



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.032.01.2015
P/15/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

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 Poznaniu

Maciej Sterczała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97424 z 21 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Gminy i Miasta Jastrowie (Urząd),
ul. Żymierskiego 79, 64-915 Jastrowie.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Piotr Wojtiuk, Burmistrz Gminy i Miasta Jastrowie (Burmistrz).

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, podejmowane w okresie objętym kontrolą² przez Burmistrza działania w zakresie organizacji odbywających się w Urzędzie praktyk studenckich, praktyk zawodowych dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie zawodowe (praktyki zawodowe) oraz staży dla bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy (staże).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności:

- stosowanie przejrzystych zasad przyjmowania na praktyki i staże,
- przeprowadzenie szkolenia wstępnego stażystów i praktykantów³ oraz zapoznanie ich z przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych,
- zapewnienie odpowiednich warunków materialnych odbywania praktyk i staży w Urzędzie oraz opieki nad praktykantami i stażystami,
- realizowanie praktyk i staży zgodnie z programami określającymi ich zakres,
- przeprowadzanie staży w sposób dający możliwość m.in.: formułowania przez stażystów własnych opinii, rozwijania ich myślenia strategicznego i analizy danych, a także planowania i podejmowania samodzielnych decyzji,
- monitorowanie i nadzorowanie przebiegu praktyk i staży,
- sporządzanie opinii i ocen dotyczących realizacji zadań przez praktykantów i stażystów.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezamieszczeniu w kierowanych do powiatowego urzędu pracy wnioskach o zawarcie umów o zorganizowanie stażu, nazw stanowisk pracy stażystów oraz informacji o nazwie komórki organizacyjnej Urzędu, w której miał odbywać się staż,
- niezamieszczeniu w treści umów w sprawie organizacji praktyk zawodowych zapisów określających sposób ponoszenia przez strony kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu wraz z kalkulacją tych kosztów oraz nieustaleniu i niewypłaceniu opiekunowi praktyk zawodowych należnego dodatku z tytułu sprawowania tej opieki,
- niezapewnieniu załączania programów praktyk zawodowych do niektórych z ww. umów,
- nieudokumentowaniu przeprowadzenia szkolenia wstępnego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy w przypadku jednego stażysty i 10 praktykantów,
- nieudokumentowaniu upoważnienia 38 praktykantów i jednego stażysty do przetwarzania danych osobowych.

Zarówno stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, mające częściowo charakter formalny jak i zawarte w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia będące

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Lata: 2013–2015 (do dnia 22 października 2015).

³ Uczniów skierowanych do odbycia praktyk zawodowych oraz studentów skierowanych do odbycia praktyk studenckich.

przedmiotem uwag NIK, świadczą o możliwości poprawy jakości odbywanych w Urzędzie praktyk i staży, w szczególności w obszarze przygotowania ich realizacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie realizacji praktyk i staży.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w przeprowadzonych w Urzędzie praktykach i stażach wzięło udział 50 osób: 12 stażystów⁴, 12 studentów i 26 uczniów skierowanych do odbycia praktyk zawodowych. Według wyjaśnień Burmistrza zaspokajało to zgłaszane w tym zakresie zapotrzebowanie uczelni, szkół i Powiatowego Urzędu Pracy w Złotowie (PUP). Kontrolą objęto dokumentację wszystkich praktyk i staży, które odbyły się w kontrolowanym okresie.

We wszystkich badanych przypadkach, podstawą do przeprowadzenia praktyk i staży były umowy zawierane przez Urząd z jednostkami kierującymi do odbycia: stażu (PUP), praktyki studenckiej (uczelnie) oraz praktyki zawodowej (szkoły ponadgimnazjalne prowadzące kształcenie zawodowe). W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odmowy zorganizowania przez Urząd praktyk zawodowych i studenckich.

Przyjmowanie uczniów oraz studentów na praktykę zawodową i studencką polegało na wyrażeniu przez Burmistrza zgody na ich odbywanie, poprzez zawarcie umów i porozumień z wnioskującymi o to jednostkami⁵, natomiast przyjmowanie stażystów polegało na składaniu przez Urząd do PUP wniosków w tej sprawie i zawieraniu z nim odpowiednich umów. Zasady te nie były przedmiotem upublicznianych przez Urząd ogłoszeń.

Zawarcie przez Urząd z uczelniami i szkołami umów i porozumień w przedmiocie zorganizowania praktyk studenckich i zawodowych, nie było poprzedzane przekazaniem Burmistrzowi odpowiednich wniosków przez osoby zainteresowane odbywaniem praktyk. W przypadku trzech staży, które miały miejsce w 2014 i 2015 r., zwrócenie się przez Burmistrza do PUP o zawarcie umów w sprawie ich realizacji, zostało poprzedzone złożeniem przez osoby bezrobotne wniosków do Urzędu o ich odbycie⁶. Ogółem w latach 2013-2015 do Urzędu wpłynęło 15 wniosków bezrobotnych o umożliwienie odbycia stażu, które z uwagi na nieprzewodzenie przez PUP naborów, zostały rozpatrzone negatywnie.

