



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.025.04.2015

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 Krakowie
Kontroler	Barbara Madejska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98 656 z 19 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Limanowej, 34- 600 Limanowa, ul. Józefa Marka 9 (Starostwo lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Puchała – Starosta Limanowski (Starosta). (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

Starostwo skutecznie realizowało zadania związane z organizowaniem i realizacją praktyk i staży², które w szczególności dotyczyły naboru, stworzenia warunków ich odbycia oraz wyznaczania opiekunów praktykantów i stażystów, spośród pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Świadczy o tym w szczególności wysoka ocena ich przebiegu oraz pozyskanych umiejętności, wyrażona przez praktykantki.

Zadania obejmujące koordynację i organizację praktyk i staży powierzone zostały Wydziałowi Organizacji i Zdrowia. W okresie objętym kontrolą umożliwiono 130 osobom odbycie w Starostwie praktyki i stażu, co stanowiło 53,3% ogółu zainteresowanych, przy czym na praktyki zawodowe przyjmowano wszystkich uczniów, których zgłosiły szkoły. Przyczynami negatywnego rozpatrzenia wniosków o odbycie stażu były brak wolnych miejsc lub brak wymaganego wykształcenia wyższego osoby zgłaszającej się.

O możliwości odbycia stażu/praktyki Starostwo nie informowało np. na stronie internetowej lub tablicy ogłoszeń, pozostawiając osobom zainteresowanym inicjatywę w tym zakresie.

Starostwo zapewniało odpowiednie warunki realizacji praktyk i staży. Osoby wybierające Starostwo, jako miejsce realizacji praktyki zawodowej wskazywały na przyjazną, życzliwą atmosferę, a także na fakt, że mogły się wiele nauczyć podczas trwania praktyki.

W realizacji oferowanych praktyk i staży stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na niewypłacaniu dodatków do wynagrodzeń osobom, które sprawowały funkcje opiekunów praktykantów, co było niezgodne z wymogami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu³. Zauważyć jednak należy, że zapisy umów/porozumień z jednostkami kierującymi na praktyki/staże stanowiły, że praktyki/staże są bezpłatne, zarówno dla słuchaczy, jak i jednostek kierujących.

Niezgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez

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. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

² W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2015 r.

³ Dz.U. Nr 142, poz. 1160, dalej: rozporządzenie w sprawie praktycznej nauki zawodu.

bezrobotnych⁴ we wnioskach o zorganizowanie stażu finansowanego ze środków unijnych nazwy zawodów/stanowisk dla których organizowano staże określano niezgodnie z klasyfikacją przyjętą na potrzeby rynku pracy. We wnioskach tych nie określano wymagań psychofizycznych i zdrowotnych osób, które planowano przyjąć na staż, podając jedynie informacje dotyczące wykształcenia osoby, dla której ma być zorganizowany staż, przy czym dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy (PUP) poinformował, że niepodanie we wniosku powyższych informacji nie stanowi podstawy nierozpatrzenia lub negatywnego rozpatrzenia wniosku.

NIK zwraca uwagę na brak w dokumentacji potwierdzenia przeprowadzenia instruktażu stanowiskowego (19 osób), lub przeprowadzenia szkolenia na stanowisku „stażysta/praktykant”, mimo iż instruktaż obejmował zagadnienia występujące na odpowiednich stanowiskach pracy i związany był m.in. z ryzykiem zawodowym związanym z wykonywaną pracą.

Ponadto, stwierdzono rozbieżności między programami praktyk a faktycznymi możliwościami ich realizacji przez Starostwo, jednakże wynikały one z przyczyn obiektywnych, jak w szczególności: trudny lokalny rynek pracy, sytuacja materialna rodzin uczniów, a także charakter ww. zadań Starostwa. Niemniej jednak istotne jest, że mimo to praktyki umożliwiały nabycie konkretnych i przydatnych umiejętności i kompetencji. W tym kontekście ważnym jest by realizacja praktyk studenckich przebiegała na podstawie przedłożonego przez Uczelnie programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Proces naboru na praktyki i staże

Opis stanu faktycznego

Zadania koordynowania i organizowania praktyk zawodowych uczniów i studentów oraz staży powierzono Wydziałowi Organizacji i Zdrowia⁵.

W przyjętym w 2010 r. Systemie zarządzania jakością⁶ określono sposób postępowania w przypadku złożenia wniosku o przyjęcie na staż lub praktykę począwszy od wyrażenia zgody przez Starostę na odbycie praktyki/stażu (tj. od podpisania umowy oraz ustalenia programu praktyki/stażu w Wydziale Organizacji i Zdrowia), poprzez szkolenia wstępne (m.in. administratora bezpieczeństwa informacji i pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych oraz BHP), do skierowania do odbycia praktyki bądź stażu w danym wydziale merytorycznym (a tu ustalenie przez dyrektora wydziału zakresu zadań/obowiązków, instruktaż na stanowisku pracy, zapoznanie z przepisami prawa w zakresie funkcjonowania komórki organizacyjnej, założenie kont i stanowisk, itp.) do wydania potwierdzenia odbycia praktyki lub stażu przez dyrektora wydziału. Określono w nim również obowiązek prowadzenia przez praktykanta/stażystę dziennika.

