



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

LWA.410.025.02.2015
P/15/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/077 - Praktyki i staże w urzędach administracji publicznej

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontrolerzy

1. Bartosz Pomykała, st. inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 98413 z dnia 13 października 2015 r.
2. Tadeusz Dmowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 98432 z dnia 10 listopada 2015 r.

[dowód: akta kontroli str. 1-4]

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 00-529 Warszawa, Wspólna 1/3
(dalej: MNiSW lub Ministerstwo lub Urząd).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Jarosław Gowin, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (od 16 listopada 2015 r.)
Lena Kolarska-Bobińska (od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r.)
Barbara Kudrycka (od 18 listopada 2011 r. do 22 września 2014 r.)

[dowód: akta kontroli str. 5-7, 111-112]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹ w latach 2013-2015 (do 30 września) w Ministerstwie stworzono warunki zapewniające prawidłową realizację staży i praktyk. Wszystkim stażystom i praktykantom zagwarantowano bezpieczne i higieniczne warunki pracy, odpowiednio wyposażone stanowiska pracy oraz wyznaczono wykwalifikowanych i doświadczonych opiekunów, którzy zapewnili właściwy nadzór nad realizowanymi programami staży i praktyk.

Zorganizowane w Ministerstwie staże i praktyki pozwoliły ich uczestnikom nabyć praktyczne umiejętności z zakresu m.in. sporządzania raportów końcowych z realizacji przez jednostki naukowe zadań, oceny wniosków złożonych przez uczelnie w konkursie Krajowych Ram Kwalifikacji, organizacji oraz monitorowania wykonywania wydatków w układzie zadaniowym. Przyczyniło się to do zwiększenia ich umiejętności i przygotowania zawodowego.

Ministerstwo podejmowało działania zorientowane na podniesienie jakości praktyk studenckich, w szczególności zorganizowało kampanię „Studujesz? Praktykuj!”.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na przeprowadzeniu przez osoby do tego nieuprawnione: instruktażu stanowiskowego w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy dla studentów odbywających praktyki oraz poświadczeniu sprawozdań z przebiegu stażu dla bezrobotnych. Nieprawidłowości te miały charakter formalny i nie wpłynęły na przebieg i jakość organizowanych praktyk i staży.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Proces naboru na praktyki i staże

Opis stanu
faktycznego

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

1.1. Zadań związanych z organizacją praktyk i staży Minister nie przydzielił żadnej z komórek organizacyjnych Ministerstwa. Za opracowywanie założeń i realizacji polityki kadrowej oraz bieżącą obsługę kadrową pracowników MNiSW odpowiadało Biuro Dyrektora Generalnego (dalej: Biuro DG).

W sierpniu 2015 r. koordynację programów praktyk studenckich, staży dla bezrobotnych oraz staży administracyjnych dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (dalej: KSAP) powierzono pracownikowi na stanowisku specjalisty rekrutacji i rozwoju Wydziału Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Biurze DG². Wcześniej zadań związanych z organizacją praktyk i staży nie przydzielono żadnemu pracownikowi MNiSW.

[dowód: akta kontroli str. 11-19]

W obowiązującym od czerwca 2013 r. Programie Zarządzania Zasobami Ludzkimi w MNiSW³, nie zawarto odniesień do kwestii organizacji staży i praktyk.

Dyrektor Generalny poinformował, że ze względu na niewielkie zainteresowanie praktykami w Ministerstwie w powyższym dokumencie nie określono praktyk i staży jako obszaru strategicznego.

[dowód: akta kontroli str. 20, 23,-24, 26, 28-29, 169]

W latach 2013 - 2015 (do 30 września) Ministerstwo zorganizowało 16 staży⁴ i trzy praktyki⁵, w tym:

- siedem osób odbyło staże dla bezrobotnych finansowane z Funduszu Pracy oraz Europejskiego Funduszu Społecznego, po zakończeniu których zatrudniono w MNiSW dwie osoby,
- sześć osób odbyło staże realizowane na podstawie swobody umów, w ramach konkurs „Grasz o Staż” (dalej: konkurs)⁶
- trzech słuchaczy KSAP odbyło staże administracyjne⁷,
- trzy osoby odbyły praktyki studenckie, w tym jedną praktykę na podstawie Zaleceń Rady Ministrów dotyczących praktyk studenckich w urzędach administracji rządowej oraz jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych w 2015 r.⁸

W okresie objętym kontrolą, wszystkim osobom, które złożyły dokumenty wymagane dla odbycia praktyki studenckiej - umożliwiono ich realizację. W przypadku konkursu „Grasz o Staż” na dwa corocznie przygotowane miejsca, aplikowało: w 2013 r. - 133 osoby, w 2014 r. - 109 osób i w 2015 r. - 179 osób .

