



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.032.04.2015
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

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 Poznaniu
Kontroler	Paweł Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97436 z dnia 05 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Złotowie, 67 – 400 Złotów, Al. Piasta 32 („Starostwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Gołowski, Starosta Złotowski od dnia 1 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 4-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności:

- przeprowadzanie szkolenia wstępnego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy stażystów i praktykantów oraz zapoznanie ich z przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych,
- zapewnienie w Starostwie odpowiednich warunków odbywania praktyk i staży oraz opieki nad praktykantami i stażystami,
- realizowanie praktyk i staży zgodnie z programami określającymi ich zakres oraz monitorowanie i nadzorowanie ich przebiegu.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezamieszczaniu w kierowanych do Powiatowego Urzędu Pracy w Złotowie wnioskach o zawarcie umów o zorganizowanie stażu nazw stanowisk pracy stażystów oraz nieokreśleniu umiejętności lub kwalifikacji zawodowych jakie miały nabyć osoby odbywające staż po jego ukończeniu,
- niezapewnieniu w treści umów w sprawie organizacji praktyk zawodowych postanowień określających sposób ponoszenia przez strony kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu ani kalkulacji tych kosztów,
- nieustaleniu i niewypłaceniu opiekunom praktyk zawodowych dodatków szkoleniowych z tytułu sprawowania tej opieki,
- niewłaściwym dokumentowaniu przeprowadzenia szkoleń wstępnych w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy.

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

² Lata: 2013–2015 (do dnia 30 października 2015).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Proces naboru na praktyki i staże

1.1. Sprawy z zakresu organizacji praktyk i staży nie były wyodrębnione w regulacjach wewnętrznych Starostwa. Współpracę z Powiatowym Urzędem Pracy w Złotowie (PUP) w tym zakresie powierzono³ Kierownik Referatu Kadrowo-Płacowego w Wydziale Finansowym Starostwa. Starosta Złotowski wyjaśnił, że polityka zatrudnienia w Starostwie obejmowała, stosownie do wymogów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁴, organizację naboru na wolne stanowiska urzędnicze, nie obejmowała natomiast kwestii organizacji i korzyści z organizacji staży i praktyk.

(dowód: akta kontroli str. 8 - 10)

W Starostwie staże odbyły⁵: w 2013 r. – trzy osoby, w 2014 r. – 14 osób, a do końca III kwartału 2015 r. – 5 osób. Po zakończeniu stażu zatrudnienie w Starostwie znalazło osiem osób, w tym cztery w 2014 r. i cztery w 2015 r. W analogicznych okresach praktyki zawodowe odbyło odpowiednio: dziewięć, ośmioro i pięć osób uczniów, a obowiązkowe praktyki studenckie odbyło odpowiednio: siedem, dziewięć i dwie osoby.

Łączna liczba praktykantów i stażystów wg stanu na koniec 2013 r. wynosiła 19 osób (18% stanu zatrudnienia w Starostwie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych), wg stanu na koniec 2014 r. wynosiła 31 osób (28% ogółu zatrudnionych) a na koniec I poł. 2015 r. - 12 osób (11% ogółu zatrudnionych).

(dowód: akta kontroli str. 191)

Nabory na praktyki i staże były poprzedzane analizą możliwości ich zorganizowania. Kierownicy komórek organizacyjnych Starostwa dokonywali ustnej analizy możliwości przyjęcia stażystów i praktykantów, uwzględniając konieczność niezakłóconego działania Starostwa. Jak wyjaśnił Starosta Złotowski, wskazując we wnioskach do Powiatowego Urzędu Pracy w Złotowie o zorganizowanie staży określone osoby, brano pod uwagę ich wykształcenie oraz umiejętności dodatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 513)

1.2. W roku 2013 Starostwo złożyło do Powiatowego Urzędu Pracy w Złotowie siedem wniosków o zorganizowanie stażu, w 2014 r. – dziewięć wniosków, a do końca III kw. 2015 r. – trzy wnioski.

(dowód: akta kontroli str. 246)

Starostwo nie informowało w mediach o możliwości odbycia praktyki lub stażu. Jak podał Starosta Złotowski, nie było takiej potrzeby, gdyż duża liczba osób chętnych do odbycia stażu i praktyk zgłaszała się osobiście bezpośrednio do dyrektorów wydziałów i Starosty. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków negatywnego rozpatrzenia wniosków o odbycie w Starostwie praktyk i staży.

