



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.015.02.2015
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 Kielcach.
Kontroler	Joanna Witkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97127 z dnia 28 września 20015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Końskich, ul. Stanisława Staszica 2, 26-200 Końskie (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Soboń, Starosta Konecki od dnia 2 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą² w Starostwie stworzono warunki do prawidłowej realizacji praktyk i staży. Ich uczestnikom zagwarantowano bezpieczne i higieniczne warunki pracy, odpowiednio wyposażone stanowiska pracy oraz wyznaczono im wykwalifikowanych i doświadczonych opiekunów, którzy zapewnili nadzór nad przebiegiem praktyk i staży. Poprzez pełną realizację programów staży i praktyk ich uczestnikom umożliwiono nabycie umiejętności przydatnych na rynku pracy i doświadczenia zawodowego. Dobrą praktykę stanowiło obejmowanie opieką przez jednego pracownika Starostwa nie więcej niż trzech praktykantów lub stażystów jednocześnie.

W realizacji praktyk zawodowych stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewypłacaniu dodatków szkoleniowych opiekunom praktyk, w sytuacji niezwalniania ich (przynajmniej częściowo) z obowiązków wynikających z umowy o pracę, wbrew § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Zawodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu³. Było to związane z niezawieraniem w umowach z dyrektorami publicznych szkół zawodowych postanowień, wymaganych § 7 ust. 3 pkt 8 ww. rozporządzenia, odnoszących się do ponoszenia przez szkoły kosztów przedmiotowych dodatków⁴. Ustalono także, że nieterminowo przekazywano listy obecności stażystów do Powiatowego Urzędu Pracy w Końskich (dalej: PUP).

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.

² Lata 2013-2015 (do 30 września).

³ Dz. U. Nr 244, poz. 1626 ze zm.

⁴ Obowiązek przekazywania pracodawcom, u których realizowane są praktyki zawodowe, środków na pokrycie dodatków wypłacanych pracownikom za wykonywanie obowiązków opiekunów praktyk zawodowych oraz opłacanych od nich składek na ubezpieczenia społeczne przez szkoły prowadzące kształcenie zawodowe, wynika z art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Proces naboru na praktyki i staże

Opis stanu
faktycznego

1.1 W okresie od 1 stycznia 2013 r. do zakończenia czynności kontrolnych NIK⁵ w Starostwie nie wyznaczono komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za organizację praktyk i staży. Zgodnie z § 4 pkt 3 regulaminu organizacyjnego⁶ właściwym do prowadzenia spraw kadrowych pracowników Starostwa był Wydział Organizacji i Informatyzacji Powiatu. Wydział ten bezpośrednio podlegał Sekretarzowi Powiatu, do którego zadań należało koordynowanie spraw kadrowych Starostwa. (dowód: akta kontroli str. 5-74)

W powyższej sprawie Starosta wyjaśnił, że zadania związane z organizacją staży, praktyk studenckich i praktyk zawodowych mieszczą się w szeroko rozumianej problematyce kadrowej, za którą odpowiada (...) inspektor w Wydziale Organizacji i Informatyzacji Powiatu. W zakresie czynności, uprawnień i odpowiedzialności [inspektora] znajduje się m.in. prowadzenie spraw związanych z całokształtem problematyki kadrowej (...). (dowód: akta kontroli str. 113-115)

W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywał regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze⁷, który w § 4 ust. 4 stanowił, że *w celu zapewnienia w Starostwie kompetencyjnych pracowników należy zastosować następujące rodzaje źródeł rekrutacji: zewnętrzne, wewnętrzne, staże absolwenckie i praktyki zgodnie z procedurą określoną niniejszym regulaminem.* (dowód: akta kontroli str. 75-91)

Starostwo nie upubliczniło (np. na stronie internetowej, tablicy ogłoszeń) informacji o możliwości odbycia staży, praktyk zawodowych lub studenckich. (dowód: akta kontroli str. 75-91, 113-115, 181-196)

W latach 2013-2015 r. (do 30 września) w Starostwie dziewięć osób odbyło praktyki zawodowe, 23 – praktyki studenckie i 39 – staże, w tym:

- w 2013 r., pięć praktyk zawodowych, 11 praktyk studenckich i dziewięć staży;
- w 2014 r., trzy praktyki zawodowe, pięć praktyk studenckich, 17 staży;
- w 2015 r. jedna praktyka zawodowa, siedem praktyk studenckich i 13 staży.