Stosunek liczby praktykantów i stażystów do liczby pracowników zatrudnionych w Ministerstwie⁹ wynosił w 2013 r. - 2,4%, w 2014 r. - 1,1%, a w 2015 r. - 1,6%.

[dowód: akta kontroli str. 26, 31-33, 99]

W kontrolowanym okresie w Ministerstwie dokonano analizy możliwości przyjęcia stażystów w poszczególnych komórkach organizacyjnych wyłącznie na potrzeby staży organizowanych przez Urząd Pracy oraz w ramach konkursu „Grasz o staż”. Analiza obejmowała rozpoznanie charakteru zadań i wymagań stawianych stażystom oraz potencjalnej liczby stażystów.

² W opisie stanowiska pracy niebędącego wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej - symbol stanowiska pracy BDG/WZZL/5.

³ Program prezentuje system zasad przyjętych w celu poprawy sposobu zarządzania w służbie cywilnej i podniesieniu kompetencji członków korpusu służby cywilnej

⁴ W tym: 9 osób w 2013 r., 2 osoby w 2014 r., 5 osób w 2015 r.

⁵ W tym: 2 osoby w 2014 r. i jedna osoba w 2015 r.

⁶ Ogólnopolski konkurs organizowany przez firmę audytorsko-doradczą oraz ogólnopolski dziennik, w ramach którego fundatorzy tj. firmy, spółki, organizacje rządowe, pozarządowe i inne instytucje, zobowiązują się do przyjęcia określonej ilości osób na płatny staż lub praktykę. W konkursie mogą wziąć udział wyłącznie studenci oraz absolwenci do 30. r. ż.

⁷ Organizowane są dla słuchaczy KSAP w krajowych instytucjach administracji publicznej. Staż administracyjny stanowi jeden z najważniejszych elementów aplikacyjnego kształcenia w KSAP, które przewiduje odbycie dwóch staży w instytucjach krajowych oraz jednego stażu zagranicznego, głównie w instytucjach administracji krajów UE.

⁸ Przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 3 marca 2015 r. Dalej: Zalecenia Rady Ministrów lub Zalecenia.

⁹ W latach 2013-2015 (do 30 września) Ministerstwo zatrudniało odpowiednio: 367, 372 i 370 osób.

[dowód: akta kontroli str. 23, 163]

W związku z wejściem w życie Zaleceń Rady Ministrów, Ministerstwo przygotowało łącznie 19 miejsc dla studentów w różnych komórkach organizacyjnych. Przygotowana liczba miejsc praktyk była zgodna z wymogiem wynikającym z pkt 3 Zaleceń¹⁰.

[dowód: akta kontroli str. 23, 113-117, 180-191]

1.2. W badanym okresie nabory na praktyki studenckie i staże w Ministerstwie zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi wymogami. W przypadku staży dla bezrobotnych nabór odbył się zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych¹¹ (dalej: rozporządzenie w sprawie staży), w przypadku staży w ramach konkursu „Grasz o Staż” zgodnie z umowami zawartymi z organizatorem konkursu oraz z regulaminami każdej z edycji konkursu. W przypadku staży administracyjnych, Ministerstwo przyjęło słuchaczy KSAP na podstawie ich pisemnego oddelegowania i zgody Dyrektora Generalnego MNiSW. Przyjęcia na praktyki studenckie odbyły się na podstawie porozumień zawartych z uczelniami, a w przypadku praktyki w ramach rządowego programu - zgodnie z Zaleceniami Rady Ministrów.

[dowód: akta kontroli str. 48-53, 83-97, 118-119, 192-286]

Analiza dokumentacji dotyczącej wszystkich zorganizowanych w kontrolowanym okresie praktyk i staży wykazała, że Ministerstwo podawało do publicznej wiadomości jedynie informacje o możliwości odbycia w 2015 r. praktyk studenckich organizowanych zgodnie z Zaleceniami Rady Ministrów. Stosownie do pkt 1 rozdziału I Ramy jakości w zakresie prowadzenia praktyk studenckich w administracji rządowej (dalej: Ramy jakości) stanowiących załącznik do Zaleceń, Ministerstwo opublikowało na stronie internetowej (www.nauka.gov.pl) oraz w Centralnej Bazie Ofert Pracy (www.oferty.praca.gov.pl)¹² łącznie 16 propozycji zawierających 19 wolnych miejsc na praktyki studenckie w różnych departamentach i biurach Ministerstwa. W propozycjach wskazano między innymi: stanowisko, warunki pracy, wymagania oraz dane pracodawcy.