(dowód: akta kontroli str. 5-48;133-142)

W Starostwie nie opracowano innych procedur dotyczących naborów na praktyki i staże. Starosta w złożonych wyjaśnieniach, dotyczących przyjętych przez Starostwo zasad postępowania przy rozpatrywaniu wniosków i stosowanych w tym względzie kryteriów podał, że *Starostwo - realizując całą gamę zadań w różnym okresie czasu - może mieć zwiększone zapotrzebowanie na specjalistów z danej dziedziny i wtedy szuka osób, które będą, w ocenie urzędu, pomocne i pod takim właśnie kątem rozpatrywane są wnioski/podania.*

Informacje o naborach nie były ogłaszane, a informacje o możliwości ich odbycia osoby zainteresowane pozyskiwały np. w szkole. Starosta wyjaśnił, że *osoby zainteresowane*

⁴ Dz.U. Nr 244, poz.1626 ze zm., dalej rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych.

⁵ Uchwała nr XVII/168/12 Rady Powiatu Limanowskiego z dnia 20 czerwca 2012 r., ze zmianami: zarządzenie nr 136/2014 Starosty Limanowskiego z dnia 20 listopada 2014 r.; Uchwała nr II/8/14 Rady Powiatu Limanowskiego z dnia 17 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Limanowej; uchwała nr V/57/15 Rady Powiatu Limanowskiego z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie zmian w regulaminie organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Limanowej; uchwała nr 243/15 Zarządu Powiatu Limanowskiego z dnia 7 października 2015 r.

⁶ Zarządzenie nr 16/2010 Starosty Limanowskiego z 10 marca 2010 r. w sprawie wprowadzenia w Starostwie Powiatowym w Limanowej Systemu Zarządzania Jakością wg normy PN-EN ISO 9001:2009 ze zm.

odbyciem stażu mogą w każdej chwili złożyć swój wniosek, mogą uzyskać informacje (telefonicznie, e-mailowo) o tym, czy aktualnie jest prowadzony nabór.

Odnosnie do realizacji praktyk Starosta wyjaśnił, że ich odbycie umożliwiające jest wszystkim zainteresowanym osobom, szkołom ponadgimnazjalnym oraz uczelniom wyższym, a Starostwo dokłada wszelkich starań, aby był to czas jak najlepiej wykorzystany i aby młoda osoba miała po odbyciu praktyki pogląd na specyfikę pracy w Urzędzie.

Z wyjaśnień osób, odbywających w trakcie trwania niniejszej kontroli praktykę, wynikało m.in., że celowo wybrały praktykę w Starostwie spośród innych podmiotów (urzędu skarbowego, banków, urzędu miasta), bowiem miały wiedzę od starszych koleżanek, że w Urzędzie będą mogły nauczyć się więcej, niż w innych miejscach oraz zdobędą doświadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 56-58;59-73;131-134)

Przed naborami Starostwo nie dokonywało analiz pod kątem ich prawidłowego przeprowadzenia, z uwzględnieniem rodzaju, liczby stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych stawianych stażystom/praktykantom. Starosta wyjaśnił, że na staż przyjmuje się osobę do komórki organizacyjnej, w której występuje rzeczywista potrzeba wzmocnienia dotychczasowej obsady kadrowej, np. do Wydziału Budownictwa i Architektury i wówczas w pierwszej kolejności analizowane są wnioski osób z wykształceniem budowlanym, a w razie braku – pod uwagę brane są pod uwagę inne kandydatury, po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora np. osoby z wykształceniem prawniczym, administracyjnym, itp., a więc takie, których wiedza i wykształcenie pozwoli na wykonywanie pracy w danej komórce organizacyjnej. Wyjaśnił również, że nie jest możliwe planowanie z góry ściśle określonej liczby stażystów o konkretnym wykształceniu, bowiem w ciągu roku np. pojawia się wiele projektów, w realizację których angażuje się Starostwo, a których nie dałoby się przewidzieć wcześniej.

(dowód: akta kontroli str. 131-132)

Z wyjaśnień inspektora ds. kadr i szkoleń, sprawującej z polecenia Starosty nadzór nad przyjmowanymi stażystami i praktykantami wynika, że Starostwo jest przychylnie nastawione do młodych ludzi i w miarę wolnych miejsc w Urzędzie umożliwiające jest przyjęcie osób na staż i praktyki. Inspektor wyjaśniła również, że – jako opiekun stażystów/praktykantów - każdego praktykanta/stażystę traktuje indywidualnie, tj. stara się o umożliwienie mu pracy zgodnie z jego oczekiwaniami, starając się w rozmowie z nimi przybliżyć pracę i zadania Urzędu oraz obowiązki, jakie czekają ich na poszczególnych stanowiskach. Ponadto wyjaśniła, że w Urzędzie starają się zwracać uwagę na terminowe wykonywanie swojej pracy, z należytą starannością i dokładnością, chcąc nauczyć ich samodzielnej pracy i pracy w zespole.