Starostwo zorganizowało praktyki zawodowe i studenckie wszystkim osobom, które wyraziły chęć odbycia takich praktyk. Nie organizowano praktyk absolwenckich, gdyż nie wpłynęły do Starostwa wnioski dotyczące tego rodzaju praktyk. (dowód: akta kontroli str. 197-198)

Spośród 39 osób, które odbywały staż, 12 złożyło podanie o odbycie stażu (pozostałe zostały skierowane przez PUP). Podania 14 osób o odbycie stażu w Starostwie zostały rozpatrzone negatywnie (dowód: akta kontroli str. 197-198, 95-101)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że analizę dotyczącą możliwości organizacyjnych praktyk i staży w Starostwie przeprowadza się w ramach bieżącej współpracy z kierownikami poszczególnych komórek organizacyjnych Starostwa. Kierownicy zgłaszają zapotrzebowanie i na bieżąco są informowani o złożonych podaniach. Przyczyną negatywnie rozpatrzonych podań był brak zapotrzebowania na stażystów

⁵ 30 października 2015 r.

⁶ Uchwała Nr XI/66/2007 Rady Powiatu w Końskich z dnia 28 listopada 2007 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Końskich ze zm.

⁷ Zarządzenie Nr 25/2009 Starosty Koneckiego z dnia 29 czerwca 2009 r., w sprawie wprowadzenia Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze w Starostwie Powiatowym w Końskich.

w określonym czasie lub brak środków finansowych na ten cel będących w dyspozycji PUP. (dowód: akta kontroli str. 113-115)

W poszczególnych latach 2013-2015 (do 30 września) liczba osób odbywających w Urzędzie praktyki i staże wynosiła 25, 25 i 21, co stanowiło odpowiednio 19,7%, 18,8% i 17,1% liczby osób zatrudnionych w Starostwie. W badanym okresie nie wystąpiły okresy szczególnego natężenia liczby osób odbywających praktyki zawodowe, studenckie i staże. (dowód: akta kontroli str. 94-101)

Złożone przez Starostwo do PUP wnioski o zawarcie umowy o organizację stażu zawierały dane wymagane § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych⁸, m.in.: dane organizatora, liczbę pracowników i przewidywanych miejsc pracy, na których bezrobotni będą odbywać staż, okres odbywania stażu, opis zadań wykonywanych podczas stażu, wymagania dotyczące poziomu wykształcenia oraz minimalnych kwalifikacji niezbędnych do podjęcia stażu przez bezrobotnego na danym stanowisku. (dowód: akta kontroli str. 446-449)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że – w kontekście znacznej liczby organizowanych praktyk i staży – brak przypisania komórce organizacyjnej bądź osobie odpowiedzialności za to zadanie jest niezgodny ze standardem nr 3 kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹. Standard ten stanowi, że *struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.*

Chociaż przepisy prawa nie formułują wprost takiego obowiązku, to określenie zasad naboru na staże, a także informowanie (na stronie internetowej, tablicy ogłoszeń) o procedurach, wymaganych dokumentach oraz osobach do kontaktu w sprawie praktyk i staży miałyby pozytywny wpływ na przejrzystość procesu naboru oraz budowało wizerunek Starostwa jako urzędu przyjaznego obywatelom.

Ocena cząstkowa

W Starostwie stworzono warunki umożliwiające realizację staży i praktyk. Praktyki zorganizowano wszystkim zainteresowanym osobom, a liczba jednocześnie realizowanych praktyk i staży umożliwiała prawidłowe ich przeprowadzenie w oparciu o zasoby kadrowe Starostwa.

