego przez osoby wskazane w § 11 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szkoleń BHP.
2. Określanie w umowach o organizację praktycznej nauki zawodu sposobu ponoszenia kosztów realizacji tej praktyki oraz ich kalkulacji, stosownie do § 7 ust. 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu.
3. Ustalanie i wypłacanie dodatków szkoleniowych opiekunom praktyk zawodowych w przypadku niezwalniania ich przynajmniej częściowo od świadczenia pracy wynikającej z umowy o pracę, zgodnie z § 12 ust. 2 powołanego wyżej rozporządzenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i 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 wykorzystania uwag i 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.

Białystok, dnia 30 listopada 2015 r.

Kontroler
Marcin Kiersnowski
starszy inspektor kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

²² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.