Informacje o możliwości odbycia staży w Ministerstwie przez bezrobotnych oraz przez zwycięzców konkursu „Grasz o staż” były podawane do publicznej wiadomości przez Urząd Pracy m.st. Warszawy oraz przez organizatorów konkursu.

[dowód: akta kontroli str. 23, 46]

Ministerstwo w lipcu 2012 r. złożyło do Prezydenta m.st. Warszawy (za pośrednictwem Urzędu Pracy m.st. Warszawy) wniosek o zorganizowanie staży dla bezrobotnych. We wniosku wskazano 18 stanowisk do odbycia staży¹³ dla bezrobotnych, w okresie od trzech do sześciu miesięcy. W wyniku przeprowadzonych rozmów kwalifikacyjnych MNiSW dokonało wyboru siedmiu osób. W kwietniu 2015 r. Ministerstwo ponownie złożyło wniosek o organizację staży dla czterech bezrobotnych osób¹⁴, jednak z uwagi na brak środków z Funduszu Pracy, wniosek został rozpatrzony przez Urząd Pracy m.st. Warszawy negatywnie¹⁵. Wnioski zawierały wszystkie elementy określone § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie odbywania staży, w tym: dane dotyczące organizatora stażu i opiekuna

¹⁰ Na każdym 20 zatrudnionych pracowników powinno zostać zgłoszone co najmniej jedno miejsce praktyk studenckich.

¹¹ Dz. U. Nr 142, poz. 1160.

¹² Baza prowadzona przez urząd obsługujący ministra właściwego do spraw pracy.

¹³ W 14 przypadkach było to stanowisko pracownika biurowego, w dwóch kolejnych było to stanowisko specjalisty administracji publicznej oraz po jednym przypadku księgowego i archiwisty.

¹⁴ W 2 przypadkach było to stanowisko pozostałych urzędników państwowych do spraw nadzoru gdzie indziej niesklasyfikowani, a w kolejnych dwóch przypadkach było to stanowisko pozostałych techników wsparcia informatycznego i technicznego.

¹⁵ Odmowa wyrażona w piśmie nr RP.C.422.1023.KR.2015 z dnia 29 kwietnia 2015 r.

stażysty, liczbę pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, opis wykonywanych zadań, w tym nazwę zawodu lub specjalności, zakres zadań zawodowych oraz wymagania dotyczące predyspozycji psychofizycznych i zdrowotnych, wykształcenia oraz minimalnych kwalifikacji.

[dowód: akta kontroli str. 47-110, 172]

Osoby przyjmowane na staże w ramach współpracy z Urzędem Pracy” spełniały kryteria zamieszczone we wniosku o zorganizowanie stażu dla bezrobotnych. Weryfikacją spełnienia kryteriów w powyższych przypadkach zajmował się Urząd Pracy m.st. Warszawy, który kierował właściwe osoby bezrobotne na rozmowy kwalifikacyjne.

[dowód: akta kontroli str. 165]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Do sierpnia 2015 r., żadnej z komórek organizacyjnych ani żadnemu pracownikowi Ministerstwa nie powierzono do realizacji zadań związanych z praktykami i stażami, co było niezgodne ze Standardem nr 3 kontroli zarządczej (punkt II A.) dla sektora finansów publicznych dotyczącym struktury organizacyjnej zawartym w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁶.

[dowód: akta kontroli str. 11-19]

Dyrektor Generalny poinformował, że z uwagi na dotychczasową niską pracochłonność procesu realizacji praktyk i staży w Ministerstwie w latach 2010-2015 zadanie to uznano jako poboczne i tym samym nie ujęto go w kluczowych obowiązkach określonych w opisach stanowisk pracy Wydziału Zarządzania Zasobami Ludzkimi. Natomiast przypisanie ww. zadania pracownikowi Ministerstwa w sierpniu 2015 r., związane było z realizacją rządowego programu praktyk dla studentów w administracji.

[dowód: akta kontroli str. 24-25, 33]

2. NIK zauważa, że pomimo podjęcia przez Ministerstwo inicjatyw mających na celu pomoc studentom w wejściu na rynek pracy (poprzez między innymi organizację kampanii „Studiujesz? Praktykuj!” oraz usprawnienia działalności Akademickich Biur Karier)¹⁷ liczba zorganizowanych w urzędzie praktyk studenckich, do czasu wejścia w życie Zaleceń Rady Ministrów była niewielka. Jedynie w 2014 r. zorganizowano dwie praktyki studenckie¹⁸. Dopiero po wejściu w życie Zaleceń Rady Ministrów, Ministerstwo znacząco rozszerzyło ofertę umożliwiającą odbycia praktyk studenckich.

