



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.020.04.2015
P/15/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

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	Marek Ozga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96789 z dnia 30 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Białymstoku ul. Borsucza 2, 15-569 Białystok (dalej „Starostwo” lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Antoni Pełkowski, Starosta Powiatu (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W Starostwie stworzono warunki zapewniające prawidłową realizację staży i praktyk. Ich uczestnikom zagwarantowano kompletnie wyposażone stanowiska pracy w komórkach organizacyjnych Starostwa, wykonujących zadania umożliwiające pełną realizację programów staży i praktyk. Wszystkim stażystom i praktykantom wyznaczono doświadczonych i wykwalifikowanych opiekunów.

Zrealizowane w latach 2013-2015 w Starostwie staże i praktyki umożliwiły ich uczestnikom nabycie praktycznych umiejętności przewidzianych przy wykonywaniu zawodu technika administracji, ekonomii i informatyki. Stażyści i praktykanci rozwinęli też umiejętności z zakresu gromadzenia i analizy danych, organizacji pracy oraz planowania dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego, obsługi sprzętu informatycznego i elektronicznego, zarządzania dokumentacją. Przyczyniło się to do lepszego ich funkcjonowania na rynku pracy.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieokreśleniu we wnioskach kierowanych do Powiatowego Urzędu Pracy w Białymstoku o zawarcie umów o zorganizowanie stażu, nazw stanowisk pracy lub specjalności dla potrzeb rynku pracy,
- przekroczeniu limitu stażystów, nad którymi mógł sprawować jednocześnie opiekę jeden pracownik Starostwa,
- zawieraniu ze szkołą publiczną umów o organizację praktycznej nauki zawodu nieokreślających sposobu ponoszenia przez strony umowy kosztów jej realizacji oraz kalkulacji tych kosztów,
- nieustalaniu i niewypłacaniu dodatków szkoleniowych opiekunowi praktyk zawodowych.

¹ 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Nabór na praktyki i staże

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania z zakresu organizacji i nadzoru nad przebiegiem staży finansowanych z Funduszu Pracy, praktyk uczniów szkół średnich oraz praktyk studenckich i staży absolwenckich, powierzono w indywidualnych zakresach obowiązków dwóm pracownikom zatrudnionym na Samodzielnym stanowisku ds. pracowniczych.

(dowód akta kontroli str. 6-12)

W Starostwie nie opracowano w formie pisemnej polityki zatrudnienia, nie uregulowano systemu przyjmowania kandydatów na staże i praktyki, jak również nie upubliczniano informacji o możliwości ich odbycia w Starostwie. Funkcjonujący w tym czasie w Urzędzie regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze², nie dotyczył organizowanych staży i praktyk. Starosta Powiatu wyjaśnił, że obowiązujące przepisy jak też doświadczenie Urzędu w zakresie realizowanych zadań związanych z organizacją staży i praktyk nie wskazywały na konieczność opracowania zasad naboru kandydatów oraz nie obligowały do informowania w sposób ogólnodostępny o wolnych miejscach dla stażystów lub praktykantów.

(dowód: akta kontroli str. 218-220)

W latach 2013-2015 do Starostwa zgłosiło się 226 osób z wnioskami o przyjęcie na staż lub praktykę, w tym 169 osób ubiegających się o staż, 38 studentów celem odbycia obowiązkowej praktyki studenckiej oraz 19 uczniów starających się o umożliwienie im odbycia praktyki zawodowej. W wyniku rozpatrzenia wszystkich wniosków w Starostwie zorganizowano staże i praktyki dla łącznie 105 osób, w tym:

- 48 stażystów wybranych w ramach 22 naborów na staż (na stanowiska urzędnicze) finansowanych ze środków Funduszu Pracy, odpowiednio pięciu w 2013 roku dla 14 osób, dziewięciu w 2014 roku dla 21 osób i ośmiu w 2015 roku dla 13 bezrobotnych. Warunki i sposób prowadzenia stażu określono we wnioskach o ich organizację skierowanych do Powiatowego Urzędu Pracy w Białymstoku. Stosownie do postanowień § 1 ust. 1 pkt 1-4 i 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych³ Starostwo zawarło w nich m.in. dane Urzędu jako organizatora stażu, liczbę zatrudnionych pracowników, liczbę przewidywanych miejsc pracy, na których bezrobotni będą odbywać staż, wskazało również opiekunów stażystów. Do wniosku załączono program stażu zawierający opis zadań, jakie będą wykonywane podczas stażu przez bezrobotnego⁴,
- 38 studentów, tj. dla wszystkich, którzy zgłosili się do Urzędu z wnioskiem o przyjęcie, z czego dla ośmiu w 2013 roku, 20 w 2014 roku i 10 w 2015 roku. Najczęściej z praktyk studenckich korzystali słuchacze Politechniki Białostockiej (25 osób), Uniwersytetu w Białymstoku (sześć osób), Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie (cztery osoby) oraz Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego i Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie (po jednej osobie z każdego). We wszystkich przypadkach podstawą praktyk studenckich była umowa zawarta pomiędzy Starostą, a Uczelnią kierującą daną osobę na praktykę,
- 19 uczniów, tj. dla wszystkich którzy zgłosili się do odbycia praktyk zawodowych, odpowiednio sześciu w 2013 roku, ośmiu w 2014 roku i pięciu w 2015 roku. Dotyczyło to głównie uczniów Zespołu Szkół Handlowo-Ekonomicznych w Białymstoku przygotowujących się do zawodu technik ekonomista (dziewięć osób), Zaocznej Policealnej Szkoły „Cosinus” w Białymstoku kształcących się w specjalności technik administracji (sześć osób), Zespołu Szkół Rolniczych Centrum Kształcenia Praktycznego w Białymstoku kształcących się w zawodzie technik informatyk (dwie osoby) oraz Centrum Nauki i Biznesu „Żak” Sp. z o.o. z Łodzi kształcących się w specjalności technik administracji (dwie osoby). Podstawą organizacji praktyk

² Zarządzenie Starosty Powiatu Białostockiego Nr 8/09 z 22 stycznia 2009 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze w Starostwie Powiatowym w Białymstoku.

³ Dz. U. Nr 142, poz. 1160.

⁴ W tym nazwę komórki organizacyjnej i stanowiska pracy oraz zakres zadań zawodowych.

zawodowych były umowy zawarte pomiędzy Starostą, a szkołą kierującą poszczególnych uczniów. (dowód: akta kontroli str. 5,13-32, 128, 175-177)

Pozostałe 121 wniosków dotyczących przyjęcia na staż finansowany ze środków Funduszu Pracy rozpatrzono negatywnie. Z wyjaśnień udzielonych przez Starostę wynika, że nabór na staże lub praktyki był poprzedzony analizą zapotrzebowania zgłaszanego w formie ustnej przez dyrektorów poszczególnych wydziałów Starostwa, a głównymi przesłankami odrzucenia wniosków był brak możliwości organizacji stażu we wnioskowanym terminie lub negatywna ocena kandydata, skierowanego przez PUP, wystawiona przez dyrektora wydziału po przeprowadzonej rozmowie kwalifikacyjnej. Starosta wyjaśnił również, iż o wynikach naboru informowano kandydatów telefonicznie, a na ich wnioskach umieszczano odpowiedni zapis („tak” lub „nie”). (dowód: akta kontroli str. 31-32, 220-221)

W okresie objętym kontrolą nie było wniosków o organizację staży absolwenckich. Starosta stwierdził, że *„nie było zapotrzebowania na praktyki absolwenckie ... Naszym zdaniem – staże finansowane ze środków PUP – są korzystniejsze od praktyk absolwenckich, które finansuje (bądź nie) organizator. Bezrobotny stażysta uzyskuje oprócz doświadczenia zawodowego także środki finansowe”*. (dowód: akta kontroli str. 5, 221)

W poszczególnych latach, liczba stażystów i praktykantów w Starostwie wynosiła 28, 49 i 28, co stanowiło 18,7%, 32,7% i 18,7% osób zatrudnionych w Urzędzie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych⁵. Liczba osób jednocześnie odbywających staż lub praktyki w Urzędzie wynosiła maksymalnie 21 osób. (dowód: akta kontroli str. 5)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieokreśleniu we wnioskach o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu dla osób bezrobotnych, składanych do PUP w Białymstoku oraz w programach stażu nazwy zawodu lub specjalności, zgodnie z klasyfikacją zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy tj. informacji wymaganych postanowieniami § 1 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych. (dowód: akta kontroli str. 31-32, 37-45, 101-114)

Starosta wyjaśnił, że ocenie predyspozycji kandydatów służy kierowanie osób bezrobotnych do lekarza medycyny pracy, gdzie przeprowadzane są badania pod kątem przeciwwskazań zdrowotnych do podjęcia pracy. Wyjaśnił też, że *„Starostwo jako Pracodawca – każdorazowo we wnioskach kierowanych do PUP określa stanowiska, na których organizowane są staże, opierając się na wykazie stanowisk będących załącznikiem do regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa ... W przyszłości takie dane będą zamieszczane w programie stażu”*. (dowód: akta kontroli str. 221-222)

Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Białymstoku wyjaśnił, że *„nie oczekiwał od organizatora stażu określenia wymagań w zakresie predyspozycji psychofizycznych i zdrowotnych niezbędnych do podjęcia stażu ponieważ kandydaci na staż byli kierowani na badania lekarskie do lekarza medycyny pracy, który oceniał ich zdolność do wykonywania pracy na organizowanym miejscu stażu ... Najistotniejszym elementem wniosku o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu jest program stażu. Jego treść pozwala ocenić zasadność organizacji stażu pod kątem nabywania umiejętności i przygotowania do pracy. Brak nazwy zawodu lub specjalności zgodnie z klasyfikacją zawodów i specjalności nie wpływa na merytoryczną wartość programu stażu i zdaniem Urzędu nie jest podstawą do odmowy zorganizowania stażu”*. (dowód: akta kontroli str. 154-166)

Ocena częściowa

Starostwo stworzyło warunki organizacyjno-administracyjne do prawidłowego prowadzenia naboru oraz realizacji staży i praktyk. Braki we wnioskach składanych do PUP w Białymstoku nie miały istotnego wpływu na dobór stażystów i prowadzenie ich staży.

⁵ Stan zatrudnienia w Urzędzie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych na koniec 2013 r. i 2014 r. oraz na 30 września 2015 r. wynosił 150 osób.

2. Warunki odbywania praktyk i staży

2.1. Realizowane w Starostwie staże i praktyki prowadzono na podstawie wniosków o zawarcie umowy o zorganizowanie staży finansowanych ze środków Funduszu Pracy (kierowanych do PUP w Białymstoku) oraz umów o ich realizację zawartych pomiędzy Starostą, a poszczególnymi uczelniami lub szkołami. Analizą objęto łącznie 64 staże i praktyki, z czego 15 losowo wybranych staży z 48 zorganizowanych, 19 praktyk zawodowych (wszystkie zrealizowane) oraz 30 losowo wybranych praktyk studenckich spośród 38 przeprowadzonych. Stwierdzono, że we wszystkich przypadkach:

- staże realizowano stosownie do postanowień § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych w oparciu o wnioski oraz załączone do nich programy stażu⁶, których treść zawierała elementy określone w § 5 ust. 1 cytowanego rozporządzenia, tj. m.in. wskazywały organizatora stażu, miejsce jego odbywania, dane opiekuna stażystów, datę rozpoczęcia i zakończenia stażu oraz zobowiązanie do należytej realizacji przez Starostwo stażu zgodnie z programem stażu. Stażystów kierowano głównie do Wydziałów Komunikacji, Geodezji, Katastru i Nieruchomości, Rolnictwa, Środowiska, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Promocji oraz Architektury. Średnia długość staży osób bezrobotnych organizowanych w Starostwie wynosiła ponad 9 miesięcy. I tak 10 bezrobotnych skorzystało z 12 miesięcznego stażu (wszystkim przedłużono staż o 6 miesięcy), dwóch z 6 miesięcznego, a trzech z 3 miesięcznego. Stosownie do postanowień § 7 cytowanego wyżej rozporządzenia czas pracy stażystów ustalono w wymiarze 8 godz. dziennie i 40 tygodniowo oraz poddano monitoringowi na listach obecności⁷. Analiza miesięcznych list obecności stażystów potwierdziła z kolei, że korzystali oni z dni wolnych w wymiarze 2 dni za każde 30 dni kalendarzowych,

(dowód: akta kontroli str. 175-177)

- praktyki studenckie realizowano na podstawie umów określających m.in. miejsce i zasady organizacji praktyk, w tym sposób opieki i nadzoru nad studentami oraz czas ich trwania. Do każdej z nich załączono program praktyki określający zasób wiedzy i umiejętności, które powinny być uzyskane w wyniku ich realizacji oraz sposób potwierdzenia ich nabycia,
- realizację praktyk zawodowych poprzedzono zawarciem stosownych umów, z załączonymi do nich programami nauczania zawodu dopuszczanego do użytku w danej szkole przez dyrektora szkoły, zawierających 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 Starostwa, 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. 33-36, 167-168)

W Starostwie nie opracowano procedury dotyczącej adaptacji nowo przyjmowanych stażystów i praktykantów, gdyż jak wyjaśniły osoby organizujące i nadzorujące staże i praktyki nie było konieczności opracowania takich procedur. Adaptacja nowoprzyjętych osób odbywała się w trakcie wstępnych szkoleń i zapoznawania z miejscem pracy oraz powierzonymi zadaniami.

(dowód: akta kontroli str. 169, 259-260)

Pięć osób odbywających staż w Starostwie⁹, w trakcie kontroli NIK, potwierdziło że zapoznano ich 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 im uprawnieniami i oczekiwaniami). Potwierdzili też, że poznali najbliższe otoczenie miejsca ich pracy łącznie

⁶ Informacje zawarte w art. 53 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149 ze zm.).