(dowód: akta kontroli str. 4-92, 93-154, 155-318, 321-352, 411)

W badanym okresie koordynowanie zagadnień dotyczących praktyk studenckich i zawodowych należało do zadań Sekretarza Gminy i Miasta Jastrowie, natomiast koordynację odbywania staży Burmistrz powierzył inspektorowi ds. kadr w Referacie Organizacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 411)

Wszystkie dziewięć wniosków o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu (dotyczących 12 stażystów), przekazanych przez Urząd do PUP, zawierało postanowienia wynikające z § 1 ust. 1 pkt 1-5, pkt 7 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych⁷ (rozporządzenie w sprawie staży), tj. dane organizatora, liczbę pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, liczbę przewidywanych miejsc pracy, na których bezrobotni będą odbywać staż, imię i nazwisko oraz stanowisko opiekuna bezrobotnego odbywającego staż, proponowany okres odbywania stażu, wymagania dotyczące predyspozycji psychofizycznych i zdrowotnych, poziomu wykształcenia oraz minimalnych kwalifikacji niezbędnych do podjęcia stażu przez bezrobotnego na danym stanowisku pracy. W ośmiu wnioskach zamieszczono ponadto opis zadań, jakie będą wykonywane podczas stażu przez bezrobotnego, w tym nazwę zawodu, nazwę komórki organizacyjnej oraz zakres zadań zawodowych (§ 1 ust. 1 pkt 6 przywołanego rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 155-318, 329-337)

⁴ 10 staży na stanowiskach administracyjnych; dwa staże na stanowiskach robotniczych (ogrodnik – 2013 r., robotnik gospodarczy – 2014 r.)

⁵ Dotyczy szkół dla praktyk zawodowych i uczelni dla praktyk studenckich.

⁶ Dotyczy wszystkich wnioskodawców, którzy z uwagi na prowadzone przez PUP nabory do udziału w stażach, mogli być zarekomendowani do ich odbycia.

⁷ Dz. U. Nr 142, poz. 1160.

W latach 2013-2015 w Urzędzie nie prowadzono praktyk absolwenckich, gdyż nie składano wniosków o ich odbycie.

(dowód: akta kontroli str. 355, 426)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

W ośmiu spośród dziewięciu wniosków o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu (dotyczących 11 stażystów), skierowanych przez Urząd do PUP, nie podano nazwy stanowiska pracy stażysty, a w przypadku jednej umowy (dotyczącej dwóch stażystów) informacji o nazwie komórki organizacyjnej⁸, w której miał odbywać się staż⁹.

(dowód: akta kontroli str. 329-337, 415)

Obowiązek zamieszczenia we wniosku o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu informacji o nazwie stanowiska pracy stażysty oraz o komórce organizacyjnej, w której powinien odbywać się staż wynika z § 1 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie staży.

Burmistrz wyjaśnił, że w jego ocenie realizowanie stażu w Urzędzie, w niektórych sytuacjach, powinno odbywać się w kilku komórkach organizacyjnych, w związku z czym niewłaściwe byłoby wskazywanie tylko jednej komórki organizacyjnej. Burmistrz stwierdził ponadto, że PUP nie kwestionował tego rodzaju zapisów w składanych przez Urząd wnioskach. Niezamieszczanie we wnioskach nazw stanowisk pracy Burmistrz wyjaśnił przekazaniem przez PUP wzorów wniosków, nieuwzględniających nazwy stanowiska pracy, a jedynie nazwę zawodu lub specjalności, zgodnie z klasyfikacją zawodów i specjalności dla rynku pracy.

Zdaniem NIK treść przekazanego do Urzędu wzoru wniosku, nie uzasadnia stwierdzonego odstępstwa od wymogu wynikającego z obowiązującego przepisu.

Odnośnie treści wzoru wniosku o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu, Dyrektor PUP podała, że wskazana we wniosku nazwa zawodu została uznana za równoznaczną ze stanowiskiem pracy oraz zakresem zadań zawodowych przedstawionych bezrobotnemu w programie stażu. Pozytywne rozpatrzenie wniosku Urzędu, w którym nie podano nazwy komórki organizacyjnej Urzędu, Dyrektor PUP, wyjaśniła tym, że wskazany we wniosku jako miejsce odbywania stażu sekretariat, uznano za komórkę organizacyjną, nie doszukując się w przedmiotowym zakresie błędu popełnionego przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 392, 394, 421)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Warunki odbywania praktyk i staży.

*Opis stanu
faktycznego*

Przeprowadzane w Urzędzie praktyki studenckie odbywały się na podstawie porozumień zawieranych z uczelniami wyższymi lub skierowań akceptowanych pisemnie przez Burmistrza. Realizacja praktyk zawodowych i staży następowała na podstawie umów zawieranych przez Urząd odpowiednio ze szkołami zawodowymi lub PUP. Wszystkie umowy zawarte pomiędzy Urzędem a PUP, na podstawie których w badanym okresie odbywały się staże, zawierały elementy wymienione w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie staży.