[dowód: akta kontroli str. 25, 34-43, 46, 120, 163-165, 174-176]

¹⁶ Zgodnie z ww. standardem struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

¹⁷ „Studiujesz? Praktykuj!” to kampania informacyjna o praktykach wysokiej jakości adresowana do studentów, pracodawców i uczelni zainaugurowana przez Ministerstwo jesienią 2014 r. W ramach kampanii MNiSW rekomenduje i promuje Akademickie Biura Karier oraz portal lepszepraktyki.pl jako główne punkty informacyjne, udziału firm w tworzeniu programów studiów oraz edukacji studentów nt. poruszania się na rynku pracy. Rozwiązania te mają na celu podniesienie jakości praktyk studenckich. Natomiast w przypadku Akademickich Biur Karier, MNiSW zorganizowało w grudniu 2014 r. Kongres poświęcony wymianie informacji oraz doświadczeń między biurami karier w zakresie wspierania studentów i absolwentów wchodzących na rynek pracy.

¹⁸ Do czasu wejścia w życie Zaleceń Rady Ministrów, wybrane urzędy administracji rządowej zorganizowały:

- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji: 47 praktyk w 2013 r., 50 praktyk w 2014 r. i 8 praktyk w 2015 r.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej: 24 praktyki w 2013 r., 18 praktyk w 2014 r. i 10 w 2015 r.
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego: 47 praktyk w 2013 r., 22 praktyki w 2014 r. i 0 w 2015 r.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej: 27 praktyk w 2013 r., 26 praktyk w 2014 r. i 5 praktyk w 2015 r.
- Ministerstwo Sportu i Turystyki: 4 praktyki w 2013 r., 8 praktyk w 2014 r. i 3 praktyki w 2015 r.
- Ministerstwo Środowiska: 108 praktyk w 2013 r., 78 praktyk w 2014 r. i 12 praktyk w 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, zauważa jednak, że do sierpnia 2015 r. nikomu w MNiSW nie powierzono obowiązków w zakresie organizacji praktyk i staży.

2. Warunki odbywania praktyk i staży

Opis stanu faktycznego

2.1. Analiza dokumentacji wszystkich zorganizowanych w Ministerstwie w latach 2013-2015 praktyk i staży wykazała, że: staże dla osób bezrobotnych odbyły się w Ministerstwie na podstawie umowy²⁰ zawartej z m.st. Warszawa - Urzędem Pracy m.st. Warszawy oraz imiennych skierowań bezrobotnych do odbycia stażu²¹. Umowa zawierała między innymi elementy wymagane przepisami § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie staży, takie jak: dane organizatora, bezrobotnego i jego opiekuna, datę rozpoczęcia i zakończenia stażu, program stażu oraz zobowiązanie organizatora do zapewnienia należytej realizacji stażu zgodnie z ustalonym programem. Stosownie do § 7 ww. rozporządzenia, w umowie zawarto także zapisy dotyczące czasu pracy stażystów, zgodnie z którymi czas pracy stażysty nie mógł przekroczyć ośmiu godzin na dobę i 40 godzin w tygodniu, zakazano odbywania stażu w niedziele i święta, w porze nocnej, w systemie pracy zmianowej oraz w godzinach nadliczbowych. Stażyście przysługiwało prawo do okresów odpoczynku na zasadach przewidzianych dla pracowników.

[dowód: akta kontroli str. 83-97, 121-122]

W kontrolowanym okresie Ministerstwo trzykrotnie wzięło udział w konkursie „Grasz o Staż”. Corocznie MNiSW zawierało z organizatorem umowę o współpracy w ramach każdej z trzech kolejnych edycji konkursu²². Każdorazowo regulamin konkursu stanowił załącznik do umowy. Zgodnie z zapisami umów Ministerstwo, jako fundator, zobowiązało się między innymi do przyjęcia na płatny staż dwóch zwycięzców konkursu w każdej z trzech edycji. Ministerstwu przysługiwało prawo wyboru laureatów konkursu, którym proponowano staż²³. Do zadań organizatora należała promocja MNiSW podczas konkursu oraz dokonanie merytorycznej oceny rozwiązań zadania konkursowego (przygotowanego przez MNiSW), wybór uczestników oraz ich rekomendacja do finalnego etapu.