2. Warunki odbywania praktyk i staży

Opis stanu
faktycznego

2.1. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 15 staży¹⁰, dziewięciu praktyk zawodowych oraz 23 praktyk studenckich realizowanych w Starostwie w latach 2013-2015 (do 30 września).

Realizowane w Starostwie praktyki zawodowe odbywały się na podstawie czterech umów z dyrektorami szkół publicznych oraz dwóch umów ze szkołą niepubliczną – Centrum Nauki i Biznesu „Żak” Sp. z o.o. W badanym okresie Starostwo zorganizowało praktyki zawodowe dla dziewięciu osób. Umowy zawarte

⁸ Dz. U. Nr 142, poz. 1160, dalej: rozporządzenie w sprawie staży.

⁹ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

¹⁰ Doboru staży do badania dokonano w sposób celowy z uwzględnieniem wszystkich zawodów, w których odbywały się staże, po pięć staży z poszczególnych lat objętych kontrolą.

z dyrektorami szkół publicznych spełniały warunki określone w § 7 ust. 3 pkt 1-7 i 9 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu, tj. zawierały m.in.: nazwę i adres podmiotu przyjmującego uczniów na praktyczną naukę zawodu oraz miejsce jej odbywania; nazwę i adres szkoły kierującej uczniami na praktyczną naukę zawodu; zawód, w którym prowadzona była praktyczna nauka zawodu; listę uczniów odbywających praktyczną naukę zawodu, z podziałem na grupy; terminy rozpoczęcia i zakończenia praktycznej nauki zawodu; prawa i obowiązki stron umowy.

Umowa o organizację praktycznej nauki zawodu zawarta pomiędzy Starostą a dyrektorem Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych nr 1 w Końskich nie określała, wymaganego na mocy § 7 ust. 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu, sposobu ponoszenia przez strony umowy kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu ani kalkulacji tych kosztów. (dowód: akta kontroli str. 199-210)

Beata Jakubowska, Dyrektor Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 1 w Końskich wyjaśniła, że szkoła jest jednostką organizacyjną powiatu koneckiego finansowaną ze środków budżetowych powiatu. (...) *W ramach współpracy między jednostkami organizacja praktyk odbywa się bezpłatnie, dlatego nie planowano w projektach planów finansowych na lata 2013-2015 środków na pokrycie dodatków i premii wypłacanych pracownikom za wykonywanie obowiązków opiekunów praktyk zawodowych oraz opłacanych od nich składek na ubezpieczenie społeczne. W związku z tym umowa w sprawie organizacji praktyki zawodowej nie zawierała postanowień w zakresie sposobu ponoszenia przez strony umowy kosztów dotyczących wynagrodzenia opiekunów i nie zawierała żadnej kalkulacji odnośnie takich kosztów.* (dowód: akta kontroli str. 486-487)

W pozostałych trzech umowach zawarto postanowienia, że Starostwo za zorganizowanie praktyki nie pobierze żadnych opłat. (dowód: akta kontroli str. 92-93, 199-210)

Dyrektor Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 3 w Końskich wyjaśniła: *w związku z brakiem środków pieniężnych w budżecie szkoły i koniecznością oszczędzania, w umowie o praktyczną naukę zawodu, odbywaną w formie praktyk zawodowych u pracodawcy zawarta jest następująca treść „Praktyki przeprowadzane są nieodpłatnie zarówno dla uczniów jak i opiekunów młodzieży”. Poprzez podpisy dyrektora szkoły i pracodawcy obie strony akceptują warunki umowy. Ograniczenie środków w budżecie szkoły, narzucone przez organ prowadzący zmusiły nas do dokonania cięć między innymi w § 4300 w dziale „Zakup pozostałych usług” „refundowanie pracodawcom wynagrodzenia instruktorów praktycznej nauki zawodu...”, po uprzednim uzgodnieniu z pracodawcami punktu nieodpłatnych praktyk. W projekcie planu finansowego szkoły na rok 2013 uwzględniona została kwota przeznaczona na pokrycie dodatków i premii wypłacanych pracownikom podmiotów, przyjmujących uczniów na praktyki zawodowe w wysokości 2000 zł. Ponieważ w każdym roku szkolnym praktyki odbywa około 100 uczniów, zaplanowana kwota jest niewystarczająca. Powyższa sytuacja wymusza na nas podpisywanie umów o praktyczną naukę zawodu nieodpłatnie dla uczniów i opiekunów.* (dowód: akta kontroli str. 488-489)