Liczba osób, które w okresie objętym kontrolą odbyły praktyki i staże w Starostwie wynosiła 130, w tym osoby na stażach finansowanych z Funduszu Pracy (FP) – 19, z tego 2 na stanowiskach robotniczych (robotnik gospodarczy i ratownik na krytej pływalni); pozostali - na stanowisku „pracownik administracyjny”; na stażach finansowanych ze środków Unii Europejskiej (lata 2014 i 2015) – 8; na praktykach zawodowych (PZ) – 66; na praktykach studenckich (PS) – 37 (w tym 2 praktyki nieobowiązkowe). Nie organizowano praktyk absolwenckich. Nie wystąpiły przypadki ponownego zwracania się praktykantów/stażystów o odbycie stażu na tym samym stanowisku.

Odbyciem stażu/praktyki w Starostwie zainteresowanych było łącznie 244 osoby, w tym stażami finansowanymi ze środków FP – 110 osób; 10 osób – stażami finansowanymi środkami unijnymi; 77 osób – PZ; 47 osób – PS.

Liczba osób, które nie odbyły stażu/praktyki wynosiła 114, w tym 91 osób w ramach staży finansowanych z FP; 2 osoby ze staży finansowanych ze środków UE; 11 – w ramach PZ oraz 10 – w ramach PS.

Praktyki/staże odbyło 53,3% osób spośród ogółem zainteresowanych. Przyczynami odmownego rozpatrzenia wniosków o odbycie stażu (o czym informowano zainteresowanych: pisemnie lub telefonicznie) były m.in. brak wykształcenia wyższego, brak możliwości zatrudnienia po odbyciu stażu, brak wolnych miejsc w Urzędzie.

Liczba praktykantów/stażystów, którzy w poszczególnych latach objętych kontrolą odbyli staże/praktyki - w stosunku do liczby pracowników Starostwa wynosiła – odpowiednio – 22,9% (2013 r.); 18,5% (2014 r.) oraz 23,5% (wg stanu na 30 września 2015 r.)⁷.

(dowód: akta kontroli str. 49-55;87-90;131-132;143-145;323)

Szczegółowa analiza 14 wniosków o zorganizowanie staży finansowanych środkami FP wykazała, że wszystkie zawierały informacje dotyczące organizatora; liczbę pracowników w przeliczeniu na pełny etat; liczbę przewidywanych miejsc pracy na których bezrobotni będą odbywać staż; imię i nazwisko opiekuna stażysty; proponowany okres odbywania stażu oraz imię i nazwisko bezrobotnego, którego przyjmowano na staż oraz zobowiązanie organizatora do zapewnienia należytej realizacji stażu. Wszystkie wnioski zawierały opis zadań, jakie będą wykonywane podczas stażu przez bezrobotnego, jednakże tylko w jednym wniosku podano nazwę zawodu/specjalności, która była zgodna z klasyfikacją zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy. W pozostałych 13 wnioskach podana nazwa zawodu/specjalności nie figurowała w wykazie ww. zawodów /specjalności.

Wyjaśniając przyczyny określania we wnioskach o zorganizowanie stażu z FP nazw zawodów/stanowisk niezgodnie z przyjętą klasyfikacją na potrzeby rynku pracy Starosta wskazał, że określenie we wniosku stanowiska pracy, jako „pracownik administracyjno-biurowy” wynikało z faktu, że wykonywane są na takim stanowisku prace administracyjno-biurowe, a PUP w Limanowej nie kwestionował takiego określenia. Zobowiązał się również, że w nowych wnioskach o zorganizowanie stażu nazwa stanowiska będzie podawana zgodnie z przyjętą klasyfikacją.

We wszystkich wnioskach podawano informacje dot. wymagań w zakresie wykształcenia. W żadnym z wniosków nie stwierdzono wymagań dotyczących predyspozycji psychofizycznych i zdrowotnych kandydata do odbycia stażu.

W sprawie niepodawania we wnioskach o zorganizowanie stażu ze środków FP informacji dotyczących predyspozycji psychofizycznych oraz zdrowotnych dyrektor PUP w Limanowej poinformował, że niepodawanie tychże informacji nie stanowi podstawy nierozpatrzenia lub negatywnego rozpatrzenia wniosku, tym bardziej, że we wnioskach zawarto informacje dotyczące wymagań, co do poziomu wykształcenia kandydata na staż. Zdaniem dyrektora PUP, skoro organizator nie podaje informacji, co do specjalnych wymagań psychofizycznych i zdrowotnych, to można domniemywać, że nie ma takich wymagań względem kandydata albo wskazując we wniosku proponowanego kandydata na staż posiada wystarczającą wiedzę na temat jego predyspozycji oraz kwalifikacji, a kandydat spełnia wszystkie wymagania organizatora.

Odnosnie do powyższego braku informacji Starosta wyjaśnił, że w PUP zarejestrowane są osoby w różnym wieku, z szerokim wachlarzem wykształcenia, z różnym bagażem życiowym lub niepełnosprawnością i należy stworzyć szansę na zatrudnienie równą dla każdej z tych osób. Wpisując we wniosku predyspozycje, cechy psychofizyczne na wstępie przekreślamy możliwość odbycia stażu przez te osoby, które tych zalet nie posiadają. Nie można z góry przewidzieć, czy aplikująca na staż osoba posiada wpisane do wniosku predyspozycje, gdyż w swoim CV może zawrzeć te kryteria, jakich my oczekujemy. Uważam, że podczas stażu można wypracować z pewnymi stażystami pewne cechy i w końcowym efekcie uzyskać pozytywny wizerunek osoby, który może spełnić nasze oczekiwania lub oczekiwania innego pracodawcy”.