⁷ Miesięczne listy obecności stażystów przekazywano terminowo do Powiatowego Urzędu Pracy w Białymstoku.

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

⁹ W czasie kontroli nie było w Starostwie uczniów odbywających praktykę zawodową i studentów.

z najbliższymi współpracownikami, obowiązujące w Starostwie przepisy oraz regulaminy związane z zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy. (dowód: akta kontroli str.242-257)

2.2. Analiza 64 dokumentacji staży i praktyk wykazała, że wszystkich przypadkach:

- stażystom i praktykantom zapewniono odbycie instruktażu ogólnego i stanowiskowego stosownie do postanowień § 8 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁰,
- instruktaż przeprowadzili pracownicy służby BHP Starostwa posiadający odpowiednie kwalifikacje (technika bezpieczeństwa i higieny pracy z ukończonym szkolenie okresowe w dziedzinie BHP dla pracowników służb BHP) oraz osoby przeszkolone w zakresie metod prowadzenia instruktażu stanowiskowego, stosownie do postanowień § 10 ust. 2 oraz § 11 ust. 5 ww. rozporządzenia,
- stażyci i praktykanci zostali zapoznani z organizacją pracy Starostwa oraz obowiązkiem przestrzegania tajemnicy prawnie chronionej, przeszli również instruktaż w zakresie zasad legalności oprogramowania i przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, a 35 z nich wystawiono upoważnienia do przetwarzania danych osobowych głównie w zakresie spraw związanych z prowadzeniem rejestrów gruntów i budynków, korespondencji oraz ewidencji kierowców.

(dowód: akta kontroli str. 46-57, 63, 67, 73, 79, 84, 90, 93, 98, 152-153)

W jednej umowie o realizację studenckich praktyk zawodowych¹¹ (spośród 30 poddanych analizie) nie wskazano sposobu ubezpieczenia studenta od następstw nieszczęśliwych wypadków. W żadnej natomiast dokumentacji Starostwo nie potwierdziło posiadania przez studentów takiego ubezpieczenia. Starosta wyjaśnił, że uznano za zgodne z prawdą deklaracje szkół i uczelni o wykupieniu polis dla swych słuchaczy.

(dowód: akta kontroli str. 167-168, 258-260)

2.3. Analiza dokumentacji 15 losowo wybranych staży finansowanych z Funduszu Pracy z lat 2013-2015 wykazała, że w Starostwie przeprowadzono stosownie do wymagań określonych w § 6 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 8 - 10 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu, 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 dwóch przypadkach także informacji o przerwaniu stażu (w związku z podjęciem pracy oraz rozpoczęciem aplikacji adwokackiej). (dowód: akta kontroli str. 59-60, 62-100)

Osoby odbywające staż, w trakcie kontroli NIK, potwierdziły, że w Starostwie zapoznano ich z programem stażu, obowiązkami i uprawnieniami oraz zapewniono bezpieczne i higieniczne warunki odbywania stażu. Z kolei oględziny ich stanowisk pracy wykazały, że powierzono im stanowisko pracy w pomieszczeniach z oświetleniem naturalnym i sztucznym, z odpowiednią temperaturą, wymianą powietrza oraz ochroną przed nasłonecznieniem. Stanowiska te były kompletnie wyposażone w materiały i sprzęt biurowy laptopy z dostępem Internetu i poczty elektronicznej, z założonymi służbowymi kontami e-mail. (dowód: akta kontroli str. 241)

2.4. Każdemu stażyci i praktykantowi przyjętemu do Starostwa wyznaczono opiekunów. W latach 2013-2015 dwóch z pięciu wyznaczonych pracowników opiekowało się jednocześnie nie więcej niż trzema stażystami, co było zgodne z postanowieniami § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu. Sprawę liczby stażystów przypadających na pozostałych trzech opiekunów opisano w sekcji „ustalone nieprawidłowości”.

Wszystkim uczniom i studentom przebywającym na praktykach w Starostwie wyznaczono jednego opiekuna – główną specjalistkę koordynatora Samodzielnego Stanowiska Pracy ds. pracowniczych. Sprawowała ona jednocześnie opiekę maksymalnie nad pięcioma

¹⁰ Dz. U. Nr 180, poz.1860 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie szkoleń BHP”.

¹¹ Umowa z 7.05.2014 r. dotycząca praktyki.

praktykantami. Opiekun uczniów i studentów wyjaśnił, że jego opieka polega na stałym nadzorze obecności, organizowania miejsca odbywania praktyki, pomocy w dostępie do aktów wewnętrznych oraz przepisów prawnych oraz prowadzenia spraw rzeczowych. Dodała, że cotygodniowo potwierdza zapisy dokonywane przez praktykantów w dziennikach praktyk, obok potwierdzenia wystawianego przez dyrektora bądź kierownika komórki organizacyjnej, w której prowadzona była praktyka.