Z sześcioma laureatami konkursu Ministerstwo zawarło umowy zlecenia na okres jednego miesiąca, z wynagrodzeniem w wysokości 2,2 tys. zł brutto. Zlecenie dotyczyło między innymi następujących zadań:

- współdziałania w pracach związanych z planowaniem i realizacją budżetu w układzie zadaniowym oraz sprawozdawczością²⁴,
- opracowywania materiałów informacyjnych o systemie nauki i szkolnictwa wyższego innych państw oraz organizacji spotkań, konferencji i warsztatów; wraz z przygotowaniem zagranicznych wizyt²⁵,
- pomocy w zespole Helpdesk przy obsłudze zgłoszeń i awarii komputerów pracowników Ministerstwa oraz rozwiązywania problemów technicznych i badania przyczyn nieprawidłowego działania sieci²⁶,
- bieżącej obsługi promocyjno-wizerunkowej Ministerstwa²⁷,

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

²⁰ Nr 510/2012 zawartej w dniu 25 września 2012 r. Umowa została w dniu 11 października 2012 r. aneksowana.

²¹ Na stanowiska: technika prac biurowych (sześć przypadków) oraz księgowego (jeden przypadek).

²² Umowę dotyczącą 18. edycji konkursu zawarto w dniu 27 lutego 2013 r., umowę dotyczącą 19. edycji konkursu zawarto w dniu 24 lutego 2014 r., natomiast umowę dotyczącą 20. Edycji konkursu zawarto w dniu 31 marca 2015 r.

²³ Na podstawie rozmów kwalifikacyjnych oraz rozwiązania zadania praktycznego.

²⁴ Dotyczy umowy zlecenia nr 161/2013/DBF zawartej z Panem Piotrem R. w dniu 12 czerwca 2013 r.

²⁵ Dotyczy umowy zlecenia nr 167/2013/DS zawartej z Panią Małgorzatą K. w dniu 29 lipca 2013 r. oraz umowy zlecenia nr MNiSW/2014/DWM/338 zawartej z Panią Joanną Sz. w dniu 29 lipca 2014 r.

²⁶ Dotyczy umowy zlecenie nr MNiSW/2014/BDG/289 zawartej z Panem Robertem S. w dniu 03 lipca 2014 r.

²⁷ Dotyczy umowy zlecenie nr MNiSW/2015/BM/382 zawartej z Panią Karoliną B. w dniu 20 sierpnia 2015 r.

- dokonywania elektronicznego przeglądu i analizy mediów, tworzenia komunikatów oraz udziału w tworzeniu planów komunikacyjnych²⁸.

[dowód: akta kontroli str. 123-146, 166, 199-225]

Staże administracyjne zorganizowane w Ministerstwie, odbyły się na podstawie pism Dyrektora KSAP kierowanych do Dyrektora Generalnego²⁹. Pisma zawierały informacje nt. słuchacza, terminów trwania stażu oraz wskazanie komórki organizacyjnej MNiSW do odbycia stażu. W każdym przypadku Dyrektor Generalny wyraził zgodę na przyjęcie wskazanych słuchaczy³⁰.

[dowód: akta kontroli str. 226-232]

Praktyki studenckie odbyły się na podstawie pisemnych porozumień zawartych między Ministerstwem i uczelniami kierującymi studentów na praktykę. Porozumienia zawierały między innymi: zobowiązanie Ministerstwa do wyznaczenia opiekuna, przygotowania stanowiska pracy, zapewnienia wstępnego przeszkolenia w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, wystawienia zaświadczenia odbycia praktyki studenckiej po jej zakończeniu³¹.

[dowód: akta kontroli str. 233-240]

2.2. Wszyscy praktykanci i stażyści, przed dopuszczeniem do wykonywania pracy, w Ministerstwie zostali zapoznani z aktualnie obowiązującymi przepisami i zasadami bezpieczeństwa oraz zasadami ochrony danych osobowych. Każdorazowo instruktaż ogólny oraz w 11 przypadkach również instruktaż stanowiskowy, został przeprowadzony przez osobę zatrudnioną na samodzielnym stanowisku ds. BHP w MNiSW.

W okresie objętym kontrolą czterech stażystów w związku z wykonywaniem czynności związanych z użytkowaniem systemów informatycznych, uzyskało upoważnienia do przetwarzania danych osobowych zgodnie z zasadami ochrony danych osobowych obowiązującymi w Ministerstwie. Studenci odbywający praktykę podpisali oświadczenie o zachowaniu poufności.

[dowód: akta kontroli str. 33, 167-168, 187, 287-313]

W kontrolowanym okresie Ministerstwo nie we wszystkich przypadkach zweryfikowało posiadanie przez osobę odbywającą praktykę zorganizowaną na podstawie Zaleceń Rady Ministrów, ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków. Wymóg posiadania przez praktykanta ubezpieczenia wynikał z zawartego z uczelnią porozumienia oraz z pkt 5 rozdziału I Ram jakości.

[dowód: akta kontroli str. 238, 314]

Wszystkie osoby odbywające staż dla bezrobotnych przed skierowaniem do jego odbycia zostały skierowane przez Urząd Pracy m.st. Warszawy na badania lekarskie, o których mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³². W każdym przypadku badanie lekarskie wykazało ich zdolność do odbycia stażu.