(dowód: akta kontroli str. 154-227)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że ogłaszanie informacji o możliwości odbycia w Starostwie stażu czy praktyki (np. na stronie internetowej lub miejscu ogólnodostępnym) może sprzyjać łatwiejszemu dostępowi do nich przez szersze grono zainteresowanych, jak i wspomagać budowaniu wizerunku Starostwa, jako urzędu przyjaznego i otwartego oraz działającego transparentnie.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

⁷ Stan zatrudnienia w Starostwie wynosił: 192 osoby - na 31 grudnia 2013 r.; 200 osób – na 31 grudnia 2014 r. oraz 208 osób – na 30 września 2015 r.

Wnioski o zorganizowanie stażu dla bezrobotnych, kierowane do PUP w Limanowej nie zawierały wszystkich informacji, wymienionych w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych, tj. nie podawano nazwy zawodu/specjalności, zgodnie z klasyfikacją dla potrzeb rynku pracy oraz wymagań dotyczących predyspozycji psychofizycznych i zdrowotnych bezrobotnego.

Zdaniem NIK fakt, że informacje te nie były wymagane przez PUP (wg wyjaśnień Starosty) nie może stanowić podstawy niestosowania obowiązujących przepisów w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie naboru na staże i praktyki.

2. Warunki odbywania praktyk i staży

W okresie objętym kontrolą praktyki i staże odbywały się we wszystkich wydziałach Starostwa, w tym m.in.: Organizacji i Zdrowia, Rozwoju i Gospodarowania Nieruchomościami, Komunikacji i Transportu, Geodezji, Kartografii i Katastru, Budownictwa i Architektury, Finansowym, Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego, Biurze Promocji, Kultury i Turystyki, Powiatowym Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności oraz w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie.

Praktyki studenckie odbywali studenci m.in: Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie; Politechniki Krakowskiej i Politechniki Warszawskiej; Uniwersytetu Jagiellońskiego; Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie; Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie; Uniwersytetu Śląskiego; Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie Państwowej, Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu oraz Akademii Ignatianium w Krakowie.

Wśród praktykantów byli uczniowie m.in. Zespołu Szkół Nr 1 w Limanowej; Centrum Kształcenia Ustawicznego w Limanowej; Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Mszanie Dolnej; Policealnej Szkoły Prawa i Administracji „Żak” w Nowym Sączu; Zespołu Szkół Ogólnokształcących i Zawodowych w Limanowej; Zespołu Szkół Technicznych w Limanowej oraz MJP Investments Payne Mathew w Myślenicach.

Stáže/praktyki odbywały się na podstawie umów lub porozumień, w których określone były prawa i obowiązki stron. Określono w nich czas pracy, cele i treści edukacyjne, zasady opieki i nadzoru, okres trwania, czas odpoczynku. Umowy/porozumienia stanowiły, że praktyki/stáže są bezpłatne, zarówno dla słuchaczy, jak i jednostek kierujących.

Analiza dokumentacji praktyk wykazała, że wszyscy praktykanci zostali przeszkoleni. Osoby odbywające w trakcie kontroli praktykę w złożonych wyjaśnieniach potwierdziły zapoznanie ich z obowiązującymi zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz innymi przepisami. Instruktaż odbywał się w pierwszym dniu praktyki/stażu. Starosta wyjaśnił, że osobami udzielającymi instruktażu stanowiskowego byli: starosta, dyrektorzy wydziałów lub ich zastępcy, kierownicy oraz pracownicy wydziałów, legitymujący się wyższym wykształceniem oraz długoletnim stażem pracy, posiadający szkolenia okresowe w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Instruktaż obejmował m.in. zagadnienia dot.: warunków pracy, z uwzględnieniem warunków pomieszczenia, w którym odbywała się praca (np. oświetlenie, urządzenia techniczne) i elementów stanowiska pracy (pozycja przy pracy); zagrożeń występujących przy określonych czynnościach na stanowisku pracy, sposobów ochrony przed zagrożeniami oraz zasad postępowania w razie awarii lub wypadku.

Szczegółowa analiza, która objęła dokumentację 67 staży/praktyk⁸ wykazała m.in.:

- we wszystkich przypadkach wyznaczano opiekunów praktykantów/stażystów;
- w 50 przypadkach przeprowadzono instruktaż stanowiskowy; przy czym został on przeprowadzony dla osób na stanowisku „stażysta/praktykant”;
- we wszystkich przypadkach przeprowadzono instruktaż ogólny praktykanta/stażysty;

⁸ Tj. łącznie 14, w tym: po 5 dokumentacji staży z FP z lat 2013-2014 oraz 4 z 2015 r. (wszystkie); 8 dokumentacji (wszystkie) - staże finansowane w latach 2014-2015 ze środków UE (w 2013 r. nie organizowano staży finansowanych środkami UE); 15 dokumentacji z lat 2013-2015 dot. PZ; 30 dokumentacji dot. PS.

- czas pracy stażystów nie przekraczał 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo;
- umowy/porozumienia zawierały zapisy dot. m.in. nazwy organizatora, wraz z podaniem imienia i nazwiska osoby upoważnionej do jego reprezentowania; siedzibę, miejsce odbywania stażu, opiekuna, datę rozpoczęcia i zakończenia stażu;
- termin zorganizowania praktyk/staży nie miał wpływu na ich właściwą realizację, bowiem nie wystąpiły okresy szczególnego natężenia liczby odbywających się praktyk/staży;
- proponowany okres odbywania stażu z FP wynosił od 3 do 7 miesięcy; staże finansowane środkami unijnymi trwały od 26 dni do 3 miesięcy; PZ od 15 do 62 dni; PS - od 3 do 42 dni.

Starosta zapewniał bezrobotnym profilaktyczną ochronę zdrowia w zakresie przewidzianym dla pracowników. Inspektor ds. kadr i szkoleń wyjaśniła, że stażyści odbywający staż w Starostwie mają takie same prawa i obowiązki, jak pozostali pracownicy, w tym również w zakresie kierowania ich na badania, bowiem Starostwo ma podpisaną umowę o świadczenie usług medycznych z lekarzem medycyny pracy.

Zadaniami wykonywanymi w trakcie stażu były m.in. technika pracy biurowej, zapoznanie się z dokumentacją biurową i obiegiem dokumentów, sprzętem biurowo-elektronicznym, przygotowywanie korespondencji do wysyłki, zabezpieczanie dokumentów i powierzonego mienia.

(dowód: akta kontroli str. 49-55;103-122;154-222;227)

Analiza dokumentacji wykazała również, że w 17 przypadkach nie przeprowadzono instruktażu stanowiskowego. W 22 przypadkach nie było programów praktyk, w tym 2 w przypadku praktyk zawodowych oraz 20 w przypadku praktyk studenckich⁹. W 17 przypadkach (na 30 skontrolowanych) uczelnie dokonały ubezpieczenia studentów od nieszczęśliwych wypadków (NW), w 9 przypadkach zobowiązały studentów do indywidualnego ubezpieczenia się, w jednym przypadku stwierdzono oświadczenie studenta potwierdzające ubezpieczenie się, a w 3 przypadkach nie było zapisów lub porozumień.

Odnośnie do nieprzeprowadzenia instruktażu stanowiskowego praktykantów i stażystów Starosta wyjaśnił, że *instruktaż był przeprowadzany, a niepotwierdzenie tego faktu w dokumentacji było wynikiem ludzkiego niedopatrzania*.

Wyjaśniając przyczyny braku programów praktyk inspektor ds. kadr i szkoleń wskazała, że *w kilku przypadkach było to związane z faktem krótkiego okresu praktyki (3 dni¹⁰), na które kierowała studentów Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie; w pozostałych przypadkach wynikało to z faktu nieprzekazania przez biura karier studenckich, które w czasie wakacji są nieczynne*. Wyjaśniła również, że *każdorazowo kontaktowała się z uczelniami, ale uczelnie nie przekazały wymaganych dokumentów*.

W sprawie dokumentowania ubezpieczenia studentów od NW wyjaśniła, że w przypadkach braku zapisów w porozumieniu/umowie z uczelnią odnośnie do ich ubezpieczenia, każdorazowo uzyskiwała oświadczenia od studentów zobligowanych do indywidualnego ubezpieczenia się.

(dowód: akta kontroli str. 50-55;143-149;154-222;224-227;273-275;321-322)

Przeprowadzone oględziny pomieszczeń, w których praktykanci odbywali praktykę, tj. w archiwum Wydziału Organizacji i Zdrowia, Komunikacji i Transportu, Budownictwa i Architektury oraz w Powiatowym Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności wykazały, że Starostwo stworzyło odpowiednie warunki do prowadzenia praktyk zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 77)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że dla pełnego odzwierciedlenia podejmowanych czynności dotyczących przebiegu praktyki lub stażu istotne jest dokumentowanie przeprowadzenia

⁹⁹ Ogółem na 103 zorganizowane łącznie praktyki (66 zawodowych i 37 studenckich), programów nie przedłożono w 36 przypadkach, tj. w 11 - w przypadku praktyk zawodowych i 25 w przypadku praktyk studenckich.

¹⁰ Celem 3-dniowej praktyki, o zorganizowanie której zwracała się Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie było zapoznanie się z takimi zagadnieniami, jak: prowadzenie EGIB; wprowadzanie zmian do operatu ewidencyjnego oraz obsługa stron, w szczególności udzielanie informacji i wydawanie wyrysów z mapy ewidencyjne i wypisów z rejestru gruntów.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

instruktażu stanowiskowego przez osoby szkolące, a także właściwe potwierdzenie przeszkolenia na odpowiednim stanowisku pracy, w miejsce stanowiska „praktykant/stażysta”, czyli zgodnie z przeprowadzonym faktycznie instruktażem.

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie warunków odbywania staży i praktyk.

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

Opis stanu
faktycznego

Osoby odbywające praktykę zawodową w trakcie trwania czynności kontrolnych wyjaśniły, że były zapoznawane z programem praktyki oraz z przepisami m.in. BHP i przeciwpożarowymi oraz przepisami dotyczącymi informacji niejawnych. Praktykantki zostały zapoznane z ogólnymi informacjami nt. Starostwa, w tym z jego celami i zadaniami. Wszystkie praktykantki podkreślały, że czas praktyki nie był czasem straconym, że są bardzo zadowolone, a atmosfera była bardzo życzliwa.

Szczegółowe badanie dokumentacji potwierdziło zapoznanie stażystów/praktykantów z przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 59-73;154-222)

Analiza programów praktyk wykazała, że szkoły/uczelnie przedstawiały programy praktyk, których zakres wynikał z podstawy programowej i programu nauczania w danym typie szkoły/uczelnia, natomiast praktyka w Starostwie przebiegała zgodnie z zakresem funkcjonowania, jako organu administracji samorządowej.

Starosta wyjaśnił, że osoby lub instytucje ubiegające się o możliwość odbycia stażu/praktyki były informowane o braku możliwości odbycia praktyki zgodnie z kierunkiem nauki i programem praktyki, *ale pomimo tych przeciwności w Starostwie odbywały praktykę osoby kształcące się w kierunku handlowca, sprzedawcy, reklamy itp.* Wyjaśnił również, że *dołączane programy praktyk często nie były adekwatne do zadań wykonywanych na stanowisku pracy w Starostwie, z uwagi na fakt, że realizowane są tutaj zadania z administracji samorządowej.*

Wyjaśniając sposób weryfikacji przedkładanych przez szkoły/uczelnie programów praktyk, inspektor ds. kadr i szkoleń wyjaśniła, że Starostwo realizuje zadania z zakresu administracji samorządowej i w takim jedynie zakresie może zapewnić praktyki i staże, co może nie być zgodne z kierunkiem wykształcenia, niemniej uznała, że zaznajomienie się ze specyfiką pracy Starostwa przydaje się każdej osobie, bez względu na charakter i kierunek kształcenia. Wyjaśniła również, że *gdyby Starostwo zwracało uwagę na kierunek wykształcenia i program praktyk przygotowany przez uczelnie lub szkoły i ściśle się tym kryterium kierowało to musiałby w znacznym stopniu ograniczyć przyjęcia na praktyki, co uniemożliwiłoby dalsze kształcenie praktykantem, a niezaliczenie praktyki skutkowałoby niezaliczeniem roku szkolnego.* W wyjaśnieniach podała również, że w związku z małym rynkiem pracy powiatu limanowskiego nie ma możliwości zapewnienia wszystkim chętnym osobom miejsca zgodnie z kierunkiem kształcenia i mimo, że szkoła pokrywa koszty dojazdu na praktyki bardzo dużo rodzin nie stać na całodzienną utrzymanie dziecka poza miejscem zamieszkania, a w związku z tym nie organizuje się praktyk w dalszej odległości od miejsca zamieszkania ucznia/studenta.

Z informacji uzyskanych ze szkół¹¹ wynikało, że powodami realizacji praktyk w Starostwie były m.in.: trudny, lokalny, mały rynek pracy, duża liczba uczniów licznych oddziałów w różnych zawodach, którym należało zapewnić praktykę zawodową, nieponoszenie

¹¹ Zespół Szkół Nr 1 w Limanowej; Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych im. inż. Józefa Marka w Mszanie Dolnej; Zespół Szkół Ogólnokształcących i Zawodowych im. ks. Józefa Tischnera w Limanowej.

dotychczasowych kosztów związanych z dojazdem do miejsca realizacji praktyki, a także prośby uczniów i ich rodziców, motywowane m.in. dobrymi warunkami praktykowania.

Po zakończeniu praktyki/stażu praktykanci/stażyci przynosili do inspektora ds. kadr i szkoleń dzienniczki praktyk albo oceny przebiegu praktyki, z których wynikał czas jej trwania oraz wydział, w którym miała miejsce, po czym były wystawiane przez nią oceny lub opinie albo tylko poświadczenie odbycia praktyki (w zależności od uczelni lub szkoły). Inspektor ds. kadr i szkoleń wyjaśniła, że warunkiem zaliczenia praktyki była opinia dyrektora wydziału lub kierownika biura, opiekującego się merytorycznie daną osobą, co stanowiło podstawę do oceny zakresu realizacji programu. Dokumenty zabierali ze sobą studenci/uczniowie, celem przekazania na uczelni lub w szkole.

Starosta wyraził zgodę na pracę w systemie pracy dwuzmianowej (zgodnie z pracą wydziału, w których praktyka miała miejsce) w 2 przypadkach.

Skierowanie bezrobotnego na badania lekarskie przez Starostę miało miejsce w 17 przypadkach.

Spośród praktykantów/stażystów, którzy w Starostwie odbywali staż/praktykę zatrudniono łącznie 13 osób, w tym w 2013 r. i 2014 - po 5 osób; w 2015 – 3 osoby. Na dzień 15 listopada 2015 r. zatrudnionych było nadal 9 osób, w tym 2 osoby na umowę o pracę na czas określony; 1- na umowę na zastępstwo; 4 osoby - bon zatrudnieniowy; 2 – prace interwencyjne.

W okresie objętym kontrolą na stanowiska urzędnicze przyjęto łącznie 8 osób, z tego 2 osoby, które odbywały staż w Starostwie (przyjęte do pracy w wyniku naboru na stanowisko urzędnicze).

(dowód: akta kontroli str. 49-55;59-73;103-122;124-130;143-150;154-227;228-269;273-275;277-320;323)

W okresie objętym kontrolą opiekunami praktykantów i stażystów byli dyrektorzy, zastępcy dyrektorów, przewodnicząca zespołu, kierownicy i pracownicy wydziałów, w których zorganizowano staże/praktyki.

Analiza wykazała, że wymienionym pracownikom nie przypisano przedmiotowych zadań w zakresach czynności. Z wyjaśnień ustnych złożonych przez praktykantów wynikało, że *opiekunowie zawsze mieli czas dla nich, zawsze chętnie służyli pomocą i radą, nie pozostawiając ich bez wsparcia. Wszystkie praktykantki stwierdziły, że pomoc była stała, codzienna i w każdej potrzebie, gdy tylko zaistniała taka okoliczność.*

Opiekunowie posiadali wykształcenie wyższe lub średnie oraz staż pracy od 4 lat (w przypadku rzecznika konsumentów) do 41- 43 lat (w przypadku dyrektora wydziału oraz głównego specjalisty).

W Starostwie nie wyznaczano zastępstwa w przypadku nieobecności opiekuna, natomiast zadania te przejmował zastępca dyrektora wydziału bądź pracownik, któremu przypisano w zakresie czynności zastępstwo podczas nieobecności danego pracownika.

Opiekunowie nie byli dodatkowo motywowani, ani w sposób finansowy, ani pozafinansowy, bowiem – zgodnie z wyjaśnieniami inspektor ds. kadr i szkoleń - sprawowanie tych obowiązków wynika m.in. z zakresu czynności, w którym zawarty jest zapis „wykonywanie innych czynności związanych z pracą, zleconych przez przełożonych”. Nie byli również zwalniani z całości lub części obowiązków zawodowych, ponieważ nadzór nad tymi osobami nie kolidował z prawidłowym wykonywaniem obowiązków służbowych wynikających z ich zakresów czynności”. Opiekunom nie wypłacano również dodatków do wynagrodzeń z tytułu ww. zadań. Inspektor ds. kadr i szkoleń wyjaśniła również, że *opiekunowie nie otrzymywali wynagrodzenia za sprawowanie opieki ze względu na fakt, że zgodnie z porozumieniami i umowami zawieranymi ze szkołami, praktyki były bezpłatne, zarówno dla słuchaczy, jak i instytucji.* Ponadto wyjaśniła, że zadanie to opiekunowie wykonywali w ramach swoich obowiązków służbowych i nie obciążało ich to nadmiernym zaangażowaniem. Ponadto wyjaśniła, że praktykanci swoje obowiązki wykonywali przy współudziale stałych pracowników wydziału/biura, a w razie ewentualnych pytań zawsze uzyskiwali od nich wsparcie. Wyjaśniła również, że *osobom sprawującym opiekę nad*

praktykantami w ich zakresach czynności zostanie dodany zapis „sprawowanie opieki nad osobami odbywającymi praktyki zawodowe, studenckie oraz staże”.

Według szacunków sporządzonych w Starostwie na potrzeby kontroli NIK, kwota, która mogłaby być potencjalnie wypłacona z ww. tytułu – za okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2015 r. - wynosiła 8 588,98 zł.

(dowód: akta kontroli str. 49-55;59-73;74-76;103-122;143-149;154-222;273-276)

Z wyjaśnień złożonych przez praktykantki wynikało, że odbyta po raz pierwszy w życiu praktyka dała im możliwość zdobycia nowych doświadczeń oraz rozwinięcia m.in. kompetencji w zakresie formułowania własnych opinii, analizy danych, zobaczenia, jak wygląda praca biurowa, a także w zakresie kontaktów międzyludzkich.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zakłócenia w realizacji stażu/praktyki, np. przerwania praktyki, nieusprawiedliwiona absencja. Wystąpił jeden przypadek skrócenia stażu pracy (w 2014 r.) z uwagi na zatrudnienie stażysty na umowę o pracę na zastępstwo. Miał miejsce jeden przypadek skrócenia praktyki studenckiej na wniosek uczelni.

Czas pracy praktykantek odbywających w trakcie niniejszej kontroli praktykę zawodową wyniósł 40 godzin tygodniowo. Obecność w Starostwie potwierdzana była wpisem na liście obecności.

(dowód: akta kontroli str. 59-73;143-146;154-222)

W sprawie współpracy z podmiotami kierującymi na staż/praktykę, Starosta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą współpraca z jednostkami kierującymi przebiegała bez problemów, niemniej nie wskazał jakiego zakresu dotyczyła współpraca, w tym w przypadku trudności w realizacji programów i oceny ich realizacji. Nie przedłożono żadnego dokumentu dotyczącego współpracy.

Inspektor ds. kadr i szkoleń wyjaśniła, że w zakresie praktyk i staży Starostwo współpracuje z różnymi instytucjami, w tym m.in. szkołami ponadgimnazjalnymi, szkołami policealnymi, PUP, uczelniami, które to podmioty zwracają się do Starostwa z prośbą o możliwość odbycia praktyk/staży, a Starostwo w sposób szczególny stara się zwracać uwagę na uczniów szkół ponadgimnazjalnych ze względu na ich – często -niepełnoletność.

W Starostwie nie sporządzano oceny przebiegu i wyników praktyk. Bezrobotnym wydawano opinię zawierającą informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie stażu, zgodnie z wymogami art. 53 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹². Starosta wydawał bezrobotnym zaświadczenia o odbyciu stażu. Ocena z praktyki / stażu była przekazywana do PUP. Praktykanci/stażysty nie dokonywali oceny jakości stażu / praktyki, ale – zgodnie z wyjaśnieniami inspektora ds. kadr i szkoleń - niejednokrotnie dziękowali za możliwość odbycia stażu/praktyki i deklarowali chęć dalszej współpracy.

Z wyjaśnień złożonych przez osoby odbywające praktykę zawodową w trakcie trwania kontroli NIK wynikało, że są bardzo zadowolone, wiele się nauczyły, a czas praktyki nie był czasem straconym. Praktykantki wyjaśniły, że wśród nabytych w trakcie praktyki umiejętności były m.in. formułowanie własnych opinii, analiza danych, znajomość terminologii specjalistycznej oraz budowanie realizacji i zarządzanie czasem.

Starosta wyjaśnił, że *nie dokonywano oceny przydatności realizowanych staży/praktyk w kontekście przyszłego zatrudnienia, ani ewaluacji organizowanych praktyk/staży*. Stwierdził również, że część osób, które były na stażach i sprawdziły się otrzymały możliwość kontynuowania pracy, w ramach prac interwencyjnych czy zastępstw. Wyjaśnił również, że *staże i praktyki przynoszą korzyści dla Starostwa, a okres stażu, to czas kiedy pracodawca ma możliwość poznania przydatności zawodowej nowej osoby, może obserwować jej zaangażowanie w wykonywaną pracę oraz stosunek do współpracowników; a stażysta/praktykant będąc wśród pracowników odmłodzi zespół, może wnieść świeże pomysły, rozwiązania. Jest to również sposób, w jaki Starostwo chce pomóc osobom bezrobotnym, bowiem osoby kierowane na staż to często ludzie z bardzo dużym*

¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 149 ze zm.

potencjałem, wymagające jednak wsparcia na początku swojej kariery zawodowej. Ze strony ekonomicznej, każdy stażysta to jeden pracownik w urzędzie więcej, za którego pracodawca nie ponosi kosztów zatrudnienia.

Inspektor ds. kadr i szkolenia wyjaśniła, że staże i praktyki to dobra metoda na zdobycie pierwszych doświadczeń, podniesienie kwalifikacji, a dla pracodawcy możliwość wyszkolenia pracownika, być może w przyszłości dla swojego urzędu.

Starosta wyjaśnił również, że *nie są planowane żadne zmiany w zakresie objętym kontrolą, bowiem – według jego oceny – dotychczasowa formuła sprawdza się, niemniej nie wyklucza takiej możliwości w przyszłości.*

(dowód: akta kontroli str.49;59-73;131-132;143-149;154-222)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na rozbieżności między przedstawianymi przez szkoły programami praktyk a faktycznymi możliwościami ich realizacji przez Starostwo, powodujące konieczność ich dostosowania do zadań realizowanych w tym Urzędzie. Wynikały one z przyczyn obiektywnych, jak w szczególności: trudny lokalny rynek pracy, sytuacja materialna rodzin uczniów, a także charakter ww. zadań Starostwa. Jakkolwiek istotne jest dla prawidłowego przebiegu praktyk by w jak najszerszym zakresie występowała spójność między programem praktyki a możliwościami Starostwa, prowadząca do bardziej efektywnej realizacji praktyki. Ponadto, mimo dotychczas dobrze ocenianej przez Urząd współpracy z m.in. uczelniami, dla zapewnienia efektywnego przebiegu praktyk studenckich, uwzględniającego możliwości Starostwa, istotne jest by były one realizowane na podstawie przedstawionego przez uczelnie programu. Pozwoli to na bardziej efektywną nabywanie umiejętności i kompetencji przez studentów.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Starostwo, zgodnie z postanowieniami zawartych w tym zakresie umów, prowadziło bezkosztowo praktyki i staże. Tymczasem, jak stanowi § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu, w przypadku niezwalniania opiekunów z części lub całości wykonywanych zadań pracownikowi wypłacany jest dodatek szkoleniowy.

Inspektor ds. kadr i szkoleń wyjaśniła, że zadanie to opiekunowie wykonywali w ramach swoich obowiązków służbowych i nie obciążało ich to nadmiernym zaangażowaniem, a praktykanci swoje obowiązki wykonywali przy współudziale stałych pracowników wydziału/biura. Wyjaśniła również, że *osobom sprawującym opiekę nad praktykantami w ich zakresach czynności zostanie dodany zapis „sprawowanie opieki nad osobami odbywającymi praktyki zawodowe, studenckie oraz staże”.*

(akta kontroli str. 143-145; 273-275)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji praktyk i staży, nadzoru i opieki sprawowania nad praktykantem i stażystą oraz monitorowania realizacji praktyk i staży.

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 Kontroli¹³, wnosi o:

- 1) podawanie we wnioskach o zorganizowanie stażu wszystkich wymaganych informacji, wynikających z rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnego;
- 2) uwzględnienie przy organizacji praktyk zasad wynagradzania, wynikających z rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu.

¹³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Krakowie.

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.

Kraków, dnia 10 grudnia 2015 r.

Kontroler

Barbara Madejska
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopeć
Wicedyrektor