(dowód: akta kontroli str. 128, 142-149, 170-174)

Sprawę zakresu sprawowanej opieki nad uczestnikami staży i praktyk opisano w pkt 3.3 wystąpienia.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2013 - 2015 trzech wyznaczonych pracowników Starostwa opiekowało się jednocześnie ponad trzema stażystami. I tak:

- w 2014 roku dyrektor Wydziału Komunikacji opiekowała się od czterech do pięciu stażystami, a w 2015 roku kolejno pięcioma i czterema stażystami jednocześnie,
- w 2014 roku dyrektor Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości opiekowała się jednocześnie czterema stażystami,
- w 2014 roku dyrektor Wydziału Rolnictwa, Środowiska, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Promocji opiekowała się czterema stażystami.

Liczba stażystów przekazanych do opieki ww. pracownikom przekraczała od jednej do dwóch osób limit określony postanowieniami § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu (trzech stażystów na jednego opiekuna).

Starosta wyjaśnił, że przekroczenia dotyczyły trzech dużych wydziałów, które mogły przyjąć większą liczbę stażystów, dyrektorów opiekujących się stażystami wspierali ich zastępcy lub kierownicy referatów. Dodał, że tylko w niektórych miesiącach liczba stażystów przypadająca na jednego opiekuna przekraczała trzy osoby.

(dowód: akta kontroli str. 170-174, 238-240, 259-260)

2. W umowach o realizację praktyk zawodowych dla dziewięciu uczniów, zawartych 15.04.2013 r., 14.04.2014 r. i 13.04.2015 r. ze szkołą publiczną, tj. Zespołem Szkół Handlowo – Ekonomicznych 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.

(dowód: akta kontroli str. 178-181, 189-197)

Starosta wyjaśnił, że podpisując umowy o realizację praktyk kierowano się zapisem, że będą one prowadzone nieodpłatnie. Ponieważ Starostwo nie ponosiło kosztów praktyk nie wnioskowało też o uzupełnienie umów o kalkulację kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu.

(dowód: akta kontroli str. 218-223, 259-260)

Z wyjaśnień uzyskanych od dyrektora Zespołu Szkół Handlowo-Ekonomicznych w Białymstoku wynika, że skoro w umowie stwierdzono, iż praktyka realizowana jest nieodpłatnie, to „*tym samym nie było potrzeby tworzenia kalkulacji kosztów. Zapis w zakresie nieodpłatnego świadczenia praktyk jest zapisem korzystnym dla Szkoły. We wskazanych umowach nie określono środków finansowych na pokrycie dodatków i premii wypłacanych pracownikom za wykonywanie obowiązków opiekunów praktyk, ponieważ odniesiono się do zapisu § 4 w zakresie świadczeń nieodpłatnych między stronami umowy*”.

(dowód: akta kontroli str. 216-217)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wyznaczenie wszystkim uczniom i studentom jednego opiekuna, bez względu na zawód i umiejętności nabywane w trakcie praktyki (technik administracji, technik ekonomista, technik informatyki), może prowadzić do niezapewnienia odpowiedniej opieki uczniom i studentom oraz skutkować brakiem pomocy w sytuacjach wymagających wiedzy fachowej.

Ocena cząstkowa

W Starostwie zapewniano właściwe warunki do odbywania staży i praktyk. Stażyści i praktykanci zapoznali się z organizacją i funkcjonowaniem Urzędu, a ich staże i praktyki

odbywały się na właściwie wyposażonych stanowiskach pracy oraz z zachowaniem zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Starostwo obciążyło jednak nadmiernie opiekunów zbyt dużą liczbą stażystów w tym samym czasie. Nie zadbano też 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

3.1. W Starostwie nie opracowano procedury dotyczącej adaptacji nowo przyjętych stażystów i praktykantów. Główny specjalista Teresa Popławska i inspektor Beata Pony zajmujące się organizacją i nadzorowaniem przebiegu praktyk i staży w Starostwie wyjaśniły że nie zachodziła konieczność opracowania takiej procedury. Wdrożenie i zapoznanie stażystów i praktykantów z warunkami pracy, realizowanymi zadaniami oraz otoczeniem i współpracownikami w Starostwie prowadzono tak samo jak w przypadku nowo zatrudnianych pracowników. Zapoznawano ich m.in. ze współpracownikami oraz przepisami związanymi z bhp i ppoż, regulaminem pracy i innymi regulacjami wewnątrzzakładowymi, programami stażu i praktyki, a także zakresem wykonywanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 151, 259-260)

Pięć osób odbywających staż w Starostwie w trakcie kontroli NIK, potwierdziło że zostały zapoznane m.in. z [1] ogólnymi informacjami na temat Starostwa, [2] programem stażu, [3] oczekiwaniami wobec nich, [4] zakresem zadań, sposobem ich realizacji i raportowania postępów, [5] obowiązującymi normami i regulaminami związanymi z zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy, [6] przysługującymi uprawnieniami oraz [7] z najbliższym otoczeniem (w tym z miejscem pracy oraz najbliższymi współpracownikami).