(dowód: akta kontroli str. 321-352, 329-337)

W jednej spośród 13 umów w sprawie organizacji praktyk zawodowych zawartych przez Urząd ze szkołą publiczną¹⁰, zamieszczono postanowienia wynikające z treści § 7 ust. 3 pkt 1-9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu¹¹ (rozporządzenie w sprawie praktycznej nauki zawodu), dotyczące m.in. danych szkoły kierującej na praktykę, zawodu, uczniów odbywających praktykę, jej form, terminu oraz praw i obowiązków stron. W pozostałych 12 umowach w sprawie praktycznej nauki zawodu zawartych przez Urząd ze szkołami publicznymi, nie

⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu nie wymieniał sekretariatu jako odrębnej komórki organizacyjnej.

⁹ We wniosku wymieniono jako miejsce odbywania stażu „sekretariat”, mimo że taka komórka organizacyjna w Urzędzie nie funkcjonowała.

¹⁰ Umowa dotycząca organizacji praktyki zawodowej dwojga uczniów.

¹¹ Dz. U. Nr 244, poz. 1626 ze zm.

było postanowień wymaganych § 7 ust. 3 pkt 8 tego rozporządzenia¹², co zostało przedstawione w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 338-352)

Programy odbywających się w Urzędzie praktyk i staży, stanowiące załączniki do umów w sprawie ich organizacji, zawierały informacje o wiedzy, umiejętnościach i kompetencjach społecznych, które powinny być uzyskane w wyniku ich realizacji. W programach stażu określono m.in. nazwę zawodu lub specjalności, zakres zadań wykonywanych przez bezrobotnego, rodzaj uzyskanych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych oraz sposób ich potwierdzenia¹³.

(dowód: akta kontroli str. 167-170, 203-205, 216-217, 227-228, 247-248, 319-320, 321-352)

Wszyscy uczniowie, studenci i bezrobotni odbywający w Urzędzie praktyki i staże, zostali poddani przez uprawnionego pracownika, szkoleniu wstępnemu w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, zgodnie z § 10 i 11 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁴ (rozporządzenie w sprawie szkolenia w dziedzinie bhp), obejmującemu instruktaż ogólny i stanowiskowy.

(dowód: akta kontroli str. 321-352)

Wszyscy praktykanci oraz stażyści (48), odbywający praktyki i staże na stanowiskach wymagających przetwarzania danych osobowych, zostali zapoznani z zasadami ochrony danych osobowych i uzyskali upoważnienie Burmistrza¹⁵ do przetwarzania danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 321-352)

Wszystkie osoby odbywające w badanym okresie w Urzędzie praktyki i staże, były objęte ubezpieczeniem od następstw nieszczęśliwych wypadków, w ramach posiadanej przez Urząd polisy.

(dowód: akta kontroli str. 321-352, 412)

We wszystkich objętych badaniem przypadkach praktyk i staży, osoby w nich uczestniczące były objęte opieką wyznaczonego przez Burmistrza pracownika Urzędu. W zależności od komórki organizacyjnej, w której odbywał się staż, opiekunami stażystów byli: Sekretarz Gminy i Miasta Jastrowie (1 stażysta), Komendant Straży Miejskiej (4), Inspektor Referatu Organizacyjnego (2), Główny Księgowy Urzędu (3) oraz kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej (2), natomiast opiekunem wszystkich praktykantów praktyk zawodowych i studenckich (38) była Sekretarz Gminy i Miasta Jastrowie. Liczba praktykantów i stażystów, którymi opiekunowie opiekowali się w tym samym czasie, wynosiła: od jednego do trojga stażystów, od jednego do siedmiu praktykantów praktyk zawodowych i od jednego do trzech praktykantów praktyk studenckich.

Opiekunowie nie byli dodatkowo (finansowo lub pozafinansowo) motywowani do podejmowania zadań związanych ze sprawowaniem swojej funkcji.

(dowód: akta kontroli str. 321-352, 361-380, 412)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie udokumentowano przeprowadzenia instruktażu ogólnego i stanowiskowego, w odniesieniu do jednego stażu, sześciu praktyk zawodowych i czterech praktyk studenckich, które odbyły się w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 321-352)

Według § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szkolenia w dziedzinie bhp, instruktaż stanowiskowy przeprowadza się przed dopuszczeniem do wykonywania pracy na określonym stanowisku ucznia odbywającego praktyczną naukę zawodu oraz studenta odbywającego praktykę studencką. Zgodnie z § 12 ww. rozporządzenia, odbycie instruktażu ogólnego oraz instruktażu stanowiskowego pracownik potwierdza na piśmie w karcie szkolenia wstępnego. Obowiązek przeszkolenia stażystów kierowanych przez PUP do

¹² Sposób ponoszenia przez strony umowy kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu, wraz z kalkulacją tych kosztów.