(dowód: akta kontroli str. 513)

Złożone do Powiatowego Urzędu Pracy w Złotowie wnioski zawierały większość danych wymaganych przepisami § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych⁶ (braki we wnioskach opisane zostały w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 268 - 277)

³ Od 2 stycznia 2009 r.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1202, ze zm.)

⁵ Przedstawione dane dotyczą staży zakończonych w poszczególnych okresach

⁶ Dz. U. z 2009 r., Nr 142, poz. 1160 (dalej: „rozporządzenie w sprawie staży”).

W latach 2013-2015 w Urzędzie nie prowadzono praktyk absolwenckich z powodu braku chętnych do odbywania tej formy praktyki.

(dowód: akta kontroli str. 515)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dotyczące zorganizowania staży wnioski składane do Powiatowego Urzędu Pracy w Złotowie nie zawierały nazw stanowisk pracy, co było niezgodne z § 1 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie staży. Ponadto jeden wniosek⁷, mimo iż zawierał opis i zakres zadań jakie będą wykonywane w trakcie stażu, nie zawierał nazwy zawodu, ani specjalności zgodnie z klasyfikacją zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 268 - 277)

Starosta Złotowski wyjaśnił, że we wnioskach kierowanych do Powiatowego Urzędu Pracy w Złotowie o zorganizowanie staży dla osób bezrobotnych nie zamieszczano nazwy stanowiska pracy, gdyż obowiązujący wzór druku nie zawierał tej informacji. Wniosek z dnia 17 kwietnia 2015 roku o zorganizowanie stażu dotyczył dwóch kandydatów i wskazano jedną nazwę zawodu dla dwóch osób, gdyż kierowane były one do tego samego wydziału⁸, z tym samym zakresem zadań zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 514)

Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Złotowie wyjaśniła, że wskazane we wnioskach nazwy zawodu zostały uznane za równoznaczne ze stanowiskiem pracy oraz zakresem zadań zawodowych przedstawionym bezrobotnym w programach stażu. Przyjmując wniosek Starosty o zorganizowanie stażu dla osoby, dla której nie wskazano nazwy zawodu, ani specjalności zgodnie z klasyfikacją zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy, ustalono telefonicznie z opiekunem stażu, że wniosek dotyczy osoby na stanowisku „pozostali pracownicy obsługi biurowej”.

(dowód: akta kontroli str. 518)

Zdaniem NIK treść i forma przekazanego do Starostwa wzoru wniosku, nie uzasadnia stwierdzonego odstępstwa od wymogu wynikającego ze wskazanego wyżej przepisu rozporządzenia w sprawie staży.

2. Jeden wniosek⁹ nie zawierał określenia wymagań dotyczących wykształcenia, predyspozycji psychofizycznych i zdrowotnych, uprawnień oraz innych kwalifikacji niezbędnych do podjęcia stażu, co było niezgodne z § 1 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie staży.

(dowód: akta kontroli str. 355 - 363)

Starosta Złotowski wyjaśnił, że przed złożeniem wniosku o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu, pracownik Starostwa pozyskał telefoniczną informację od pracownika Powiatowego Urzędu Pracy w Złotowie odnośnie predyspozycji psychofizycznych i zdrowotnych, poziomu wykształcenia oraz minimalnych kwalifikacji niezbędnych do podjęcia stażu. Po uzyskaniu niezbędnych informacji o spełnieniu wymogów, uznano je za spełnione i nie umieszczono we wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 514)

Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Złotowie wyjaśniła, że osoba wskazana przez organizatora stażu posiadała kwalifikacje niezbędne do podjęcia stażu i spełniała wymagania do wykonywania zadań w programie stażu (organizator pierwotnie złożył wniosek o zorganizowanie stażu dla tej osoby na błędnym formularzu, gdzie dane te były zawarte).

(dowód: akta kontroli str. 518)

⁷ Dotyczący stażystki odbywającej staż w 2015 r.

⁸ Wydział Komunikacji i Dróg.

⁹ Dotyczy stażystki odbywającej staż w 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Starostwa w zbadanym obszarze.

2. Warunki odbywania praktyk i staży

Opis stanu faktycznego

2.1. Stosownie do postanowień § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie staży, staże w Starostwie realizowane były na podstawie programu stażu.

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację wszystkich 23 stażystów¹⁰, 22 uczniów odbywających praktyki zawodowe oraz 18 studentów odbywających praktyki studenckie.

Stażystom zapewniono bezpieczne i higieniczne warunki odbywania stażu, w tym dostęp do bezpłatnych napojów profilaktycznych oraz właściwe wyposażenie stanowiska pracy.

(dowód: akta kontroli str. 192 – 194, 514)

2.2. Wszyscy stażyści i praktykanci, przed przystąpieniem do pracy odbyli szkolenie wstępne, o którym mowa w § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkoleń w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy¹¹, w formie instruktażu ogólnego i instruktażu stanowiskowego. Instruktaże przeprowadzał główny specjalista ds. bezpieczeństwa i higieny pracy w Starostwie¹².

Osoby bezrobotne, uczniowie i studenci odbywający staże i praktyki w Starostwie zaznajamiane były ze wszystkimi zagrożeniami jakie mogą wystąpić na stanowiskach w grupie stanowisk urzędniczych.

(dowód: akta kontroli str. 192 – 194, 410 – 413, 522, 17 - 23)

2.3. Wszyscy stażyści oraz praktykanci zostali zapoznani z przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych, w tym także wynikającymi z regulacji wewnętrznych Starostwa. W okresie objętym kontrolą, dostęp do przetwarzania danych osobowych w Starostwie miało okresowo dwóch stażystów, z których jeden odbywał staż w Wydziale Współpracy i Aktywizacji Zawodowej Osób Niepełnosprawnych, a drugi w Wydziale Promocji i Rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 192 - 194)

2.4. Z wyjaśnień złożonych przez siedem stażystek oraz z oględzin stanowisk pracy trzech stażystek odbywających staże w toku kontroli wynika, że stażyści mieli zapewnione właściwe warunki odbywania staży. Stażyści zostali zapoznani z programami staży, staże miały charakter merytoryczny i nie ograniczały się jedynie do wykonywania prostych czynności pomocniczych. Według stażystów, odbyte staże dały 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. Bezrobotni wysoko ocenili dyspozycyjność opiekunów i ich gotowość do współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 248 – 250, 258 – 260, 280 – 282, 288 – 290, 295 – 297, 332 – 334, 395 - 397)

Studenci odbywający praktyki studenckie realizowali praktyki w komórkach organizacyjnych Starostwa odpowiadających kierunkom ich studiów.

¹⁰ Skierowanych do odbywania stażu na stanowiskach urzędniczych, uwzględniają również o stażystkę M.R. która rozpoczęła staż w dniu 1 października 2015 r.

¹¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 180, poz. 1860, ze zm. (dalej: „rozporządzenie w sprawie bhp”).

¹² Posiada on świadectwo ukończenia studiów podyplomowych w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ergonomii. Program studiów obejmował m.in. metodykę szkoleń bhp, niebezpieczne i szkodliwe czynniki związane z procesem i warunkami pracy, ocenę ryzyka zawodowego.

Uczniowie odbywający praktyki zawodowe pod opieką Kierownik Referatu Kadrowo–Płacowego Wydziału Finansowego Starostwa (20 uczniów) odbywali je we wszystkich komórkach organizacyjnych Starostwa.

Zespół Szkół Ekonomicznych w Złotowie skierował do odbywania praktyk w Starostwie 16 uczniów¹³. Uczniowie z innych szkół odbywający praktyki zawodowe w Starostwie, realizowali je w zawodzie: technik administracji (trzy osoby), technik architektury i krajobrazu (dwie osoby) oraz technik logistyk (jedna osoba).

(dowód: akta kontroli str. 192 – 194, 241)

Program praktyki w zawodzie technik architektury i krajobrazu przewidywał takie zajęcia jak budowa terenów zieleni, obejmująca sadzenie drzew i krzewów oraz zakładanie zieleni, kwietników sezonowych i trwałych, budowę placów w terenach zieleni, oczek wodnych, oraz konserwację terenów zieleni.

Wyjaśnienie w sprawie zasadności odbywania praktyki w Starostwie w tym zawodzie złożył organizator praktyki - Dyrektor Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Złotowie. Podał on, że uczennice, które odbywały praktykę w Starostwie, realizowały praktykę zawodową dwukrotnie. Za pierwszym razem w przedsiębiorstwie, a za drugim, ze względu na trudności w znalezieniu miejsca praktyk, w Starostwie. W związku z tym program praktyk został zrealizowany w części w roku 2012. Wiedza zdobyta przez uczennice podczas praktyk w 2013 r. była uzupełnieniem wcześniejszej. Zgodnie z programem nauczania dla zawodu technik architektury krajobrazu¹⁴, „plan organizacji i realizację programu praktyki zawodowej należy dostosować do możliwości danego przedsiębiorstwa”. W związku z powyższym uczennice mogły zapoznać się od strony administracyjnej z obiegiem dokumentów, tworzeniem wniosków np. pozwolenie na wycięcie drzewa.

(dowód: akta kontroli str. 495, 531)

Program praktyki w zawodzie technik logistyk zakładał jego realizację w przedsiębiorstwie prowadzącym działalność w obszarze logistyki.

Wyjaśnienie w sprawie zasadności praktyki w Starostwie w tym zawodzie złożył organizator praktyki - Dyrektor Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Złotowie. Podał on, że w programie nauczania w zawodzie technik logistyk¹⁵ zatwierdzonym przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, w uwagach do realizacji praktyk zawodowych jest zapis: „Praktyka zawodowa realizowana jest przez 4 tygodnie. Jej miejscem powinno być przedsiębiorstwo prowadzące działalność w obszarze logistyki. Uczeń już w szkole zapoznaje się z celami kształcenia i odpowiednim materiałem nauczania, a praktyka powinna się przyczynić do potwierdzenia przydatności zdobytych umiejętności. Program praktyki zawodowej można traktować w sposób elastyczny. Ze względów organizacyjnych dopuszcza się pewne odstępstwa od jego realizacji lub realizację innych zadań”. Te zapisy oraz brak przedsiębiorstwa, które chciało przyjąć uczennicę na praktykę spowodowały, iż została ona skierowana do Starostwa Powiatowego. Zakres logistyki urzędu obejmuje wiele obszarów charakterystycznych głównie dla działalności przedsiębiorstw. Podobnie jak w podmiotach komercyjnych także urzędy w celu sprawnej obsługi procesów logistycznych w organizacji wdrażają systemy informatyczne, które pozwalają zoptymalizować działalność danej jednostki w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 492 – 493, 532)

¹³ 11 w zawodzie technik ekonomista, czterech w zawodzie technik informatyk, jedna w zawodzie technik organizacji reklamy

¹⁴ 321[07],T,TU,SP/MEN/2007.02.08

¹⁵ 342[04]/T,SP/MENiS/2004.07.20

Program praktyki w zawodzie technik organizacji reklamy zakładał jego realizację w przedsiębiorstwach i obejmował m.in. projektowanie produktów i usług reklamowych obejmujące m.in. projektowanie wystaw sklepowych, stoisk targowych, miejsc sprzedaży, stosowanie różnorodnych technik reklamowych, dostosowywanie projektów reklamy do potrzeb klienta, a część programu dotycząca prowadzenia sprzedaży produktów i usług reklamowych obejmowała m.in. zagadnienia prowadzenia rozmowy sprzedażowej, opracowanie oferty handlowej z zakresu sprzedaży produktów i usług reklamowych.

Dyrektor Zespołu Szkół Ekonomicznych w Złotowie wyjaśnił, że lokalny rynek pracodawców dla uczniów w zawodzie technik organizacji reklamy jest ograniczony i trudno jest znaleźć praktykę dla ucznia w tym zawodzie. Powiat promuje się na zewnątrz, m.in. poprzez organizowanie różnych lokalnych imprez, co wiąże się z projektowaniem własnych gadżetów reklamowych, folderów, plakatów, stoisk na targach, co z kolei umożliwiło odbycie tej praktyki w większości zgodnie z programem w Wydziale Oświaty i Promocji Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 482, 526)

2.5. Wszyscy praktykanci i stażyści mieli wyznaczonych opiekunów, którymi byli kierownicy komórek organizacyjnych Starostwa, gdzie odbywały się staże lub praktyki. Opiekunowie stażystów i praktykantów studentów nie zajmowali się więcej niż dwoma osobami w tym samym czasie i byli dostępni i pomocni w razie zaistnienia problemów w toku realizacji staży.

W przypadku praktyk zawodowych opiekunem dla 20 uczniów była kierownik Referatu Kadrowo-Płacowego, dla jednej uczennicy Skarbnik Powiatu i także dla jednej uczennicy Dyrektor Wydziału Budownictwa i Architektury. Kierownik Referatu Kadrowo – Płacowego jednorazowo sprawowała opiekę nad dziewięciorgiem uczniów (na przełomie maja i czerwca 2013 r.), pięciorgiem w maju 2014 r. i w maju 2015 r. oraz jednym we wrześniu 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 192 - 197)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Starostwo nie weryfikowało posiadania przez studentów odbywających praktyki studenckie ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków. Starosta Złotowski zaznaczył, że ubezpieczenie praktykantów jest obowiązkiem uczelni.

(dowód: akta kontroli str. 515)

Uczelnie w niejednorodny sposób uregulowały kwestie ubezpieczeń praktykantów od następstw nieszczęśliwych wypadków. Ubezpieczenie praktykantów zapewniały Politechnika Gdańska i Uniwersytet Wrocławski. Natomiast Politechnika Koszalińska, Wyższa Szkoła Biznesu w Pile i Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu zobowiązywały studentów do ubezpieczenia się na czas odbywania praktyk. Dwie szkoły – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile i Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, (w przypadku jednego studenta), zobowiązały się jedynie do poinformowania studentów o konieczności ubezpieczenia się od następstw nieszczęśliwych wypadków na czas trwania praktyki. Kwestie te nie zostały uregulowane w umowach o organizację praktyk podpisanych z Uniwersytetem im. Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy Uniwersytetem im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (w przypadku jednego studenta), Politechniką Poznańską i Wyższą Szkołą Bankową w Toruniu.

(dowód: akta kontroli str. 399 – 400, 406 – 407, 414 – 418, 420 – 422, 424 – 425, 440, 442 – 444, 446, - 448, 450 , 457)

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W zaświadczeniach o ukończeniu instruktażu ogólnego i stanowiskowego wskazywano, że został on przeprowadzany na stanowiskach „stażysta”¹⁶ oraz na stanowiskach „praktykant”¹⁷.

Wyjaśnienia dotyczące wskazania przeprowadzania szkolenia wstępnego na stanowiskach określonych jako „stażysta” lub „praktykant”, a nie na stanowiskach pracowniczych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹⁸ oraz w odpowiednich zarządzeniach Starosty Złotowskiego w sprawie wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Złotowie, złożył przeprowadzający szkolenia główny specjalista ds. bezpieczeństwa i higieny pracy w Starostwie. Podał on, że stanowiska pracy wymienione w ww. rozporządzeniu oraz w zarządzeniach Starosty Złotowskiego są przyporządkowane do pracowników, a osoby bezrobotne odbywające staże pracownikami nie są. Instruktaż dla tych osób prowadzony był w taki sposób, jak dla grupy stanowisk urzędniczych z ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 242 – 244, 522)

2. Zaświadczenia o ukończeniu przez osoby bezrobotne, uczniów i studentów odbywających staże i praktyki w Starostwie instruktażu ogólnego i stanowiskowego, wydawane były na niewłaściwych formularzach. Stosownie do przepisu § 12 rozporządzenia w sprawie bhp, fakt odbycia tych instruktaży potwierdza się na piśmie w karcie szkolenia wstępnego, stanowiącej załącznik nr 2 do rozporządzenia, podczas gdy uczestnikom szkoleń wydawano zaświadczenia na wzorze stanowiącym załącznik nr 3, a służącym do potwierdzenia ukończenia szkolenia odbywanego w formie kursu lub seminarium dla pracodawców wykonujących zadania służby bezpieczeństwa i higieny pracy lub dla szkolenia okresowego. Główny specjalista ds. bhp. w Starostwie podał, że było to skutkiem jego pomyłki.

(dowód: akta kontroli str. 242 – 244, 522)

3. Umowy o organizację praktycznej nauki zawodu zawarte pomiędzy Starostą Złotowskim, a Dyrektorem Zespołu Szkół Ekonomicznych w Złotowie (w liczbie 16) nie określały sposobu ponoszenia przez strony umowy kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu ani kalkulacji tych kosztów, co było sprzeczne z § 7 ust. 3 pkt 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu¹⁹. Wymogu tego nie spełniono także w umowach z Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Złotowie o organizację praktycznej nauki zawodu dla dwóch osób w zawodzie technik architektury.

(dowód: akta kontroli str. 466 - 509)

Starosta Złotowski wyjaśnił, że we wszystkich przypadkach umowy o praktyczną naukę zawodu dotyczyły szkół będących jednostkami budżetowymi powiatu złotowskiego. Starosta, organizując praktyczną naukę zawodu, wspierał własne jednostki organizacyjne, wychodząc z założenia, że Starostwo nie ponosi kosztów i nie czerpie z tego tytułu korzyści, zwłaszcza wobec faktu funkcjonowania w ramach jednego budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 515)

¹⁶ dla osób bezrobotnych odbywających staże w Starostwie

¹⁷ dla uczniów odbywających praktyczną naukę zawodu i studentów odbywających praktyki studenckie

¹⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1786,

¹⁹ Dz. U. Nr 244, poz. 1626, ze zm.

Dyrektor Zespołu Szkół Ekonomicznych w Złotowie zadeklarował, że szkoła wprowadzi odpowiednie poprawki do wzoru umowy o praktyczną naukę zawodu. Dyrektor Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Złotowie podał w złożonych wyjaśnieniach, że powodem nieuwzględnienia powyższego było to, że Starosta Złotowski jest organem w pełni finansującym Centrum.

(dowód: akta kontroli str. 526)

NIK wskazuje, że w ramach obowiązku określenia w umowie „sposobu” ponoszenia kosztów realizowania praktycznej nauki zawodu, strony posiadają określoną swobodę w podzieleniu się takimi kosztami.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Starostwa w zbadanym obszarze.

3. Realizacja i monitorowanie praktyk i staży, nadzór i opieka nad praktykantami i stażystami.

Opis stanu faktycznego

3.1. W Starostwie nie obowiązywał uregulowany formalnie sposób postępowania dotyczący adaptacji praktykantów i stażystów. Starosta Złotowski wskazał, że proces ten polegał na zapoznaniu praktykantów i stażystów z organizacją Urzędu jak również z pracownikami danych Wydziałów, do których osoby te miał być skierowane. Osoby zapoznawały się ze swoimi obowiązkami i uprawnieniami, regulaminami, rozporządzeniami, ustawami itp. Powierzenie funkcji opiekuna praktyk i staży odbywało się poprzez wskazanie we wniosku o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu i umowach w sprawie organizacji praktyk. Natomiast ewentualne zastępstwo pełniła osoba wskazana we wniosku o udzielenie urlopu, bądź wynikająca z zakresu czynności w przypadku innej nieobecności. Stażysta/praktykant każdorazowo otrzymywał w Referacie Kadrowo-Płacowym wydruk programu stażu, z którym się zapoznawał.

(dowód: akta kontroli str. 513)

Z wyjaśnień złożonych przez siedmiu stażystów wynika, że w Starostwie przestrzegany był ww. proces adaptacji. Stażyści byli zapoznawani w początkowym okresie stażu z programem stażu, z regulaminem organizacyjnym, regulaminem pracy, z zasadami bhp, ogólnymi informacjami na temat funkcjonowania Starostwa i zasadami podległości służbowej i dyscypliny pracy.

(dowód: akta kontroli str. 248 – 250, 258 – 260, 280 – 282, 288 – 290, 295 – 297, 332 – 334, 395 - 397)

3.2. Staże realizowane były w oparciu o załączane do wniosków o zorganizowanie staży programy stażu, które zawierały dane wymagane na mocy art. 53 ust. 4 pkt 1, 2, 4, 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁰. Programy te zawierały zróżnicowane i zindywidualizowane w zależności od miejsca odbywania staży (komórki organizacyjnej Starostwa) zakresy zadań. Sposobem potwierdzenia nabytych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych po odbytych stażach miały być opinie pracodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 274 – 275, 279, 284, 291, 318, 360 – 362, 381, 385, 391)

Starosta Złotowski wyjaśnił, że przy ustalaniu programów staży oraz we wnioskach do Powiatowego Urzędu Pracy w Złotowie określano ogólnie predyspozycje psychofizyczne i zdrowotne kandydatów. Starostwo jako jednostka publiczna stara się nie ograniczać dostępu do staży poprzez warunki mogące być uznane za dyskryminujące. Orzeczenie lekarza medycyny pracy o braku przeciwwskazań było jedynym kryterium oceny.

(dowód: akta kontroli str. 514)

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 149, ze zm. (dalej: „ustawa o promocji zatrudnienia”).

3.3. W okresie objętym kontrolą opiekę nad stażystami i studentami odbywającymi praktyki studenckie sprawowali dyrektorzy lub kierownicy odpowiednich komórek organizacyjnych Starostwa (wydziałów i biur). Łącznie opiekę nad 23 stażystami²¹, sprawowało łącznie ośmiu opiekunów, z czego w całym okresie objętym kontrolą:

- najwięcej stażystów (siedmioro) odbywało staż w Wydziale Budownictwa i Architektury, pod kierunkiem Dyrektora Wydziału,
- pięciu stażystów odbywało staż w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami pod opieką Dyrektora Wydziału,
- po trzy osoby w Wydziałach Komunikacji i Dróg oraz w Wydziale Współpracy i Aktywizacji Osób Niepełnosprawnych, pod opieką Dyrektora Wydziału,
- dwie osoby w Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, pod opieką Dyrektora Wydziału,
- po jednej osobie w Wydziale Organizacyjnym pod opieką Sekretarza Powiatu, w Wydziale Finansowym pod opieką Skarbnika Powiatu i jedna osoba w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej pod opieką Kierownika Ośrodka.

Opiekunowie Praktyk byli doświadczonymi pracownikami ze stażem pracy wynoszącym od 9 do 38 lat. Nie byli oni zwalniani (całkowicie albo częściowo) z tytułu sprawowania opieki z obowiązków wynikających z umowy o pracę, ani nie byli motywowani do sprawowania tej funkcji w sposób finansowy bądź pozafinansowy.

Uczniowie odbywający praktyki zawodowe w Starostwie znajdowali się pod opieką Kierownika Referatu Kadrowo – Płacowego (20 uczniów), po jednej osobie pod opieką Skarbnika Powiatu (w 2014 r.) i Dyrektora Wydziału Architektury i Budownictwa (w 2014 r.) i odbywali je we wszystkich komórkach organizacyjnych Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 192 - 197)

3.4. Z programów staży przeprowadzonych w Urzędzie w badanym okresie oraz ze sprawozdań i opinii dotyczących ich przebiegu wynika, że ich przebieg był zgodny z postanowieniami programów.

(dowód: akta kontroli str. 247 – 394)

3.5. W Starostwie monitorowano realizowane praktyk poprzez kontakt telefoniczny opiekunów pedagogicznych, sprawdzając ich obecność i zachowanie. Nie występowały trudności w realizacji praktyk i staży. Współpraca pomiędzy szkołami i uczelniami, a Starostwem przebiegała bez zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 515)

3.6. W okresie objętym kontrolą dyrektorzy wydziałów dokonywali oceny przydatności realizowanych staży w kontekście ewentualnego zatrudnienia stażystów. Nie umożliwiano zarówno praktykantom jak i stażystom oceny jakości realizacji praktyki i stażu (np. w formie ankiety).

(dowód: akta kontroli str. 515)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Starostwie terminowo dokonywano oceny przebiegu i wyników staży, jednakże opinie te nie były zindywidualizowane. Standardowo składały się one ze wskazania zadań, jakie zawarto w programie stażu oraz z opinii o stażyście o treści: bezrobotny w trakcie odbywania stażu dał się poznać jako osoba pracowita i sumiennie wykonująca powierzone jej obowiązki, zaangażowana w wykonywaną pracę, samodzielna i kreatywna, energiczna i komunikatywna, nastawiona na uczenie się, odnajdującą się w nowym otoczeniu, łatwo nawiązująca kontakty interpersonalne.

(dowód: akta kontroli str. 247 – 394)

²¹ wliczając w to osobę (M.R.), która rozpoczęła staż w dniu 1 października 2015 r.

Zdaniem NIK przedstawione umiejętności praktyczne nabyte przez stażystów nie uwzględniają umiejętności i kwalifikacji wynikających z zadań szczegółowych realizowanych na poszczególnych (różnych) stanowiskach pracy.

Jak podał w złożonym wyjaśnieniu Starostwa Złotowski, opinie organizatora stażu nie były zindywidualizowane, gdyż pracownik Kadr nie miał dostatecznej wiedzy na temat pracy i przebiegu stażu. Obecnie ww. opinie będzie wydawał Dyrektor danego Wydziału, w którym to stażysta przebywa.

(dowód: akta kontroli str. 515)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Stosownie do postanowień art. 70a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²², szkoły prowadzące kształcenie zawodowe przekazują pracodawcom, u których jest realizowana praktyczna nauka zawodu w formie praktyk zawodowych, środki na pokrycie dodatków i premii wypłacanych pracownikom za wykonywanie obowiązków opiekunów praktyk zawodowych.

Zgodnie z § 12 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu, w przypadku gdy opiekun praktyk zawodowych nie został zwolniony od świadczenia pracy, pracodawca ustala i wypłaca opiekunowi praktyk zawodowych dodatek szkoleniowy w wysokości nie niższej niż 10% przeciętnego wynagrodzenia.

Wyliczona łączna kwota niewypłaconego dodatku szkoleniowego z tego tytułu dla trzech opiekunów praktyk zawodowych wyniosła za okres kontrolowany 1.037,90 zł. Jak wyjaśnił Starosta Złotowski, szkoły publiczne prowadzące kształcenie zawodowe nie przekazywały środków na pokrycie dodatków szkoleniowych i premii, a opiekunowie praktyk ich nie otrzymywali. Fakt wykonywania dodatkowych obowiązków był uwzględniony przy przyznawaniu nagród regulaminowych pracownikom pełniącym funkcję opiekunów.

(dowód: akta kontroli str. 245, 515)

Dyrektor Zespołu Szkół Ekonomicznych w Złotowie w wyjaśnieniu, dotyczącym nieprzekazywania Starostwu środków o których mowa w art. 70a ustawy o systemie oświaty podał, że Zespół wraz ze Starostwem uzgodnił, iż za opiekę nad praktykantami nie będą przyznawane dodatki ani premie, ponieważ środki finansowe szkoły są częścią subwencji oświatowej, którą otrzymuje powiat. Ponadto brak wniosku pracodawcy (Starostwa) uwzględniającego informacje o wysokości wypłaconych dodatków i premii oraz składek od tych kwot sprawia, że ustalenie i zabezpieczenie w planie finansowym szkoły właściwej kwoty jest niemożliwe.

(dowód: akta kontroli str. 525)

Dyrektor Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Złotowie podał, że strony umów zrezygnowały z wzajemnego obciążania się kosztami związanymi z kształceniem uczniów, organizacją i przebiegiem zajęć, gdyż niejasne i nieprecyzyjne są zapisy ww. rozporządzenia. Na mocy § 12 pkt 1 tego rozporządzenia pracodawca może zwolnić częściowo lub całkowicie opiekuna praktyk zawodowych od świadczenia pracy w zamian za wynagrodzenie miesięczne obliczone jak za urlop wypoczynkowy, co 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 %

²² Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

przeciętnego wynagrodzenia. Tutaj już określa się, że za okres prowadzenia praktyk zawodowych, lecz także nie określa się górnej granicy tej premii.

(dowód: akta kontroli, str. 538 - 539)

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Starostwa 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 Kontroli²³, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie:

- 1) zamieszczania we wnioskach o zawarcie umów o zorganizowanie stażu, nazw stanowisk pracy stażystów i właściwych nazw zawodów i specjalności,
- 2) zawieranie w umowach w sprawie organizacji praktyk zawodowych postanowień określających sposób ponoszenia przez strony kosztów realizacji praktycznej nauki zawodu wraz z kalkulacją tych kosztów,
- 3) ustalania i wypłacania opiekunom praktyk zawodowych należnego dodatku szkoleniowego z tytułu sprawowania tej opieki,
- 4) właściwe dokumentowanie przeprowadzenia szkoleń wstępnych stażystów i praktykantów.

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.

²³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

Poznań, dnia 17 listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Paweł Szczepaniak
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

.....
Podpis

.....
podpis