(dowód: akta kontroli str. 242-257)

3.2. Analiza losowo wybranych 64 dokumentacji staży i praktyk z lat 2013-2015 wykazała, że były one realizowane w oparciu o wnioski z programami stażu oraz o załączone do umów programy praktyk określające zasób wiedzy, umiejętności oraz kompetencje, które miały być uzyskane w wyniku ich realizacji. Z wyjaśnień głównej specjalistki Teresy Popławskiej i inspektor Beaty Pony wynika, że każdy stażysta i praktykant był zapoznawany z programem stażu w ramach instruktażu ogólnego.

(dowód: akta kontroli str. 61, 66, 71, 74, 77, 81, 83, 86, 91, 96, 101-104, 155-168, 216-217)

Z kolei wszystkie wnioski i programy stażu finansowane z Funduszu Pracy zawierały m.in. określenie nazwy stanowiska pracy stażysty, zakresu zadań wykonywanych przez niego, sposobów potwierdzenia nabytych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych oraz wskazywały opiekuna osoby objętej programem stażu, tj. spełniały warunki określone w art. 53 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹². Sprawę braku w programach stażu nazwy zawodu lub specjalności opisano w pkt 1 wystąpienia w sekcji nieprawidłowości.

Porównanie zapisów programów praktyk z zakresem zadań powierzonych praktykantom wykazało, że w Starostwie dostosowano potrzeby osób odbywających praktyki do zakresu działań poszczególnych komórek organizacyjnych Starostwa. I tak na przykład dziewięciu uczniów zdobywających zawód technika ekonomisty skierowano do Wydziału Budżetu i Finansów, dwóch uczniów zdobywających zawód technika informatyka skierowano do pracy w Wydziale Organizacyjnym (prowadzącym obsługę informatyczną Starostwa), studenci kierunków gospodarki przestrzennej odbywali praktyki w Wydziałach Architektury oraz Geodezji, Katastru i Nieruchomości, z kierunku ochrony środowiska w Wydziale Rolnictwa Środowiska Rozwoju Obszarów Wiejskich i Promocji, a z kierunku prawo w Zespole Radców Prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 115-127, 154, 208-217)

3.3. Nadzór nad realizacją programów staży i praktyk pełnili wyznaczeni opiekunowie. W przypadku 15 staży finansowanych z Funduszu Pracy opiekunami byli dyrektorzy poszczególnych wydziałów Starostwa (ze stażem pracy wynoszącym od 17 do 40 lat), a w pozostałych 49 przypadkach praktykantami opiekowała się jedna osoba - główna specjalistka ds. pracowniczych Teresa Popławska, której staż pracy wynosił 43 lata.

¹² Dz.U. z 2015 r., poz.149 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

Z informacji uzyskanych z Politechniki Białostockiej i Zespołu Szkół Handlowo-Ekonomicznych wynika, że „zakładowego opiekuna praktyki zawodowej, wyznacza podmiot przyjmujący uczniów na praktykę zawodową. W kompetencjach osoby zarządzającej daną jednostką, w której uczniowie realizują praktykę, jest wybór osoby najwłaściwszej, której wiedza, umiejętności i doświadczenie pozwolą na odpowiednie koordynowanie działań związanych z praktyką. Opiekun praktyk, w osobie pani Teresy Popławskiej, pełni więc tu funkcję koordynatora. Kieruje realizacją programu praktyk w różnych komórkach instytucji gdzie przypisywane są uczniom zadania właściwe dla danej komórki organizacyjnej zgodne z przyjętym harmonogramem praktyki. Starostwo Powiatowe jest instytucją, z którą Zespół Szkół ... współpracuje w obszarze organizacji praktyk szkolnych od wielu lat. Praktyki są zawsze dobrze zorganizowane pod względem organizacyjnym i merytorycznym. Pozytywne opinie młodzieży po odbyciu praktyk są cennym źródłem informacji zwrotnej i utwierdzają w przekonaniu, że warto kontynuować podjętą współpracę ze Starostwem Powiatowym”.