¹³ 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.).

¹⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 180, poz. 1860 ze zm.

¹⁵ Administrator danych osobowych.

odbycia stażu, w zakresie BHP, na zasadach przewidzianych dla pracowników, wynika z treści umów o zorganizowanie stażu.

Odnosząc się do stwierdzonych przypadków nieudokumentowania przeprowadzenia szkolenia wstępnego, Burmistrz zadeklarował wzmoczenie w tym zakresie nadzoru i każdorazowe dokumentowanie w przyszłości realizacji instruktażu ogólnego i stanowiskowego.

(dowód: akta kontroli str. 415-416)

2. W 39 udokumentowanych przypadkach przeprowadzenia szkolenia wstępnego praktykantów i stażystów (11 osób bezrobotnych odbywających staż, 21 praktykantów odbywających praktykę zawodową i siedmiu praktykantów odbywających praktykę studencką), w kartach szkolenia wstępnego nie podano nazwy stanowiska pracy, na którym powinna odbywać się praktyka lub staż. W 37 kartach szkolenia wstępnego, w miejscu, w którym należało podać nazwę stanowiska pracy, zamieszczono określenie odpowiednio: „stażysta” lub „praktykant”, natomiast w dwóch przypadkach podano nazwę zawodu, którego miał dotyczyć staż.

We wszystkich ww. 39 kartach szkolenia wstępnego, zamiast nazwy komórki organizacyjnej, w której powinna odbywać się praktyka lub staż, wymieniono nazwę Urzędu, a dokumenty te, zostały podpisane przez Sekretarza Gminy i Miasta Jastrowie, a nie przez kierownika odpowiedniej komórki organizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 321-352)

Wzór karty szkolenia wstępnego został określony w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁶. W tym wzorze przewidziano konieczność zamieszczenia m.in. nazwy stanowiska pracy zajmowanego przez szkolonego pracownika oraz obowiązek złożenia podpisu przez kierownika komórki organizacyjnej, której dotyczyło szkolenie.

Burmistrz wyjaśnił, że niewskazanie w kartach szkolenia wstępnego nazwy komórki organizacyjnej oraz nazwy stanowiska pracy spowodowane było niewłaściwą interpretacją zapisów znajdujących się na stosowanych w Urzędzie kartach szkolenia. Jako przyczynę podpisywania kart szkolenia wstępnego przez Sekretarza Gminy i Miasta Jastrowie, wskazał fakt odbywania się praktyk i niektórych staży w więcej niż jednej komórce organizacyjnej Urzędu. Zdaniem NIK, okoliczności te nie uzasadniają niewypełniania dyspozycji wynikających z obowiązującego przepisu prawa.

(dowód: akta kontroli, str. 415-416, 421-422)

3. W 39 przypadkach (spośród 50 tj. 78%) praktyk i staży odbytych w Urzędzie w badanym okresie, chociaż na stanowiskach odbywania praktyk i staży konieczne było przetwarzanie danych osobowych przez 38 praktykantów i jednego stażystę, nie udokumentowano nadania tym osobom upoważnienia do przetwarzania danych osobowych.

(dowód: akta kontroli, str. 321-352, 416)

Zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁷, do przetwarzania danych osobowych mogą być dopuszczone wyłącznie osoby posiadające upoważnienie nadane przez administratora danych, a względy dowodowe przemawiają za tym, aby upoważnienie takie miało formę pisemną.

Burmistrz podał, że osoby realizujące w Urzędzie praktyki zawodowe i studenckie były szkolone w zakresie ochrony danych osobowych jednakże nie udzielano im pisemnych upoważnień do przetwarzania tych danych, co wynikało z chęci uniknięcia nadmiernego formalizowania przebiegu praktyk i staży. Mimo że pisemne upoważnienia były dotychczas zasadniczo udzielane jedynie pracownikom Urzędu, Burmistrz zadeklarował, że będą one wydawane także wszystkim praktykantom i stażystom.

(dowód: akta kontroli, str. 421-422)

4. W badanym okresie w Urzędzie nie zapewniono dołączenia programów praktyk do pięciu umów dotyczących zorganizowania w Urzędzie praktyk studenckich (42%) i sześciu umów w sprawie organizacji praktyk zawodowych (23%). Zdaniem NIK, niezalążanie do takich

¹⁶ Dz. U. Nr 180, poz. 1860 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.

umów szczegółowych programów praktyk, zwiększało ryzyko niezgodnego z tymi programami przebiegu tych praktyk i nieskutecznego sprawowania nad nimi nadzoru.

(dowód: akta kontroli, str. 321-352, 417)

Odnosnie niezalączania przez szkoły i uczelnie do umów w sprawach organizacji praktyk, programów tych praktyk, Burmistrz podał, że nie są mu znane powody tego stanu rzeczy oraz że podejmowane w tej sprawie interwencje nie przynosiły rezultatów. Burmistrz zadeklarował, że w przyszłości Urząd będzie wymagał od uczelni i szkół załączania programów praktyk do ww. umów.