[dowód: akta kontroli str. 315-321]

²⁸ Dotyczy umowy zlecenie nr MNiSW/2015/ZI/.. zawartej z Panią Dominiką R. w dniu 31 sierpnia 2015 r.

²⁹ Pisma Dyrektora KSAP: nr OKS/411/35/2014 z dnia 2 grudnia 2014 r. dotyczące Pani Justyny K., nr OKS/411/18/2015 z dnia 24 kwietnia 2015 r. dotyczące Pani Anny G., pismo nr OKS/411/27/2015 z dnia 4 maja 2015 r. dotyczące Pani Agnieszki K.

³⁰ Pisma Dyrektora Generalnego MNiSW: nr BDG.WZZL.244.9.2014.1.MG z dnia 9 grudnia 2014 r., nr BDG.WZZL.244.5.2015.1.MG z dnia 4 maja 2015 r., nr BDG.WZZL.244.6.2015.1.MG z dnia 6 maja 2015 r.

³¹ Porozumienie nr BK/1045/13 z dnia 24 września 2013 r. zawarto z Uniwersytetem Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Porozumienie nr 56/1180/2013-2014 z dnia 14 lipca 2014 r. zawarto z Politechniką Warszawską, Porozumienie 1/2015 z dnia 1 lipca 2015 r. zawarto z Uczelnią Techniczno-Handlową im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

³² Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm. Dalej ustawa o promocji zatrudnienia

2.3. W ocenie praktykantów i stażystów, którzy w latach 2013-2015 (do 30 września) odbyli w MNiSW praktyki i staże³³ wynika, że Ministerstwo zapewniło im odpowiednie warunki realizacji praktyk i staży³⁴. Praktykanci i stażyści posiadali sprawny i bezpieczny sprzęt, własne biurko, komputer i telefon. Stanowiska komputerowe zawierały oprogramowanie takie jak MS Office oraz w zależności od wykonywanych prac dostęp do różnych systemów informatycznych, w tym między innymi: do Systemu Informacji Prawnej LEX, do Jednolitego systemu elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD) lub do Systemu OSF (przeznaczony jest do rejestrowania i obsługi wniosków o finansowanie nauki).

[dowód: akta kontroli str. 324-346]

2.4. W badanym okresie wszystkim praktykantom i stażystom wyznaczono w Ministerstwie opiekuna. Wyznaczeni opiekunowie w tym samym czasie sprawowali opiekę nad jedną osobą, co w przypadku staży dla bezrobotnych było zgodne z § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie staży.

[dowód: akta kontroli str. 33]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Instruktaż stanowiskowy dla trzech studentów odbywających praktyki studenckie nie został przeprowadzony przez osoby wskazane § 11 ust. 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy³⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie BHP).

[dowód: akta kontroli str. 187, 299-301]

Dyrektor Generalny poinformował, że mając na uwadze fakt, że większość stanowisk pracy w Ministerstwie to stanowiska administracyjno-biurowe, na których występują tożsame zagrożenia i ryzyka, instruktaż stanowiskowy przeprowadzany jest przez osobę zatrudnioną na samodzielnym stanowisku ds. BHP i/lub osobę kierującą właściwą komórką organizacyjną.

[dowód: akta kontroli str. 167]

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Generalnego, gdyż rozporządzenie w sprawie BHP wyraźnie rozdziela instruktaż stanowiskowy od ogólnego, przewidując dla każdego z nich różny ramowy program szkolenia oraz wskazując odmienne warunki, jakie powinna spełniać osoba prowadząca każdy z nich.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W dwóch spośród trzech przypadków Ministerstwo nie udokumentowało posiadania³⁶ przez praktykantów³⁷ ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków.

Dyrektor Biura DG poinformował, że Ministerstwo w dwóch przypadkach nie dysponuje potwierdzeniem posiadania przez studentów indywidualnych ubezpieczeń, jednak z treści podpisanych porozumień wynika, że ubezpieczenie od skutków następstw nieszczęśliwych wypadków jest warunkiem rozpoczęcia praktyki.

[dowód: akta kontroli str. 33, 168]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

³³ Dobór celowy ośmiu osób uwzględniający różne stanowiska, na których realizowano praktyki i staże, w tym: 2 praktykantów, 2 stażystów z Urzędu Pracy, 3 stażystów z konkursu „Grasz o staż” i 1 słuchacza KSAP.

³⁴ W trakcie przeprowadzania kontroli NIK, w Ministerstwie nie odbywała się żadna praktyka i staż.

³⁵ Dz. U. Nr 180, poz. 1860 ze zm.

³⁶ Obowiązek posiadania takich ubezpieczeń wynikał z Porozumień: nr BK/1045/13 z dnia 24 września 2013 r. zawartego z Uniwersytetem Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie oraz nr 56/1180/2013-2014 z dnia 14 lipca 2014 r. zawartego z Politechniką Warszawską.

³⁷ Dotyczy Pani Dominiki N. oraz Anety G.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Praktykanci i stażyści³⁸ zostali zapoznani z:

- ogólnymi informacjami na temat MNiSW,
- programem praktyki lub stażu,
- obowiązującymi normami, sposobami komunikacji, zasadami postępowania i realizowania poleceń służbowych,
- zakresem zadań, sposobem ich realizacji, raportowania postępów oraz z przysługującymi uprawnieniami i oczekiwaniami wobec praktykanta,
- miejscem pracy oraz najbliższymi współpracownikami,
- obowiązującymi przepisami oraz regulaminami związanymi z zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy.

[dowód: akta kontroli str. 324-346]

3.2. Realizacja praktyk i staży w Ministerstwie odbywała się na podstawie programu opracowanego dla każdego praktykanta i osoby bezrobotnej odbywającej staż.

Opracowane przez Ministerstwo programy staży dla osób bezrobotnych, zawierały elementy określone w art. 53 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia, w tym nazwę zawodu, zakres zadań, rodzaj uzyskiwanych i sposób potwierdzenia nabytych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych i były zgodne ze zdobywanym zawodem osób bezrobotnych.

Programy praktyk studenckich zostały opracowane przez uczelnie. Programy były zgodne z kierunkami studiów praktykantów. W przypadku praktyki studenckiej zorganizowanej na podstawie Zaleceń Rady Ministrów, program zawierał również zakładane efekty kształcenia praktykanta.

Realizacja stażu administracyjnego odbywała się na podstawie wytycznych KSAP, wskazujących, że zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej³⁹ słuchacze wykonują zadania przewidziane dla urzędników danego urzędu.

[dowód: akta kontroli str. 57, 81, 89-94, 349-393]

3.3. Pracownicy Ministerstwa pełniący w okresie kontrolowanym opiekę nad osobami odbywającymi praktyki i staże, posiadali wieloletnie doświadczenie zawodowe. W większości przypadków wynosiło ono od 6 do 19 lat. Opiekunowie zatrudnieni byli w Ministerstwie na samodzielnych stanowiskach w służbie cywilnej, (główny specjalista, radca ministra, radca generalny), na stanowiskach koordynujących (naczelnik wydziału) oraz na stanowisku średniego i wyższego szczebla zarządzania (głównego księgowego i zastępcy dyrektora departamentu). W przypadku czasowej nieobecności opiekuna wyznaczane było zastępstwo.

[dowód: akta kontroli str. 173]

Z wyjaśnień praktykantów i stażystów wynika, że opiekunowie sprawowali opiekę w prawidłowy sposób, tj. systematycznie udzielali wskazówek i pomocy w wypełnianiu powierzonych zadań oraz dysponowali czasem niezbędnym do sprawowania opieki nad praktykantami i stażystami.

[dowód: akta kontroli str. 324-346]

³⁸ Dobór celowy ośmiu osób uwzględniający różne stanowiska, na których realizowano praktyki i staże, w tym: 2 praktykantów, 2 stażystów z Urzędu Pracy, 3 stażystów z konkursu „Grasz o staż” i 1 słuchacza KSAP.

³⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 248.

3.4. Analiza przeprowadzonych praktyk i staży wykazała realizację zaplanowanych zadań oraz uzyskanie przez praktykantów i stażystów wiedzy, umiejętności oraz rozwinięcie kompetencji wynikających z programów praktyk i staży.

Ministerstwo sporządzało opinie po zakończonych praktykach i stażach. Sprawozdanie z przebiegu stażu dla bezrobotnych (tzw. Karta Stażu), zgodnie z § 6 ust 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie staży, sporządzali stażyści, zaś opiekunowie w czterech z siedmiu przypadków poświadczali sprawozdania. W pozostałych trzech przypadkach sprawozdanie zostało poświadczane przez osoby niebędące opiekunami stażystów⁴⁰, co było niezgodne z § 6 ust. 3 w powiązaniu z § 6 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie odbywania stażu przez bezrobotnych.

[dowód: akta kontroli str. 188, 396-416, 438]

Dyrektor Generalny poinformował, że w osoby dokonujące poświadczenia pełniły w ówczesnym okresie nadzór merytoryczny nad obszarem, w ramach którego realizowane były przez stażystów zadania. Niezależnie od roli opiekuna ostateczną odpowiedzialność za właściwą realizację stażu w ramach określonego zakresu merytorycznego ponosi Dyrektor kierujący komórką.

NIK podkreśla, że rozporządzenie w sprawie odbywania stażu przez bezrobotnych, wymienia wprost opiekuna, jako osobę odpowiedzialną za dokonanie poświadczenia.

[dowód: akta kontroli str. 166]

W przypadku praktyki studenckiej w administracji rządowej, Ministerstwo wypełniło wymogi Zaleceń Rady Ministrów, w tym: informowało praktykanta o zakresie obowiązków oraz zasadach i procedurach obowiązujących w urzędzie oraz monitorowało realizację zadań, udzielało informacji zwrotnej praktykantowi na temat osiąganych wyników, stopnia realizacji zadań, a także rozwijanych umiejętności i kompetencji społecznych.

[dowód: akta kontroli str. 171, 428-430]

3.5. W kontrolowanym okresie Ministerstwo prowadziło ewidencję czasu pracy stażystów kierowanych z Urzędu Pracy. Z miesięcznych list obecności wynika, że Ministerstwo, zgodnie z art. 53 ust. 7a ustawy o promocji zatrudnienia, z tytułu odbycia 30 dni praktyki, udzielało stażystom dwóch dni wolnych. Jednostkowe nieobecności występowały z tytułu choroby, co każdorazowo było poświadczane zwolnieniem lekarskim.

Realizowane w Ministerstwie praktyki i staże nie były skracane ani przedłużane.

Po przeprowadzeniu praktyk i staży Ministerstwo rzetelnie sporządzało opinie z ich przebiegu, a zawarte w nich oceny dotyczyły realizowanych przez praktykanta i stażystę zadań.

[dowód: akta kontroli str. 33, 395, 437-438]

3.6. Po przeprowadzeniu praktyki studenckiej zorganizowanej na podstawie Zaleceń Rady Ministrów, uczelnia oraz student dokonali oceny między innymi organizacji i programu praktyk.

Odbyta praktyka lub staż, w ocenie praktykantów i stażystów⁴¹, przyczyniły się do zwiększenia ich umiejętności i przygotowania zawodowego, poprzez rozwinięcie różnych kompetencji, między innymi dotyczących: pozyskiwania informacji i ich

⁴⁰ Opiekunem stażysty na stanowisku technika prac biurowych w Departamencie Nadzoru i Organizacji Szkolnictwa Wyższego była Naczelnik Wydziału, natomiast sprawozdanie z dnia 9 kwietnia 2013 r. poświadczyl podpisem Dyrektor Departamentu, opiekunem stażysty na stanowisku technika prac biurowych w Departamencie Instrumentów Polityki Naukowej była Naczelnik Wydziału natomiast sprawozdanie z dnia 8 kwietnia 2013 r. poświadczyla podpisem Dyrektor Departamentu, opiekunem stażysty na stanowisku technika prac biurowych w Departamencie Instrumentów Polityki Naukowej była Radca ministra, natomiast sprawozdanie z dnia 11 kwietnia 2013 r. poświadczyl podpisem Zastępca Dyrektora Departamentu.

⁴¹ Dobór celowy ośmiu osób uwzględniający różne stanowiska, na których realizowano praktyki i staże, w tym: 2 praktykantów, 2 stażystów z Urzędu Pracy, 3 stażystów z konkursu „Grasz o staż” i 1 słuchacza KSAP.

praktycznego wykorzystania, analizy danych, pracy z programami komputerowymi, oraz planowania i zarządzania czasem.

Wszystkie osoby odbywające w Ministerstwie praktyki studenckie ukończyły je z pozytywną oceną.

[dowód: akta kontroli str. 33, 324-346, 429-430,439]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na poświadczeniu trzech sprawozdań (Kart Stażu) z przebiegu w Ministerstwie stażu dla bezrobotnych przez osoby nie będące opiekunami stażystów, co zostało opisane szczegółowo w pkt. 3.4. niniejszego wystąpienia.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, pomimo stwierdzenia przypadków poświadczenia sprawozdań z przebiegu dla bezrobotnych przez osoby nieuprawnione.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴², wnosi o:

- 1) dokumentowanie posiadania przez osoby odbywające praktyki studenckie ubezpieczeń od następstw nieszczęśliwych wypadków;
- 2) przeprowadzanie instruktaży stanowiskowych przez osoby określone w §11 ust. 5 rozporządzenia w sprawie BHP,
- 3) poświadczenie sprawozdań z przebiegu stażu przez osoby uprawnione.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Ministra, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Panu Ministrowi, prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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.

Warszawa, dnia grudnia 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

⁴² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.