Dyrektor Zespołu Szkół Zawodowych Nr 1 w Kielcach wyjaśniła: (...) *Starostwo Powiatowe w Końskich z chwilą wypłacenia premii za świadczenie pracy opiekuna praktyk powinno wystąpić do ZSZ Nr 1 w Kielcach z wnioskiem o refundację tego dodatku wraz z pochodnymi przedstawiając dokumentację płacową poniesionych kosztów, na podstawie której mu zrefundujemy poniesione wydatki. W umowie nie ma punktu mówiącego o refundacji dodatku szkoleniowego (...) obydwie strony zaakceptowały warunki określone w umowie.* (dowód: akta kontroli str. 490-491)

Dyrektor Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych im. Stanisława Staszica w Stąporkowie wyjaśniła: *szkoła jest jednostką organizacyjną Powiatu Koneckiego finansowaną ze środków budżetowych powiatu. W związku z powyższym nasza jednostka oświatowa jak i Starostwo Powiatowe w Końskich jesteśmy w obrębie tej samej jednostki samorządu terytorialnego czyli Powiatu Koneckiego i obie instytucje finansowane są z budżetu powiatu. W ramach współpracy między jednostkami organizacja praktyk odbywa się bezpłatnie (...).* (dowód: akta kontroli str. 492-493)

Do wszystkich umów ze szkołami publicznymi, zgodnie z wymogami § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu, został dołączony program nauczania dla danego zawodu dopuszczony do użytku w danej szkole przez dyrektora szkoły. (dowód: akta kontroli str. 106-107)

Podstawą organizacji 23 praktyk studenckich były zawarte pomiędzy Starostwem a uczelniami umowy lub porozumienia. Wszystkie badane umowy (porozumienia) określały termin realizacji praktyk studenckich, dane studenta, zakres obowiązków uczelni, organizatora praktyki oraz studenta, sposób sprawowania opieki nad studentem odbywającym praktykę¹¹. (dowód: akta kontroli str. 211-252)

Uczniowie odbywający praktyki zawodowe oraz studenci na praktykach studenckich realizowali zakres zadań przypisany do danego wydziału merytorycznego Starostwa, do którego zostali skierowani, zgodnie z programem praktyki lub kierunkiem kształcenia na studiach. (dowód: akta kontroli str. 92-93, 102-112)

2.2. Wszystkim stażystom przed przystąpieniem do pracy udzielono instruktażu ogólnego, stanowiącego część szkolenia wstępnego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, o którym mowa w § 8 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkoleń w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy¹². Instruktaże ogólne przeprowadzał główny specjalista, któremu zostały powierzone zadania w zakresie bhp w Starostwie. Odbycie instruktażu ogólnego stażyści potwierdzali w karcie szkolenia wstępnego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, która była zgodna ze wzorem zamieszczonym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia. W kartach szkolenia wstępnego w dziedzinie bhp brak było potwierdzenia odbycia przez stażystów instruktażu stanowiskowego.

W dokumentacji praktyk zawodowych i praktyk studenckich brak było kart szkolenia wstępnego w dziedzinie bhp. W przypadku trzech studentów informację o odbyciu szkolenia w zakresie bhp zawierały inne dokumenty (karta praktyk studenckich, opinia o studencie). (dowód: akta kontroli str. 102-112, 116-139, 264-302)

Starosta wyjaśnił, że uczniowie i studenci byli zapoznawani z przepisami wewnętrznymi obowiązującymi w Starostwie, w tym z instrukcją bezpieczeństwa i higieny pracy w Starostwie Powiatowym i jednostkach organizacyjnych powiatu. Instruktaż ogólny udzielony uczniom oraz studentom zawierał tematykę tożsamą z instruktażem stanowiskowym i obejmował informacje dotyczące zagrożeń na stanowiskach biurowych. (dowód: akta kontroli str. 480, 483)