(dowód: akta kontroli, str. 423)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że w badanym okresie opiekun praktyk zawodowych i studenckich – Sekretarz Gminy i Miasta Jastrowie, sprawowała jednocześnie opiekę nad siedmioma praktykantami praktyk zawodowych¹⁸, wykonując wszystkie swoje pozostałe obowiązki, z których nie została zwolniona¹⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 321-352, 361-365)

Odnosząc się do faktu sprawowania jednoczesnej opieki nad siedmioma praktykantami, Burmistrz wyjaśnił, że nie miało to wpływu na jakość odbywanych praktyk. „Zdobyte doświadczenie opiekuna praktyk pozwala zapewnić właściwy nadzór nad praktykantami i stażystami oraz zadbać o prawidłowy przebieg zarówno praktyk jak i staży. Zaistniałe sytuacje dotyczą przede wszystkim uczniów odbywających praktyki zawodowe, skierowanych w ramach tej samej umowy/porozumienia, z tej samej szkoły i klasy, w ramach tego samego programu praktyk.”

(dowód: akta kontroli, str. 420)

2. NIK zwraca także uwagę na niezapewnienie w umowach dotyczących praktyk studenckich i zawodowych postanowień dotyczących: szczegółowej informacji o sposobie sprawowania opieki nad praktykantem przez opiekuna ze strony Urzędu (38 przypadków praktyk zawodowych i studenckich – 100%) oraz szczegółowej informacji o narzędziach pracy, które powinny być wykorzystywane przez praktykanta w trakcie odbywania praktyki (20 przypadków praktyk zawodowych – 77%).

(dowód: akta kontroli, str. 321-352)

Odnosząc się do tej kwestii, Burmistrz podał że „wypracowana w Urzędzie praktyka wskazuje, że nadmierne uszczegółowienie w tych kwestiach nie będzie przekładało się na poprawę jakości odbywanych praktyk.” Zdaniem NIK, zawieranie w umowach dotyczących organizacji praktyk ww. elementów, miałooby pozytywny wpływ na skuteczność sprawowania nadzoru nad ich przebiegiem.

(dowód: akta kontroli, str. 423)

3. W żadnym z 26 przypadków kierowania przez szkoły uczniów na praktyki zawodowe do Urzędu, nie zapewniono dołączenia do umów w sprawie organizacji tych praktyk, programów nauczania dla danego zawodu²⁰. Programy te zostały przywołane w treści umów w sprawie organizacji tych praktyk.

(dowód: akta kontroli, str. 321-352, 417)

Obowiązek załączenia do umowy o praktyczną naukę zawodu, programu nauczania wynika z § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu.

Burmistrz wyjaśnił, że było to wynikiem błędnej interpretacji odpowiednich przepisów. Wskazał też, że bardziej zasadne od załączania do umów obszernych programów nauczania, udostępnianych na stronie internetowej Ministerstwa Edukacji Narodowej, wydaje się być załączanie do nich programów praktyk, co w zdecydowanej większości przypadków praktyk miało miejsce.

(dowód: akta kontroli, str. 423)

¹⁸ Dotyczy: trojga praktykantów odbywających praktyki zawodowe w okresie 11.02.-08.03.2013 r., trojga praktykantów odbywających praktyki zawodowe w okresie: 09.09.-04.10.2013 r., dwojga praktykantów odbywających praktyki studenckie w okresie: 02.09.-27.09.2013 r., studentki odbywającej praktykę w okresie 02.09.-20.09.2013 r. stażystki odbywającej staż w okresie 12.08.-30.11.2013 r., siedmiorga praktykantów odbywających praktykę zawodową w okresie 05.05.-16.05.2014 r.

¹⁹ Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu, pracodawca, u którego jest organizowana praktyka zawodowa uczniów, może zwolnić częściowo lub całkowicie opiekuna praktyk od świadczenia pracy wynikającej z umowy o pracę ze względu na specyfikę działalności prowadzonej przez pracodawcę lub liczbę uczniów odbywających praktykę zawodową.

²⁰ Załączane do umów programy praktyk nie zawierały elementów programów nauczania.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Realizacja praktyk i staży.

Opis stanu faktycznego

Z wyjaśnień udzielonych przez dwie spośród 12 osób odbywających staże w badanym okresie²¹ wynika, że Burmistrz zapewnił właściwe warunki odbywania w Urzędzie praktyk i staży, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Stażyści stwierdzili, że staże miały charakter merytoryczny i nie ograniczały się jedynie do wykonywania prostych czynności pomocniczych takich jak archiwizowanie dokumentacji, czy sporządzanie metryczek spraw.

Według stażystów, odbyte staże dawały możliwość rozwinięcia takich kompetencji jak: pozyskiwanie i praktyczne wykorzystanie informacji, formułowanie własnych opinii, myślenie strategiczne, analiza danych, organizowanie, planowanie i podejmowanie decyzji, budowanie relacji interpersonalnych.

Z udzielonych przez stażystów wyjaśnień wynika także, że opieka sprawowana nad nimi przez opiekuna ze strony Urzędu, polegała na bieżącym udzielaniu wskazówek i pomocy w wypełnianiu powierzonych zadań. Bezrobotni wysoko ocenili dyspozycyjność opiekuna i jego gotowość do współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 383-386, 387-390)

Z programów staży, praktyk zawodowych i studenckich przeprowadzonych w Urzędzie w badanym okresie oraz ze sprawozdań i opinii dotyczących ich przebiegu wynika, że we wszystkich poddanych kontroli przypadkach praktyk i staży, ich przebieg był zgodny z postanowieniami programów załączonych do porozumień i umów zawartych w sprawie ich realizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 321-352)

W badanym okresie nie odbywały się wizytacje opiekunów praktykantów ze strony szkół oraz uczelni.

(dowód: akta kontroli, str. 412)

We wszystkich 12 przypadkach staży odbywanych w Urzędzie, Burmistrz sporządził w wymaganym terminie opinię, o której mowa w art. 53 ust. 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²² (ustawa o promocji zatrudnienia), zawierającą informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie stażu.

Spośród 26 zrealizowanych w Urzędzie praktyk zawodowych, w 23 przypadkach Burmistrz sporządził opinię o przebiegu praktyki zawierającą m.in. jej ogólną ocenę (w skali od niedostatecznej do celującej). Trojgu praktykantom nie wydano opinii, ponieważ w umowach będących podstawą ich realizacji, nie zamieszczono wymogu jej sporządzenia. Wszyscy ocenieni praktykanci praktyk zawodowych otrzymali oceny bardzo dobre (11) lub celujące (12).

Obowiązek sporządzenia przez organizatora praktyki studenckiej opinii o jej przebiegu, został zamieszczony w postanowieniach 10 spośród 12 umów/porozumień zawartych pomiędzy Urzędem, a Uczelniami kierującymi studentów do odbycia praktyki. We wszystkich wymaganych przypadkach, Burmistrz sporządził opinie, oceniając przebieg praktyk na ocenę bardzo dobrą.

(dowód: akta kontroli, str. 321-352)

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz poinformował, że w Urzędzie nie dokonywano wprowadzenia oceny przydatności realizowanych staży w kontekście ewentualnego zatrudnienia stażystów, natomiast dwukrotnie doszło do zatrudnienia osób, które wcześniej

²¹ Wyjaśnienia ustne zostały złożone przez bezrobotnych, którzy w czasie przeprowadzania czynności kontrolnych byli pracownikami Urzędu. W przypadku pozostałych 10 bezrobotnych odbywających staż w badanym okresie, w trakcie kontroli NIK, nie były one ani stażystami, ani pracownikami Urzędu.

²² Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.

odbyły staż i skorzystały z zatrudnienia wynikającego z postanowień umów zawartych w tym zakresie z PUP²³.

(dowód: akta kontroli, str. 411, 424)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Burmistrz nie ustalił i nie wypłacił opiekunowi praktyk zawodowych odbywających się w Urzędzie w latach 2013-2015²⁴, który nie został zwolniony od świadczenia pracy, należnego z tego tytułu dodatku szkoleniowego. Według wyliczenia Referatu Finansowego Urzędu, minimalna wysokość dodatku, który powinien zostać ustalony i wypłacony ww. opiekunowi praktyk zawodowych za okres objęty kontrolą wyniosła 3.063,82 zł (netto)²⁵.

Nieustalenie i niewypłacenie opiekunowi praktyk ww. dodatku stało w sprzeczności z § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu, z którego wynika, że opiekunowi takiemu należy się albo dodatek, albo częściowe lub całkowite zwolnienie od świadczenia pracy wynikającej z umowy o pracę (co w opisywanym przypadku nie miało miejsca).

Dyrektorzy szkół publicznych, które kierowały uczniów do odbycia praktyk zawodowych w Urzędzie, jako główną przyczynę nieprzekazania do Urzędu środków na ww. dodatki dla opiekunów, wskazali brak obciążenia szkół przez Urząd z przedmiotowego tytułu. W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach dyrektorzy szkół zgłosili także następujące wątpliwości, co do interpretacji przepisów § 12 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu:

„Na mocy § 12 pkt 1 przytoczonego rozporządzenia pracodawca może zwolnić częściowo lub całkowicie opiekuna praktyk zawodowych od świadczenia pracy w zamian za wynagrodzenie miesięczne obliczone jak za urlop wypoczynkowy. Ten przepis nie mieści się w delegacji art. 70a Ustawy o systemie oświaty.

W § 12 pkt 2 jest mowa o jednym dodatku nazwanym szkoleniowym, a w przytoczonej ustawie używa się liczby mnogiej nie określając nazw tych dodatków. Dodatek ten ma być nie niższy niż 10 % przeciętnego wynagrodzenia i nie określa się jego górnej granicy. Nie określa się także, za jaki okres ten dodatek się należy np. czy za miesiąc, czy za cały okres trwania praktyki, czy za inny okres.

W § 12 pkt 3 jest mowa o premii w wysokości nie niższej niż 10 % przeciętnego wynagrodzenia. Tutaj już określa się, że za okres prowadzenia praktyk zawodowych, lecz także nie określa się górnej granicy tej premii.”²⁶

(dowód: akta kontroli, str. 398)

Zdaniem NIK, przywołane wątpliwości dotyczące przepisów § 12 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu, nie mogą stanowić uzasadnienia dla niewywiązywania się z obowiązku ustalenia i wypłacenia opiekunowi praktyk dodatku szkoleniowego (w przypadku niezwolnienia go, przynajmniej częściowo, od świadczenia pracy).

2. Na 15 umów o praktyczną naukę zawodu dotyczących 26 praktyk zawodowych odbytych w Urzędzie, w 14 przypadkach dotyczących 24 praktyk, w umowach zawartych przez Urząd ze szkołami publicznymi, nie określono sposobu ponoszenia przez strony kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu wraz z kalkulacją tych kosztów. Obowiązek zamieszczenia w umowach tych danych wynika z § 7 ust. 3 pkt 8 ww. rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu.

(dowód: akta kontroli str. 321-352, 395-406, 407-408, 414, 418, 420-421)

Burmistrz wyjaśnił, że „Urząd jest tylko jedną ze stron umowy/porozumienia przy realizacji praktyk zawodowych. Szkoły nie deklarowały możliwości gratyfikacji finansowej, w niektórych tylko przypadkach zapisując fakt nieodpłatnej realizacji praktyki w zawieranych umowach. Wynikła praktyka przy podpisywaniu umów/porozumień była konsekwencją podejścia szkół. W związku z tym, że znana jest trudna sytuacja finansowa szkół, dla

²³ Stanowiska administracyjne (specjalista w Referacie Organizacyjnym).

²⁴ Sekretarz Gminy i Miasta Jastrowie.

²⁵ Wartość składek ZUS wyliczonych dla ww. kwoty dodatku wyniosła łącznie 526,66 zł, a wartość składek na Fundusz Pracy 75,06 zł.

²⁶ Wyjaśnienia z dnia 8 października 2015 r., złożone przez Dyrektora Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Złotowie.

których organem prowadzącym są powiaty, Urząd nie dochodził gratyfikacji finansowej, wpływając tym samym na obniżenie kosztów realizowanych praktyk. W kwestii interpretacji przepisów należy zwrócić uwagę na sposób wyliczania dodatków wynikający z przepisów ustawy o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu. Kwestie te będą wymagały uzyskania stosownej interpretacji w związku z zamiarem zapewnienia finansowania opiekunów praktyk w Urzędzie w kolejnych latach.”

(dowód: akta kontroli str. 420-421)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na opóźnione w stosunku do terminu rozpoczęcia stażu:

- przeprowadzenie szkolenia wstępnego jednego stażysty (dwa dni),
- wydanie upoważnienia do przetwarzania danych osobowych przez jedną ze stażystek (trzy dni),
- uzyskanie przez czworo stażystów zaświadczeń lekarskich o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy (od jednego do trzech dni).

(dowód: akta kontroli str. 321-352)

Odnosząc się do ww. przypadków, Burmistrz podał, że:

- przeprowadzenie szkolenia wstępnego stażysty dwa dni po rozpoczęciu stażu było uwarunkowane względami organizacyjnymi i nie miało negatywnego wpływu na jakość odbywania stażu,
- wydanie jednej ze stażystek upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w terminie trzech dni od daty rozpoczęcia stażu, nie spowodowało negatywnych skutków, ponieważ do momentu uzyskania upoważnienia osoba odbywająca staż nie przetwarzała danych osobowych (okres adaptacyjny),
- uzyskanie przez stażystów zaświadczeń lekarskich po rozpoczęciu stażu było uwarunkowane utrudnionym dostępem do lekarza o odpowiednich uprawnieniach.

(dowód: akta kontroli str. 421, 422)

2. NIK zwraca uwagę, na brak jednolitości w dokumentowaniu zapoznawania się przez stażystów na etapie wstępnym (adaptacyjnym), z regulacjami wewnętrznymi Urzędu, takimi jak Kodeks Etyki, Regulamin Pracy, zasady kontroli zarządczej czy wewnętrzna polityka antymobbingowa. Część osób odbywających staż uzyskała potwierdzenie zapoznania się z ww. regulacjami, a część takich dokumentów nie otrzymała. Zdaniem NIK, potwierdzenie zapoznania się z istotnymi regulacjami wewnętrznymi Urzędu, powinno dotyczyć w sposób jednolity wszystkich osób odbywających w nim praktyki i staże.

(dowód: akta kontroli str. 321-352, 416)

Burmistrz wyjaśnił, że brak jednolitości w dokumentowaniu zapoznawania się przez stażystów z regulacjami wewnętrznymi Urzędu był wynikiem zróżnicowanego podejścia do tych zagadnień kierowników komórek organizacyjnych Urzędu, w których odbywały się staże. Burmistrz zadeklarował wdrożenie dokumentu, który w sposób jednolity będzie potwierdzał zapoznanie się stażystów z przepisami wewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli str. 422)

3. W dokumentacji dwóch odbytych w Urzędzie staży zamieszczono pisemne oświadczenia stażystów o zapoznaniu się z programem stażu, który miał odbywać się w Referacie Finansowym, mimo że osoby te odbywały staż w innych komórkach organizacyjnych²⁷. Burmistrz wyjaśnił, że było to wynikiem omyłki i niewłaściwego nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 336)

4. NIK zwraca uwagę, na fakt nieudokumentowania: zapoznania się dwojga stażystów z programem stażu oraz sporządzenia przez jedną ze stażystek sprawozdania z przebiegu stażu (w pozostałych 11 przypadkach staży, w dokumentacji stażystów sprawozdania takie były zamieszczane).

(dowód: akta kontroli str. 331, 333)

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie staży, organizator stażu zobowiązany jest do zapoznania bezrobotnego z programem stażu, a według § 3 ust. 2 umów w sprawie organizacji stażu, fakt ten winien zostać potwierdzony przez osobę bezrobotną własnoręcznym podpisem.

²⁷ W Referacie Organizacyjnym i w Straży Miejskiej.

Burmistrz podał, że powyższe spowodowane było tym, że stażyści, kończąc odbywanie stażu, nie pozostawili w dokumentacji Urzędu przedmiotowych oświadczeń i sprawozdania. Burmistrz zadeklarował stosowanie w tym zakresie kontroli przy rozliczaniu kończących się staży.

(dowód: akta kontroli str. 417, 422)

5. Dwoje bezrobotnych odbywających staż w Urzędzie, nie zostało poinformowanych o tym, że z powodu czasowej absencji opiekuna praktyki zawodowej, zadanie to powierzono innemu pracownikowi. NIK zwraca uwagę, że nieprzekazanie stażystom tego rodzaju informacji, mogło mieć negatywny wpływ na jakość odbywania stażu przez uczestniczące w nim osoby.

(dowód: akta kontroli str. 383-390)

6. W badanym okresie Urząd nie dokumentował terminów dostarczania do PUP list obecności stażystów. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 10 rozporządzenie w sprawie staży, organizator stażu jest zobowiązany do przekazania do PUP list obecności stażystów w terminie pięciu dni po zakończeniu miesiąca. NIK zwraca uwagę, że niedokumentowanie ww. terminów, nie pozwala na potwierdzenie prawidłowego działania Urzędu w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 418)

Burmistrz wskazał, że listy obecności stażystów były dostarczane do PUP bezpośrednio przez pracowników Urzędu. W złożonym wyjaśnieniu Burmistrz zapewnił, że wymagane terminy przekazywania list obecności były zachowywane, a ich dostarczanie do PUP nie generowało zbędnych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 423-424)

7. W przypadku siedmiu praktyk zawodowych (27%) i jednego stażu (8%), opiekunowie praktyk i stażu sformułowali tożsame opinie o ich przebiegu dotyczące dwojga (6) i trojga (1) praktykantów oraz dwojga stażystów (1). NIK zwraca uwagę, że identyczna treść opinii dotyczących praktyk i stażu, świadczy o ograniczonej indywidualizacji procesu oceny ich przebiegu przez opiekuna.

(dowód: akta kontroli str. 329-337, 338-352)

Odnosząc się do kwestii formułowania tożsamych opinii formułowanych przez opiekunów praktyk i stażu, Burmistrz podał, że było to wynikiem ich podobnego przebiegu i jednocześnie zadeklarował, że w przyszłości sporządzane opinie będą indywidualizowane.

(dowód: akta kontroli str. 417, 422)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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 Kontroli²⁸, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) zamieszczania w kierowanych do PUP wnioskach o zawarcie umów o zorganizowanie stażu, nazw stanowisk pracy stażystów oraz informacji o nazwie komórki organizacyjnej Urzędu, w której miał odbywać się staż,
- 2) zawieranie w treści umów w sprawie organizacji praktyk zawodowych postanowień określających sposób ponoszenia przez strony kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu wraz z kalkulacją tych kosztów oraz załączania do nich programów praktyk,
- 3) ustalania i wypłacania opiekunom praktyk zawodowych dodatku z tytułu sprawowania tej opieki, w przypadku ich niezwolnienia, przynajmniej częściowo, ze świadczenia pracy,
- 4) dokumentowania przeprowadzenia szkoleń wstępnych oraz upoważniania praktykantów i stażystów do przetwarzania danych osobowych.

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 Poznaniu.

*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.

Poznań, dnia listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:
Maciej Sterczała
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

²⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.