(dowód: akta kontroli str. 142-151,258-260)

W Starostwie opiekunowie nie byli dodatkowo wynagradzani za opiekę nad stażystami i praktykantami, w tym również w formie dodatków szkoleniowych dla opiekunów praktyk zawodowych, którzy nie zostali zwolnieni przynajmniej częściowo od świadczenia pracy wynikającej z umowy o pracę, co omówiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 152-153)

Pięć osób odbywających staż w trakcie kontroli NIK deklarowało, że wyznaczeni im opiekunowie dysponowali czasem niezbędnym do sprawowania opieki nad nimi. W razie konieczności udzielali im też kilka razy dziennie wskazówek i pomocy w wypełnianiu powierzonych zadań oraz przy rozwiązywaniu problemów.

(dowód: akta kontroli str. 242-257)

3.4 Analiza porównawcza 64 programów staży, praktyk zawodowych i studenckich, terminowo sporządzonych przez Starostwo 10 opinii z realizacji stażu o których mowa w art. 53 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia (pięć staży prowadzono w trakcie kontroli NIK) oraz informacji przekazanych przez Zespół Szkół Handlowo-Ekonomicznych w Białymstoku, Policealną Szkołę „COSINUS” w Białymstoku oraz Politechnikę Białostocką 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.

(dowód: akta kontroli str. 178-200)

Starostwo nie przechowywało sprawozdań z przebiegu staży i praktyk ani kopii dzienników praktyk, gdyż jak wyjaśnił Starosta „gromadzone są dokumenty niezbędne związane z przebiegiem stażu tj: druga część skierowania na staż, ksero list obecności z każdego miesiąca, opinia ze stażu, karta szkolenia wstępnego bhp oraz karta oceny ryzyka zawodowego. Oryginały list obecności przekazuje się do PUP – jednostki podległej Starostwu, na podstawie których wypłacane są stypendia stażystom. Na zakończenie stażu stażysta sporządza Sprawozdanie z przebiegu stażu, a Organizator wydaje opinie, które dostarczane są do PUP w Białymstoku. Nie ma też obowiązku prawnego do gromadzenia kserokopii dzienników praktyk uczniowskich i studenckich, gdyż takie dzienniczki są niezbędne dla szkoły zawodowej lub uczelni wyższej, ponieważ nie zaliczenie praktyki zawodowej skutkuje brakiem promocji na kolejny rok nauki. Gromadzone są umowy oraz programy praktyk zawodowych i studenckich”.

(dowód: akta kontroli str. 222-223)

Ze sporządzonych przez Starostwo opinii oraz informacji przekazanych przez PUP wynika, że pozytywnie oceniono przebieg staży dla osób bezrobotnych, a ich uczestnicy zdobyli doświadczenie zawodowe związane m.in. z poznaniem [1] struktur, organizacji i działania jednostek samorządu terytorialnego; [2] sposobu obiegu dokumentów i ich archiwizowania; [3] obsługi rejestru korespondencji, ewidencji pojazdów i kierowców, ewidencji gruntów i budynków; [4] trybu podejmowania decyzji; [5] metod kierowania i zarządzania w Urzędzie; [6] zasad gospodarki nieruchomościami; [7] metod planowania dochodów i wydatków, zasad gospodarki finansowej, klasyfikacji budżetowej, księgowości i obsługi kasowej j.s.t; [8] zasad tworzenia strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej.

Analiza wykazała również, że osoby odbywające staż i praktyki rozwinęli m.in. umiejętności [1] gromadzenia i wykorzystania w praktyce nabytej wiedzy, [2] pracy w zespole, [3] zarządzania czasem, organizacji stanowiska pracy, szkoleń i porad, [4] redagowania pism urzędowych; [5] posługiwania się sprzętem i oprogramowaniem informatycznym; [6] oceny i sposobów rejestrowania dowodów księgowych. (dowód: akta kontroli str. 154)

W żadnej z umów o organizację praktyki studenckiej nie zobowiązano Starostwa do sporządzenia opinii o jej przebiegu. W każdej natomiast wymagano od organizatora praktyki potwierdzenia w dokumencie z jej przebiegu (wypełnianym przez studenta) rodzaju zadań i czasu przeznaczanego na ich realizację. Z informacji uzyskanych z Politechniki Białostockiej wynika, że Starosta potwierdził realizację zadań wynikających z programu praktyki. (dowód: akta kontroli str. 167-168)

3.5. Analiza losowo wybranych 64 dokumentacji staży i praktyk wykazała, że w latach 2013-2015 czas realizacji staży i praktyk ewidencjonowano w Starostwie 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 dwóch przypadkach odnotowano przerwanie stażów z powodu znalezienia przez stażystę zatrudnienia oraz rozpoczęcia aplikacji adwokackiej. O zdarzeniach tych niezwłocznie powiadomiono PUP w Białymstoku.

