



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.020.03.2015

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 96788 z dnia 06 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Lipsku, ul. Żłobikowskiego 4/2, 16-315 Lipsk ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lech Łępicki - Burmistrz Lipska ²

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności³

W latach 2013-2015 w Urzędzie stworzono warunki do prawidłowej realizacji staży i praktyk, zapewniając właściwy nadzór nad ich przebiegiem. Na staże i praktyki przyjęto wszystkie zgłaszające się osoby, a liczba jednocześnie realizowanych staży i praktyk umożliwiła prawidłowe ich przeprowadzenie w oparciu o zasoby kadrowe Urzędu. Wszystkich stażystów i praktykantów skierowano do komórek organizacyjnych Urzędu realizujących zadania przewidziane w programach staży i praktyk. Wyznaczono im doświadczonych i wykwalifikowanych opiekunów oraz zapewniono odpowiednie warunki pracy.

Zorganizowane w Urzędzie staże i praktyki pozwoliły ich uczestnikom nabyć praktyczne umiejętności z zakresu m.in. organizacji pracy, redagowania pism urzędowych, zatrudniania pracowników w jednostkach samorządu terytorialnego, tworzenia strategii i programów wieloletnich, planowania dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego, obsługi sprzętu informatycznego i elektronicznego, zarządzania dokumentacją. Przyczyniło się to do zwiększenia ich umiejętności i przygotowania zawodowego.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- 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 opiekunowi praktyk zawodowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Proces naboru na praktyki i staże

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁴ zadania w zakresie prowadzenia spraw związanych z odbywaniem w Urzędzie staży i praktyk, a także zadania w zakresie nadzoru nad ich realizacją powierzono Referatowi Organizacyjnemu Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 4-6)

W Urzędzie nie opracowano w formie pisemnej polityki zatrudniania, nie uregulowano też zasad przyjmowania kandydatów na staż i praktyki oraz nie informowano w sposób ogólnodostępny, w tym na stronach internetowych Urzędu lub tablicy ogłoszeń,

¹ Urząd Miejski w Lipsku zwany dalej „Urzędem”.

² Pan Lech Łępicki jest Burmistrzem Lipska od 8 grudnia 2014 r. Od 6 grudnia 2006 r. do 7 grudnia 2014 r. Burmistrzem Lipska była Pani Małgorzata Cieśluk.

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 Organizacyjny Urzędu został nadany zarządzeniem nr 109/08 Burmistrza Lipska z dnia 20 marca 2008 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Lipsku.

o możliwości odbycia stażu lub praktyki w Urzędzie. Na staż i praktyki przyjęto wszystkie osoby, które się o to ubiegały w Urzędzie. Sekretarz Gminy Lipsk wyjaśniła, że „nie uregulowano zasad przyjmowania kandydatów na staż i praktyki, ponieważ liczba osób zgłaszających chęć odbycia stażu lub praktyki w Urzędzie nie jest duża. W latach 2013-2015 staż lub praktyki w Urzędzie odbyło 29 osób (...), a ich przyjęcie uzależnione było od możliwości kadrowych Urzędu w zakresie prawidłowego przeprowadzenia staży lub praktyk, w tym zrealizowania ich programów”. (dowód: akta kontroli str. 7, 69-72)

W latach 2013-2015 w Urzędzie zorganizowano staże i praktyki dla 29 osób, w tym: dwa staże na stanowiskach urzędniczych finansowane ze środków Funduszu Pracy; cztery staże w ramach projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: „EFS”), w tym trzy na stanowiskach urzędniczych i jeden na stanowisku robotniczym; sześć obowiązkowych praktyk zawodowych; trzy ponadprogramowe (nieobjęte programem nauczania w szkole) praktyki zawodowe w ramach projektów finansowanych z EFS⁵ oraz 14 obowiązkowych praktyk studenckich. Z wyjaśnień Sekretarza Gminy Lipsk wynika, że „w latach 2013-2015 nie wpłynęły do Urzędu wnioski o przyjęcie na staż lub praktyki, które rozpatrzone odmownie”. (dowód: akta kontroli str. 8-13, 69-72)

W poszczególnych latach liczba stażystów i praktykantów w Urzędzie wynosiła 10, 12 i 7, co stanowiło 36%, 41% i 22% osób zatrudnionych w Urzędzie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych⁶. Liczba osób jednocześnie odbywających staż lub praktyki w Urzędzie wynosiła maksymalnie 10 osób. (dowód: akta kontroli str. 9-13)

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 bezrobotnych⁷, Urząd składał do właściwego urzędu pracy wnioski o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu. Analiza tych wniosków wykazała, że zawierały one elementy określone w § 1 ust. 1 pkt 1-7 ww. rozporządzenia, tj. m.in.: dane o Urzędzie, jako organizatorze stażu, 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.

Wszystkie osoby odbywające w Urzędzie staż finansowany z Funduszu Pracy spełniały kryteria zamieszczone we wnioskach o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu kierowanych do właściwego urzędu pracy. (dowód: akta kontroli str. 13)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W Urzędzie stworzono warunki organizacyjno-administracyjne umożliwiające realizację staży i praktyk oraz nadzór nad ich przebiegiem. Na staż i praktyki przyjęto wszystkie zgłaszające się osoby, a liczba jednocześnie realizowanych staży i praktyk umożliwiała prawidłowe ich przeprowadzenie w oparciu o zasoby kadrowe Urzędu.

2. Warunki odbywania praktyk i staży

Opis stanu
faktycznego

2.1. Podstawą organizacji 28 z 29 staży i praktyk w Urzędzie były zawarte pomiędzy Urzędem, a właściwymi urzędami pracy, szkołami lub uczelniami wyższymi umowy o ich realizację. W przypadku jednej praktyki studenckiej podstawą jej organizacji w Urzędzie był wniosek szkoły niepublicznej o umożliwienie odbycia studentowi praktyki. We wniosku wskazano, by w ramach prowadzonej praktyki uwzględnić podział czynności studenta na

⁵ Ponadprogramowe praktyki zawodowe zostały zorganizowane w Urzędzie w ramach projektu „Accelerator Zawodowy” finansowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach, Działanie 9.2. Podniesienie atrakcyjności i jakości szkolnictwa zawodowego, którego celem był wzrost atrakcyjności i podniesienie jakości kształcenia zawodowego oraz zmniejszenie różnic w osiągnięciach edukacyjnych uczniów Technikum nr 1 w Augustowskim Centrum Edukacyjnym w Augustowie. W Urzędzie praktyki te przebiegały analogicznie do praktyk obowiązkowych (przewidzianych programem nauczania w szkole zawodowej).

⁶ Stan zatrudnienia w Urzędzie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych na koniec 2013 r. i 2014 r. oraz na 30 września 2015 r. wynosił odpowiednio 28, 29 i 31,5.

⁷ Dz. U. Nr 142, poz. 1160. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie staży”.

hospitacyjne, asystenckie i zadaniowe. Sekretarz Gminy Lipsk wyjaśniła, że „w przypadku praktyki Pana (...) nie podpisano umowy o jej organizację, ponieważ nie wymagała tego Uczelnia kierująca na praktyki. Uznaliśmy, że zakres naszych obowiązków wskazany został we wniosku Uczelni o umożliwienie odbycia praktyki studentowi oraz w dostarczonym przez studenta programie praktyk”. (dowód: akta kontroli str. 14-17, 26-27, 69-72)

Analiza umów o realizację 28 staży i praktyk w Urzędzie wykazała, że:

- we wszystkich umowach określono m.in. prawa i obowiązki stron, 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 Urzędu i osoby upoważnionej do jego reprezentowania, miejsce odbywania stażu, dane bezrobotnego odbywającego staż, dane opiekuna stażysty, datę rozpoczęcia i zakończenia stażu oraz zobowiązanie Urzędu do zapewnienia należytej realizacji stażu zgodnie z ustalonym programem,
- w czterech umowach o organizację praktyk studenckich uczelnia zobowiązała się do ubezpieczenia studenta od następstw nieszczęśliwych wypadków w czasie praktyk, a w dziewięciu przypadkach praktyk studenckich w umowach brak było postanowień dotyczących ubezpieczenia studenta od następstw nieszczęśliwych wypadków,
- umowy o realizację obowiązkowych 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 zawodu⁸, tj. m.in. dane Urzędu, 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. 14-26)

Analiza umów o realizację obowiązkowych praktyk zawodowych zawartych ze szkołami publicznymi wykazała również, że:

- w umowie zawartej z Zespołem Szkół Elektrycznych w Białymstoku nie określono sposobu ponoszenia przez strony umowy kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu ani kalkulacji takich kosztów (sprawa opisana w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”),
- w umowie zawartej z Technikum w Suchowoli wskazano, że szkoła nie ponosi żadnych kosztów odbywania praktyki przez ucznia. Z wyjaśnień dyrektora Zespołu Szkół w Suchowoli, w skład którego wchodzi Technikum w Suchowoli wynika, że „strony zawarły ustne porozumienie o rezygnacji z pokrycia tych kosztów”,
- w umowie zawartej z Augustowskim Centrum Edukacyjnym (realizowanej od 5 października 2015 r. i zakończonej w trakcie kontroli NIK) wskazano, że na podstawie złożonego przez Urząd wniosku istnieje możliwość refundacji dodatków lub premii do wynagrodzeń wraz ze składkami na ubezpieczenie społeczne wypłaconych pracownikom za wykonywanie obowiązków opiekunów praktyk zawodowych trzech uczniów, po uprzednim zawarciu aneksu do umowy. Do dnia zakończenia kontroli NIK Urząd nie występował do Augustowskiego Centrum Edukacyjnego o zawarcie takiego aneksu, ponieważ według wyjaśnień Sekretarza Gminy Lipsk, Urząd nie poniósł żadnych kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu w Urzędzie, w tym kosztów dodatków szkoleniowych dla opiekunów. (dowód: akta kontroli str. 14-26, 69-72)

2.2. Zgodnie z § 8 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy⁹ wszystkim osobom odbywającym staż i praktyki w Urzędzie zapewniono odbycie instruktażu ogólnego i stanowiskowego. We wszystkich przypadkach, zgodnie z § 10 ust. 2 oraz § 11 ust. 5 ww. rozporządzenia, instruktaż przeprowadził pracownik Urzędu posiadający tytuł technika bezpieczeństwa i higieny pracy, ukończone szkolenie okresowe w dziedzinie BHP dla pracowników służb BHP i osób wykonujących zadania tej służby oraz przeszkolony w zakresie metod prowadzenia instruktażu stanowiskowego.

⁸ Dz. U. Nr 244, poz.1626 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie praktycznej nauki zawodu”.

⁹ Dz. U. Nr 180, poz.1860 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie szkoleń BHP”.

W latach 2013-2015 wszystkie osoby odbywające staż i praktyki w Urzędzie złożyły pisemne oświadczenie o zapoznaniu się z organizacją pracy Urzędu oraz obowiązkiem przestrzegania tajemnicy prawnie chronionej¹⁰. Żadnej osobie nie wydano upoważnienia do przetwarzania danych osobowych i w żadnym przypadku nie udokumentowano zapoznania stażystów i praktykantów z zasadami ochrony danych osobowych w Urzędzie. Sekretarz Gminy Lipsk wyjaśniła, że „we wszystkich przypadkach staży i praktyk organizowanych w Urzędzie realizacja programów staży i praktyk nie wymagała by ich uczestnicy wykonywali zadania w zakresie przetwarzania danych osobowych.” Dodaje także, że „zgodnie z obowiązującą w Urzędzie Miejskim w Lipsku instrukcją zarządzania systemem informatycznym UM w Lipsku obowiązek zapoznania w sposób udokumentowany z zasadami ochrony danych osobowych dotyczy wyłącznie osób upoważnionych do ich przetwarzania”.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 28-32, 69-72)

W żadnym z 14 przypadków praktyk studenckich realizowanych latach 2013-2015 w Urzędzie nie udokumentowano posiadania przez odbywających praktykę ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków. Sekretarz Gminy Lipsk wyjaśniła, że „ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków jest ubezpieczeniem dobrowolnym i w interesie odbywającego praktykę jest jego posiadanie. Ponadto ryzyko doznania wypadku w trakcie praktyk studenckich odbywanych w Urzędzie na stanowiskach biurowych nie jest znaczne. Informuję również, że Gmina Lipsk posiada ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej, które obejmuje także ewentualne wypadki praktykantów powstałe z winy Urzędu Miejskiego w Lipsku”.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 69-72)

2.3. W latach 2013-2015 w przypadku wszystkich staży finansowanych z Funduszu Pracy, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt. 1, 5, 9 oraz 10 rozporządzenia w sprawie staży, zapoznano stażystów z programem stażu, przeprowadzono szkolenia w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów przeciwpożarowych, zapoznano 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.

(dowód: akta kontroli str. 33)

Oględziny stanowiska pracy osoby odbywającej staż finansowany z EFS oraz stanowiska pracy trzech osób odbywających w Urzędzie obowiązkowe praktyki zawodowe wykazały, że zapewniono im bezpieczne i higieniczne warunki pracy oraz przygotowano do ich dyspozycji kompletnie wyposażone stanowiska pracy, chociaż bez dostępu do urzędowej poczty elektronicznej. Złożone przez nich wyjaśnienia potwierdziły także, że zapoznano ich z programami stażu oraz obowiązkami i uprawnieniami.

(dowód: akta kontroli str. 34-47)

2.4. W przypadku wszystkich stażystów i praktykantów wyznaczono im w Urzędzie opiekunów. W latach 2013-2015 każdy z opiekunów jednocześnie sprawował opiekę nad nie więcej niż jednym stażystą (zgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie staży) albo nad nie więcej niż sześcioma (z 10) praktykantami. Sprawowanie opieki nad osobami odbywającymi staż i praktyki opisano w pkt. 3.3 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 52-54)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zawarciu ze szkołą publiczną, tj. z Zespołem Szkół Elektrycznych w Białymstoku umowy o realizację praktyki zawodowej, która nie określała 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.

Sekretarz Gminy Lipsk wyjaśniła, że „w przypadku realizacji praktyk zawodowych w Urzędzie podstawą ich realizacji były umowy, których wzór został opracowany przez szkoły kierujące na praktyki i które nie zawierały postanowień dotyczących sposobu ponoszenia przez strony umowy kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu ani kalkulacji

¹⁰ Wprowadzonych zarządzeniem nr 216/09 Burmistrza Lipska z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy UM w Lipsku.

takich kosztów. Urząd nie zabiegał o uzupełnienie umów w tym zakresie, ponieważ nie ponosił żadnych kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu w Urzędzie”.

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. 16-17, 23-25, 69-72)

Ocena częściowa

W Urzędzie zapewniano właściwe warunki do odbywania staży i praktyk. Przeprowadzono szkolenia wstępne w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, a wszystkim stażystom i praktykantom wyznaczono opiekunów. Prawidłowo realizowano obowiązki organizatora staży finansowanych z Funduszu Pracy oraz zagwarantowano bezpieczne i higieniczne warunki odbywania staży i praktyk w Urzędzie. Nie zadbano jednak aby umowy o realizację praktyk zawodowych zawierały wymagane postanowienia dotyczące sposobu ponoszenia kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu.

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 procedur dotyczących adaptacji w Urzędzie stażystów i praktykantów, ponieważ jak wyjaśniła Sekretarz Gminy Lipsk *„proces adaptacji w Urzędzie nowoprzyjętych stażystów i praktykantów odbywał się na takich samych zasadach jak w przypadku nowoprzyjętych pracowników. Stażystów i praktykantów zapoznawano m.in. z przepisami związanymi z BHP i PPOŻ, regulaminem pracy i innymi regulacjami wewnętrznymi Urzędu, programem stażu i praktyki, zadaniami wykonywanymi na objętym stanowisku czy też z pracownikami Urzędu”.* Z wyjaśnień czterech osób odbywających staż i praktyki w trakcie kontroli NIK wynika, że zostały one zapoznane m.in. z ogólnymi informacjami na temat Urzędu, zasadami postępowania i realizowania poleceń służbowych, charakterystyką objętego stanowiska i najbliższym otoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 7, 36-47, 69-72)

3.2. W dokumentacji Urzędu dotyczącej staży i praktyk organizowanych w latach 2013-2015 znajdowały się programy wszystkich staży finansowanych z Funduszu Pracy, staży finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i ponadprogramowych praktyk zawodowych, a także programy pięciu z sześciu odbytych obowiązkowych praktyk zawodowych oraz program jednej obowiązkowej praktyki studenckiej z 14 odbytych w Urzędzie. Sekretarz Gminy Lipsk wyjaśniła, że *„brak w dokumentacji Urzędu niektórych programów praktyk wynika jedynie z faktu, iż nie tworzyliśmy kopii programu do akt Urzędu. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku dzienniczków praktyk zawodowych czy też studenckich, z których nie we wszystkich przypadkach tworzyliśmy kopię na potrzeby Urzędu.”* Sekretarz Gminy Lipsk dodała także, że *„we wszystkich przypadkach staż lub praktyka odbywała się na podstawie programu stażu lub praktyki i podejmowane były działania z naszej strony by zostały one zrealizowane. W przypadku praktyk studenci lub uczniowie osobiście zgłaszali się do Urzędu z kompletem dokumentów, tj. m.in. umową o realizację danej praktyki, programem praktyki, dzienniczkiem praktyk i innymi dokumentami wg wymagań szkoły lub uczelni z którą podpisywaliśmy Umowę”.*

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 55-60, 69-72)

Analiza dostępnych w Urzędzie programów sześciu staży oraz dziewięciu praktyk wykazała, że określały one 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 pracy¹¹, tj. określały m.in. nazwę zawodu lub specjalności, zakres zadań wykonywanych przez stażystę, sposób potwierdzenia nabytych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych oraz opiekuna osoby objętej programem stażu. Z wyjaśnień Sekretarza Gminy Lipsk wynika, że każda osoba rozpoczynająca staż lub praktykę w Urzędzie była zapoznawana z programem. (dowód: akta kontroli str. 48-51, 69-72)

¹¹ Dz.U. z 2015 r., poz.149 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

W każdym przypadku zakres działań poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu, w których stażyści i praktykanci realizowali staże lub praktyki odpowiadał zadaniom przewidzianym w programach staży i praktyk. I tak np. sześciu uczniów kształcących się w zawodzie technika informatyka odbywało praktyki zawodowe przy stanowisku ds. Informatyzacji Urzędu, student kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne odbywał praktyki studenckie przy stanowisku ds. pozamilitarnych ogniwo obronnych i PPOŻ, a uczennica kształcąca się w zawodzie technik rachunkowości w referatach organizacyjnym i finansowym Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 9-13)

3.3. Nadzór nad realizacją programów staży i praktyk pełnili wyznaczeni opiekunowie, w tym Sekretarz Gminy sprawowała opiekę nad 19 stażystami i praktykantami (z 29 przebywających w Urzędzie w latach 2013-2015). Burmistrz Gminy opiekował się trzema, a Skarbnik Gminy jednym praktykantem. W pozostałych przypadkach opiekunami stażystów i praktykantów byli pracownicy zajmujący stanowiska m.in. inspektora. Osoby wyznaczone na opiekunów posiadały staż pracy wynoszący od 9 do 43 lat. Podczas ich nieobecności w każdym przypadku zagwarantowano praktykantom i stażystom opiekę osoby zastępującej. Sekretarz Gminy Lipsk odnosząc się do jednoczesnego nadzoru nad sześcioma praktykantami wyjaśniła, że *„programy ich praktyk nie wymagały szczególnego nadzoru z mojej strony. Ich realizacja odbywała się na różnych stanowiskach mi podległych, a szczegółowych wskazówek i pomocy w wypełnianiu powierzonych praktykantom zadań często udzielali także inni pracownicy którymi kieruję. Nie ograniczało to w jakikolwiek sposobu realizacji programów ich praktyk ani jakości i ilości przekazywanych informacji.”* Odnosząc się natomiast do powierzenia opieki Burmistrzowi Lipska Sekretarz Gminy Lipsk wyjaśniła, że *„na opiekuna trzech obowiązkowych praktyk zawodowych wyznaczono Burmistrza Lipska, ponieważ szkoła kierująca wymagała od opiekuna kwalifikacji pedagogicznych, a tylko Pan Burmistrz takie posiada. Pana Burmistrza w zakresie sprawowania opieki nad stażystami wspomagał pracownik zatrudniony na stanowisku ds. Informatyzacji Urzędu, który udzielał praktykantom porad i wskazówek”.*

(dowód: akta kontroli str. 52-54, 69-72)

Osoby wyznaczone na opiekunów nie były dodatkowo wynagradzane za pracę w ramach sprawowanej opieki nad stażystami i praktykantami. W Urzędzie m.in. nie wypłacono dodatków szkoleniowych dla opiekunów praktyk zawodowych, w tym m.in. opiekunowi realizowanych w 2013 r. praktyk zawodowych ucznia Zespołu Szkół Elektrycznych w Białymstoku i ucznia Technikum w Suchowoli oraz opiekunowi realizowanych w 2015 r. praktyk zawodowych trzech uczniów Augustowskiego Centrum Edukacyjnego w Augustowie, co omówiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 52-54)

Z wyjaśnień osób odbywających staż i obowiązkowe praktyki zawodowe w trakcie kontroli NIK wynika, że wyznaczeni opiekunowie albo osoby zastępujące opiekunów dysponowały czasem niezbędnym do sprawowania opieki nad nimi i kilka razy dziennie miały możliwość i korzystały ze wskazówek i ich pomocy w wypełnianiu powierzonych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 36-47)

3.4. Umowy na podstawie których realizowano w Urzędzie staże i praktyki, obligowały Urząd w 24 (z 29) przypadkach do sporządzenia sprawozdania lub opinii ze stażu albo praktyki. W okresie objętym kontrolą sporządzono 23 wymagane dokumenty, ponieważ w jednym przypadku prowadzony staż nie zakończył się do czasu zakończenia czynności kontrolnych przez NIK.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 55-60)

Analiza porównawcza 13 programów staży i praktyk oraz sporządzonych przez Urząd sprawozdań lub opinii z ich realizacji (tj. wszystkich przypadków w których Urząd dysponował jednocześnie programem stażu lub praktyki oraz sprawozdaniem z ich realizacji) wykazała, że we wszystkich przypadkach staże i praktyki odbywały się zgodnie z programem, a informacje o realizowanych przez stażystów i praktykantów zadaniach zawarte w sprawozdaniu lub opinii były potwierdzone przez opiekuna. We wszystkich 13 sprawach zrealizowano treści przewidziane programach stażu albo praktyki.

(dowód: akta kontroli str. 55-60)

Z wszystkich 23 sporządzonych przez Urząd opinii i sprawozdań wynika, że pozytywnie oceniono ich przebieg, a stażyści i praktykanci nabyli lub rozwinęli m.in. taką wiedzę jak: [1] znajomość instrukcji kancelaryjnej; [2] znajomość zasad przebiegu sesji Rady Miejskiej; [3] znajomość obsługi Centralnej ewidencji i Informacji o działalności gospodarczej; [4] znajomość zadań Urzędu i poszczególnych komórek organizacyjnych, metod kierowania i zarządzania w Urzędzie, zasad zatrudniania pracowników w jednostkach samorządu terytorialnego (awans zawodowy, system wynagradzania, prawa i obowiązki pracowników), zasad tworzenia strategii i programów wieloletnich jednostki samorządu terytorialnego, zasad gospodarki nieruchomościami gminnymi; [5] znajomość metod planowania dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego, przepisów dot. rachunkowości, rachunkowości budżetowej, zasad gospodarki finansowej, klasyfikacji budżetowej, księgowości i obsługi kasowej, zasad zarządzania i dysponowania środkami budżetowymi, systemu podatków lokalnych i ich rozliczania; [6] znajomość procedur dot. zwalczania klęsk żywiołowych, przepisów dotyczących zarządzania kryzysowego; [7] znajomość zasad tworzenia strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej.

Ze sporządzonych opinii i sprawozdań wynika także, że stażyści i praktykanci nabyli m.in. takie umiejętności jak: [1] umiejętność wykorzystania nabytej wiedzy w praktyce, pracy w zespole, organizacji stanowiska pracy, organizacji szkoleń i porad, redagowania pism urzędowych; [2] umiejętność administrowania siecią informatyczną, konfigurowania sprzętu komputerowego i oprogramowania, konserwacji sprzętu komputerowego, monitoringu i obsługi lokalnej sieci komputerowej, przygotowania stanowiska komputerowego do pracy, zarządzania systemem operacyjnym komputera; [3] umiejętność kontroli merytorycznej i formalnej dowodów księgowych, obsługi programu komputerowego do księgowości budżetowej, prowadzenia i sporządzania dokumentów księgowo-finansowych, przeprowadzania inwentaryzacji, sporządzania sprawozdań budżetowych, sporządzania dokumentów rozliczeniowych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, identyfikowania obiegu dokumentów; [4] umiejętność prowadzenia akt osobowych pracowników; [5] umiejętność sporządzania wniosków o pozyskiwanie środków Unii Europejskiej; [6] umiejętność współpracy z organizacjami społecznymi działającymi w dziedzinie ochrony przyrody; [7] umiejętność identyfikacji przewidywanych zagrożeń na terenie Gminy Lipsk.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 55-60)

3.5. W latach 2013-2015 czas realizacji staży ewidencjonowano na prawidłowo prowadzonych listach obecności, a praktyk w dzienniczkach praktyk. Analiza list obecności oraz 12 dostępnych w Urzędzie kserokopii dzienniczek praktyk 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 żadnym przypadku nie odnotowano przerwania stażu lub praktyki,
- czas pracy stażystów i praktykantów wynosił od 35 do 40 godzin tygodniowo, co w przypadku staży finansowanych z Funduszu Pracy i obowiązkowych praktyk zawodowych zgodne było odpowiednio z postanowieniami § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie staży oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 61-62)

3.6. W Urzędzie nie dokonywano w sposób udokumentowany ewaluacji organizowanych w nim staży i praktyk. Z wyjaśnień Sekretarza Gminy Lipsk wynika, że staże i praktyki realizowane w Urzędzie umożliwiły zdobycie przez uczestników konkretnych umiejętności i kompetencji, pozwoliły poznać specyfikę pracy w administracji publicznej oraz zdobyć pierwsze doświadczenia zawodowe, co może to być dodatkowym atutem w ubieganiu się o zatrudnienie w jednostkach administracji publicznej. (dowód: akta kontroli str. 7, 69-72)

Wszystkie cztery osoby odbywające staż i praktyki w Urzędzie w trakcie czynności kontrolnych NIK potwierdziły, że umożliwiono im 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; przekuwanie pomysłów w działanie; budowanie relacji i zarządzanie czasem. (dowód: akta kontroli str. 36-47)

W latach 2013-2015 w Urzędzie zatrudniono cztery osoby, które wcześniej odbyły staż w Urzędzie. Osoby te - zgodnie z umowami o realizację staży - zatrudniono na stanowiska nie zaliczane do stanowisk urzędniczych na czas określony wynoszący od trzech do sześciu miesięcy¹². W tych latach nie było przypadków odbywania w Urzędzie przez jedną osobę kilku staży, co było zgodne z § 1 ust. 3 rozporządzenia w sprawie staży. Jedna osoba odbyła w Urzędzie staż finansowany z EFS oraz obowiązkową praktykę studencką, a dwie osoby po dwie praktyki zawodowe (obowiązkową i nieobowiązkową).

(dowód: akta kontroli str. 8 -13, 63-68)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieustaleniu i niewypłaceniu w 2013 r. i w 2015 r. dodatków szkoleniowych opiekunom obowiązkowych praktyk zawodowych, pomimo niezwolnienia ich przynajmniej częściowo od świadczenia pracy wynikającej z umowy o pracę. Było to niezgodne z § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu. Praktyki te odbywał uczeń Zespołu Szkół Elektrycznych w Białymstoku, uczeń Technikum w Suchowoli oraz trzech uczniów Augustowskiego Centrum Edukacyjnego w Augustowie i realizowane były w terminie odpowiednio od 6 maja 2013 r. do 31 maja 2013 r. i od 7 października 2013 r. do 31 października 2013 r. oraz od 5 października 2015 r. do 16 października 2015 r. Zgodnie z § 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 w 2012 r. - 3.875,35 zł¹³ i w 2014 r. - 4.138,58¹⁴. Zatem w ocenie NIK łączna wysokość nieustalonego i niewypłaconego dodatku szkoleniowego opiekunom wyniosła nie mniej niż 1.188,94 zł, w tym opiekunowi ucznia Zespołu Szkół Elektrycznych w Białymstoku – 387,54 zł, opiekunowi ucznia Technikum w Suchowoli - 387,54 zł oraz opiekunowi trwających jednocześnie praktyk zawodowych trzech uczniów Augustowskiego Centrum Edukacyjnego w Augustowie – 413,86 zł.

Sekretarz Gminy Lipsk wyjaśniła, że „opiekunom praktyk zawodowych realizowanych w Urzędzie w latach 2013-2015 nie wypłacano dodatków szkoleniowych, ponieważ w budżecie nie zaplanowano na to środków. Także szkoły kierujące uczniów na obowiązkowe praktyki zawodowe nie przekazywały nam środków na ten cel”.

W ocenie NIK przyczyną tej nieprawidłowości mogły być postanowienia umów o realizację praktyk zawodowych opisane w pkt. 2.1. wystąpienia pokontrolnego i w konsekwencji nieprzekazanie przez szkoły dla Urzędu środków na pokrycie dodatków szkoleniowych.

(dowód: akta kontroli str. 16-25, 52-54, 69-72)

Ocena częściowa

W Urzędzie prawidłowo realizowano 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. Stażystom i praktykantom zapewniono dobre warunki pracy oraz opiekę wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników. Nie wypłacano jednak należnych dodatków szkoleniowych opiekunom praktyk zawodowych, pomimo niezwalniania ich od świadczenia pracy wynikającej z umowy o pracę.

¹² W latach 2013-2015 w Urzędzie zatrudniono na stanowisku urzędniczym jedną osobę.

¹³ Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 stycznia 2013 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2012 r. (Dz. Urz. GUS z 2013 r. poz. 3).

¹⁴ Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2014 r. (Dz. Urz. GUS z 2015 r. poz. 2).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę i uwagę 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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

1. 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.
2. 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

¹⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.