W latach 2013-2015 (do 30 września) w dokumentacji praktyk i staży brak było informacji o zapoznaniu praktykantów i stażystów z zasadami ochrony danych osobowych. Spośród 39 osób odbywających staż, pięć osób posiadało upoważnienie wydane przez Starostę na podstawie art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia

¹¹ W dwóch umowach brak było informacji o założeniach programu praktyk, w jednej umowie brak było informacji o stanowisku i narzędziach pracy, w 10 umowach brak było informacji o komórce organizacyjnej, w której praktyka będzie odbywana, dwie umowy nie zawierały informacji o cechach i treściach edukacyjnych praktyki, uwzględniających program kształcenia.

¹² Dz. U. Nr 180, poz. 1860 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie bhp.

1997 r. o ochronie danych osobowych¹³ do przetwarzania danych osobowych w zakresie zadań wykonywanych w danym wydziale. Pozostałe osoby odbywające staż oraz uczniowie i studenci odbywający praktyki zawodowe i praktyki studenckie nie posiadali ww. upoważnienia. (dowód: akta kontroli str. 102-112)

W sprawie braku dokumentacji świadczącej o zapoznaniu osób przebywających na stażu lub praktyce w Starostwie z przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych oraz niewydawania tym osobom upoważnień do przetwarzania danych osobowych Starosta wyjaśnił, że *praktykantom i stażystom była udostępniana Polityka Bezpieczeństwa¹⁴, Instrukcja Zarządzania Systemem Informatycznym¹⁵, służąca do przetwarzania danych osobowych, Instrukcja postępowania w sytuacji naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych¹⁶ oraz inne przepisy i regulaminy wewnętrzne w których zawarte są zapisy o zasadach ochrony danych osobowych. Starostwo nie gromadziło dokumentacji związanej z tą czynnością. Praktykanci i stażyści, którzy nie posiadali upoważnień do przetwarzania danych osobowych nie mieli wglądu i dostępu do takich danych (...). Starostwo nie dokumentowało czynności z tym związanej.* (dowód: akta kontroli str. 483-485)

W okresie objętym kontrolą zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie staży, wszystkie osoby bezrobotne przed odbyciem stażu zostały skierowane na badania lekarskie, o których mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy¹⁷. (dowód: akta kontroli str. 376)

W kontrolowanym okresie spośród 23 studentów odbywających praktykę studencką dziewięciu posiadało ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków. Siedem umów nie odnosiło się do kwestii ubezpieczenia, a siedem pozostałych umów zobowiązywało studentów do posiadania indywidualnego ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków.

Z wyjaśnień Starosty wynika, że Starostwo przyjmując na praktykę studenta nie weryfikowało posiadanego przez niego aktualnego ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków, kierując się zasadą domniemania posiadania ubezpieczenia przez studenta. (dowód: akta kontroli str. 102-112, 481, 484)

2.3. W celu zbadania realizacji obowiązków nałożonych na Starostwo jako organizatora stażu, które zostały określone w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie staży, zbadano dokumentację 15 staży (tj. 38%). Z analizy wynika m.in., że: we wszystkich badanych przypadkach stażyści zostali zapoznani z programem stażu, obowiązkami oraz uprawnieniami, stażystom zapewniono bezpieczne i higieniczne warunki pracy, stażyści zostali zapoznani z regulaminem pracy, po zakończeniu stażu wszystkim osobom zostały wydane opinie. Spośród 15 badanych staży w przypadku ośmiu stażystów listy obecności Starostwo dostarczyło do PUP po upływie terminu określonego w § 6 ust. 1 pkt 10 ww. rozporządzenia, tj. pięciu dni po zakończeniu miesiąca. (dowód: akta kontroli str. 253-263)

Z wyjaśnień złożonych przez czterech stażystów oraz z oględzin stanowisk pracy trzech stażystów odbywających staże w trakcie kontroli wynika, że stażyści mieli zapewnione właściwe warunki odbywania staży, zostali zapoznani z programami staży, staże miały charakter merytoryczny i nie ograniczały się jedynie

¹³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.

¹⁴ Załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 30/2009 Starosty Koneckiego z dnia 15 września 2009 r. w sprawie realizacji ustawy o ochronie danych osobowych w Starostwie Powiatowym w Końskich.

¹⁵ Załącznik nr 2 do zarządzenia Nr 30/2009 z dnia 15 września 2009 r.

¹⁶ Załącznik nr 3 do zarządzenia Nr 30/2009 z dnia 15 września 2009 r.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.

do wykonywania prostych czynności pomocniczych. Według stażystów, odbyte staże dały im możliwość rozwinięcia takich kompetencji jak: pozyskiwanie i praktyczne wykorzystanie informacji, formułowanie własnych opinii, analiza danych, organizowanie, planowanie i podejmowanie decyzji. Z udzielonych przez stażystów wyjaśnień wynika także, że opieka sprawowana nad nimi przez opiekuna ze strony Starostwa polegała na bieżącym udzielaniu wskazówek i pomocy w wypełnianiu powierzonych zadań. Stażyści wskazali, że opiekunowie byli dyspozycyjni i chętni do współpracy. (dowód: akta kontroli str. 181-196, 478-479)

2.4. Wszystkim praktykantom i stażystom wyznaczono opiekunów, którzy zajmowali się nie więcej niż trzema osobami w tym samym czasie, co w przypadku stażystów było zgodne z wymogami § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie staży (przepisy prawa nie regulują maksymalnej liczby praktykantów obejmowanych opieką w tym samym czasie). Opiekunami byli przeważnie kierownicy komórek organizacyjnych Starostwa, gdzie realizowane były praktyki i staże. Z wyjaśnień stażystów wynika, że opiekunowie byli zawsze dostępni i pomocni w razie zaistnienia problemów w realizacji staży. (dowód: akta kontroli str. 102-112, 181-196)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie ustalono i nie wypłacono dodatków szkoleniowych czterem opiekunom 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. Jak stanowi § 12 ust. 2 w zw. z § 9 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia, dodatek szkoleniowy jest wypłacany w wysokości nie niższej niż 10% przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłaty nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Łączna wysokość nieustalonego i niewypłaconego dodatku szkoleniowego wyniosła nie mniej niż 912,84 zł. Niewypłacenie dodatków związane było z uprzednim zawarciem z dyrektorami publicznych szkół zawodowych, kierującymi uczniów na praktyki, umów, które nie określały, wymaganego na mocy § 7 ust. 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu, sposobu ponoszenia przez strony umowy kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu ani kalkulacji tych kosztów lub wskazywały, że Starostwo za zorganizowanie praktyki nie pobierze żadnych opłat. (dowód: akta kontroli str. 102-112, 376-385)

W powyższej sprawie Starosta wyjaśnił, że *regulamin wynagradzania pracowników w Starostwie Powiatowym w Końskich nie przewiduje wypłaty świadczeń, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie praktycznej nauki zawodu.* (dowód: akta kontroli str. 480-485)

Zdaniem NIK, brak stosownych postanowień w regulaminie wynagradzania nie stanowi usprawiedliwienia dla niewypłacania dodatków szkoleniowych, których podstawą są powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

2. W przypadku ośmiu stażystów, 59 list obecności zostało dostarczonych do PUP nieterminowo. Opóźnienia w przekazywaniu list wynosiły od 1 do 22 dni. Powyższe działanie naruszało § 6 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie staży, który nakładał na Starostwo obowiązek jako organizatora stażu dostarczenia list obecności do PUP w terminie pięciu dni po zakończeniu miesiąca. (dowód: akta kontroli str. 253-263, 387-445)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że Starostwo dostarczało listy obecności stażystów bezpośrednio do komórki organizacyjnej zajmującej się stażami w PUP zgodnie z terminem wynikającym z rozporządzenia, nie żądając potwierdzenia wpływu na kopii dokumentów. (dowód: akta kontroli str. 481, 484)

NIK podkreśla, że podstawą ustalenia są listy obecności, na których znajduje się adnotacja „Dostarczono do Powiatowego Urzędu Pracy dnia ...”, co każdorazowo było potwierdzone podpisem i pieczęcią przez pracownika PUP.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na występujące braki w dokumentacji dotyczącej przebiegu praktyk i staży, w szczególności dotyczące przeprowadzenia szkoleń w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, zaznajomienia stażystów i praktykantów z zasadami ochrony danych osobowych oraz posiadania przez studentów ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków.

Nawiązując do wyjaśnień Starosty o tożsamej tematyce instruktażu ogólnego i stanowiskowego NIK podkreśla, że rozporządzenie w sprawie bhp wyraźnie rozdziela instruktaż stanowiskowy od ogólnego, przewidując dla każdego z nich różny ramowy program szkolenia oraz wskazując odmienne warunki, jakie powinna spełniać osoba prowadząca każdy z nich.

Ocena cząstkowa

Praktykantom i stażystom zapewniono bezpieczne i higieniczne warunki pracy oraz wyznaczono opiekunów. Stwierdzono jednak braki w dokumentacji oraz nieterminowe przekazywanie list obecności stażystów do PUP. Nie zadbano, aby wszystkie umowy o realizację praktyk zawodowych zawierały ogół wymaganych postanowień i nie wypłacano należnych dodatków szkoleniowych opiekunom uczniów na tych praktykach.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Z analizy dokumentacji oraz wyjaśnień złożonych przez czterech stażystów odbywających w trakcie kontroli staż wynika, że postępowanie dotyczące adaptacji praktykantów i stażystów do warunków pracy obowiązujących w Starostwie polegało na zapoznaniu ich z organizacją i funkcjonowaniem Starostwa. Osoby będące na stażu lub praktyce zapoznawane były przez opiekunów z programem stażu, opiekun informował stażystów i praktykantów o ich uprawnieniach i obowiązkach, przedstawiał ich współpracownikom z danego wydziału. Praktykanci i stażyści zapoznawali się z regulaminem organizacyjnym, regulaminem pracy, z zasadami bhp, ogólnymi informacjami na temat funkcjonowania Starostwa. (dowód: akta kontroli str. 181-196, 264-375)

3.2. Staże realizowane były w oparciu o załączane do wniosków o ich zorganizowanie programy stażu, które zawierały dane wymagane art. 53 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Programy te obejmowały zróżnicowane zakresy zadań. Potwierdzeniem nabytych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych po odbyciu stażu były opinie i sprawozdania z przebiegu stażu. (dowód: akta kontroli str. 102-112, 303-375, 446-449)

Praktyki zawodowe realizowane były w oparciu o program nauczania dla danego zawodu dopuszczony przez dyrektora do użytku w danej szkole. Potwierdzeniem odbycia praktyk zawodowych było wystawienie przez opiekuna oceny z odbytej praktyki. Praktyki studenckie realizowane były na podstawie programów praktyk

załączonych do zawartych umów lub porozumień¹⁸, potwierdzeniem odbytych praktyk studenckich było sprawozdanie, zaświadczenie lub opinia sporządzona przez opiekuna. (dowód: akta kontroli str. 102-112)

3.3. W okresie objętym kontrolą opiekę nad stażystami i praktykantami w większości (tj. 80%) sprawowali kierownicy komórek organizacyjnych Starostwa. Łącznie opiekę nad 39 stażystami sprawowało 21 opiekunów, z czego w okresie objętym kontrolą:

- najwięcej stażystów (dziewięciu) odbywało staż w Wydziale Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej,
- po pięciu stażystów w Wydziale Komunikacji i Transportu, Wydziale Rolnictwa Ochrony Środowiska i Leśnictwa oraz Powiatowym Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności,
- trzy osoby w Wydziale Organizacji i Informatyzacji Powiatu,
- po dwie osoby w Wydziale Geodezji i Gospodarki, Wydziale Promocji i Kultury,
- po jednej osobie w Wydziale Budżetu i Finansów, Biurze Rady, Radcy Prawnego, Powiatowym Ośrodku Geodezji i Kartografii, u Sekretarza Powiatu, w Wydziale Zarządzania Kryzysowego, u Skarbnika Powiatu i w Wydziale Polityki Społecznej, Oświaty i Zdrowia.

Opiekunowie praktyk i staży zawodowych byli doświadczonymi pracownikami ze stażem pracy wynoszącym od 7 do 43 lat. Żadna z osób pełniących funkcję opiekuna praktykanta bądź stażysty nie była motywowana w sposób finansowy bądź pozafinansowy do tej roli. (dowód: akta kontroli str. 102-112, 377-385, 376)

3.4. Z programów staży, sprawozdań i opinii dotyczących ich przebiegu wynika, że realizacja zakresu merytorycznego staży przebiegała zgodnie z postanowieniami programów. W Starostwie terminowo dokonywano oceny przebiegu i wyników staży, wydając opinie i sprawozdania z przebiegu staży w terminie 7 dni po zakończeniu stażu. (dowód: akta kontroli str. 253-255, 303-375)

3.5. W Starostwie monitorowano realizowane staże poprzez sporządzanie listy obecności, która służyła do ewidencji czasu pracy. W przypadku praktyk zawodowych i studenckich nie były prowadzone listy obecności praktykantów. Praktykanci dokumentowali swoją obecność łącznie z zakresem realizowanych zadań m.in. w dziennikach praktyk, kartach przygotowywanych przez szkołę. Zapisy te były kontrolowane przez opiekunów praktyk na bieżąco. (dowód: akta kontroli str. 386-445)

3.6. W okresie objętym kontrolą w Starostwie zatrudniono łącznie 42 osoby, w tym: dziewięć w 2013 r. (z tego pięć osób, które odbywały staż w Starostwie), w 2014 r., zatrudniono 16 osób (pięć z nich było na stażu w Starostwie, a dziewięć w innych jednostkach), w 2015 r. (do 30 października) zatrudniono 16 osób (dziewięć osób odbywało staż w Starostwie, a pięć osób w innych jednostkach). (dowód: akta kontroli str. 494)

W Starostwie nie dokonywano ewaluacji organizowanych praktyk i staży. Starostwo nie posiadało sformalizowanego sposobu dokonywania oceny jakości realizowanych staży i praktyk. Z wyjaśnień Starosty wynika, że motywami skłaniającymi Starostwo do organizacji praktyk i staży jest traktowanie ich jako jedno z zadań szeroko rozumianej polityki społecznej, mające na uwadze aspekty związane z praktyczną nauką zawodu uczniów, studentów oraz aktywizacją zawodową osób bezrobotnych, które jest szczególnie ważne na obszarze powiatu koneckiego borykającego się z problemami strukturalnego bezrobocia. (dowód: akta kontroli str. 482, 485)

¹⁸ W dokumentacji brak było trzech programów praktyk, potwierdzenie realizacji praktyk zgodnie z programem zawarte było w sprawozdaniu, zaświadczeniu lub opinii z odbytych praktyk.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W Starostwie właściwie realizowano praktyki i staże, poprzez zapewnienie ich uczestnikom doświadczonych opiekunów oraz realizację programów staży i praktyk umożliwiających osobom je odbywającym zwiększenie umiejętności i zdobycie doświadczenia zawodowego.

IV. 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 Kontroli¹⁹, wnosi o:

1. Zawieranie w umowach z dyrektorami publicznych szkół prowadzących kształcenie zawodowe postanowień dotyczących kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu, wymaganych § 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 ze świadczenia pracy wynikającej z umowy o pracę, zgodnie z § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu.
3. Terminowe przekazywanie do PUP listy obecności stażystów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

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.

Kielce, dnia 30 grudnia 2015 r.

Kontroler
Joanna Witkowska
Starszy inspektor kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