(dowód: akta kontroli str. 129-141, 154)

3.6. W Starostwie nie prowadzono ewaluacji realizowanych staży i praktyk. Z wyjaśnień Starosty wynika, iż pomimo braku ewaluacji ewidentnym jest, że stażyści i praktykanci nabywają wiele umiejętności przydatnych w późniejszej pracy zawodowej. Traktowani są równorzędnie z pracownikami. Często znajdują zatrudnienie nie tylko w Starostwie, ale również w innych jednostkach organizacyjnych. Świadczy to w jego ocenie o dobrej organizacji realizowanych staży i praktyk. (dowód: akta kontroli str. 169, 222)

Pięć osób odbywających staż w trakcie kontroli NIK potwierdziło, że praca w Starostwie umożliwiła im rozwinięcie umiejętności pozyskiwania i analizowania informacji oraz ich praktycznego wykorzystania, rozwinięcie inicjatywy i formułowania własnych opinii; a także myślenia strategicznego. Doświadczenie w pracy z komputerowymi programami biurowymi oraz znajomość terminologii specjalistycznej w ich ocenie pomoże im w lepszym funkcjonowaniu na rynku pracy. (dowód: akta kontroli str. 242-257)

W latach 2013-2015 w Starostwie zatrudniono ogółem 19 nowych pracowników, w tym 11 osób zatrudniono na stanowiskach pomocniczych po przeprowadzonych stażach (do dnia zakończenia kontroli 10 stażystów nadal pracuje). (dowód: akta kontroli str. 5)

W okresie objętym kontrolą żadna osoba nie odbywała w Starostwie kilku staży, co było zgodne z § 1 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu.

(dowód: akta kontroli str. 5)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieustaleniu i niewypłaceniu w latach 2013 - 2015 dodatków szkoleniowych głównej specjalistce ds. pracowniczych Teresie Popławskiej - opiekunowi obowiązkowych praktyk zawodowych, pomimo niezwolnienia jej 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 odbyło dziewięciu uczniów Zespołu Szkół Handlowo-Ekonomicznych w Białymstoku¹³. 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

¹³ Umowy zawarto 15.04.2013 r., 14.04.2014 r. i 13.04.2015 r. na realizację praktyk zawodowych w terminach odpowiednio 27.05.-17.06.2013 r. (trzech uczniów), 5.05.-23.05.2014 r. (trzech uczniów) i 4.05.-15.05.2015 r. (trzech uczniów).

Urzędu Statystycznego i wynoszącego w 2012 r. - 3.875,35 zł¹⁴, w 2013 roku 4.004,35 zł¹⁵ w 2014 r. - 4.138,58¹⁶. Zatem w ocenie NIK łączna wysokość nieustalonego i niewypłaconego dodatku szkoleniowego opiekunom wyniosła nie mniej niż 1.201,84 zł¹⁷.
(dowód: akta kontroli str. 169, 178-181, 189-197)

Starosta wyjaśnił, że opiekunom praktyk zawodowych realizowanych w Starostwie w latach 2013-2015 nie wypłacano dodatków szkoleniowych, ponieważ z umów o realizację praktyk zawodowych wynikało, że będą one prowadzone nieodpłatnie. Stąd też w budżecie nie zaplanowano na to środków.
(dowód: akta kontroli str. 259-260)

Ocena cząstkowa

W Starostwie właściwie realizowano staże i praktyki, umożliwiając ich uczestnikom zwiększenie umiejętności i przygotowanie zawodowe. Wszystkim stażystom i praktykantom zapewniono dobre, bezpieczne i higieniczne warunki pracy, a doświadczeni opiekunowie wspierali ich merytorycznie. W Starostwie nie wypłacano jednak należnych dodatków szkoleniowych opiekunowi praktyk zawodowych, pomimo niezwalniania go od świadczenia pracy wynikającej z umowy o pracę.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. Określanie, w kierowanych do PUP wnioskach o zawarcie umów o zorganizowanie stażu, nazw stanowisk pracy lub specjalności wymaganych dla potrzeb rynku pracy.
2. Przydzielanie opiekunom jednocześnie nie więcej niż trzech stażystów do opieki, stosownie do postanowień § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu.
3. Określanie w umowach o organizację praktycznej nauki zawodu sposobu ponoszenia kosztów realizacji tej praktyki oraz ich kalkulacji, stosownie do postanowień § 7 ust. 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu.
4. 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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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.

¹⁴ 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).

¹⁵ 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).

¹⁶ 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).

¹⁷ Wysokość dodatku obliczono wg wzoru 387,54 zł + 400,44 zł + 413,86 zł. Corocznie trzech uczniów Zespołu Szkół Handlowo-Ekonomicznych odbywało w tym samym czasie trzytygodniową praktykę zawodową.

¹⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

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
Marek Ozga
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis