



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.411.005.03.2015

R/15/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	R/15/003 – Praktyki i staże w urzędach administracji publicznej.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2013 r. do zakończenia kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	Iwona Reznier, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 93133 z dnia 8 maja 2015 r. Krzysztof Kopeć, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93134 z dnia 8 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa (dalej: Urząd lub MUW).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jacek Kozłowski, Wojewoda Mazowiecki. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie stworzono warunki organizacyjno-administracyjne do skutecznego zdobywania doświadczenia zawodowego i podwyższania kwalifikacji zawodowych w ramach realizowanych staży, praktyk i wolontariatu.

Naboru kandydatów zainteresowanych realizacją ww. form wsparcia dokonywano w sposób przejrzysty oraz przy uwzględnieniu możliwości i potrzeb kadrowych jednostki.

Realizacja przez Urząd zadań organizatora stażu, praktyk i wolontariatu odbywała się zgodnie z przepisami odpowiednich aktów prawnych tj. w szczególności ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy² (dalej: ustawa o promocji zatrudnienia), rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych³ (dalej: rozporządzenie w sprawie staży), ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o praktykach absolwenckich⁴ oraz działu III ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵ (dalej: ustawa o wolontariacie).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.

³ Dz. U. Nr 142, poz. 1160.

⁴ Dz. U. Nr 127, poz. 1052.

⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.

Realizowane w Urzędzie staże, praktyki i wolontariat dostarczały ich beneficjentom rzetelnych i wartościowych treści dydaktycznych, a także przyczyniły się do zwiększenia umiejętności i przygotowania zawodowego, co podkreślili wszyscy praktykanci, stażyści i wolontariusze składający w trakcie kontroli ustne wyjaśnienia.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczące realizowanych w Urzędzie staży polegały na poinformowaniu z opóźnieniem Powiatowego Urzędu Pracy w Legionowie o fakcie nieusprawiedliwionej nieobecności stażysty, wydaniu z opóźnieniem dwóm osobom bezrobotnym opinii po zakończeniu realizacji programu stażu, o której mowa w art. 53 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia oraz przeprowadzeniu instruktazu stanowiskowego w przypadku dwóch z 43 staży objętych badaniem przez osoby nieuprawnione. Powyższe nieprawidłowości dotyczyły 11,6% łącznej liczby staży objętych badaniem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uwarunkowania organizacyjno-administracyjne w zakresie organizacji staży, praktyk i wolontariatu

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie MUW zrealizował następujące formy wsparcia umożliwiające młodym ludziom zdobycie praktycznego doświadczenia zawodowego i podniesienie kompetencji w zakresie m.in. pozyskiwania i praktycznego wykorzystywania informacji, analizy danych, zarządzania czasem, elementów kluczowych w kontekście znalezienia przez nich przyszłego zatrudnienia:

- staże finansowane z Funduszu Pracy (121);
- staże finansowane z innych źródeł niż Fundusz Pracy (39);
- praktyki studenckie (143);
- praktyki absolwenckie (102);
- praktyki oparte na zasadzie swobody umów (4);
- wolontariat (84).

(dowód: akta kontroli str. 74)

Prowadzenie całokształtu spraw w zakresie organizacji i koordynacji praktyk, staży i wolontariatu, zgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie⁶, należało w kontrolowanym okresie do zakresu działania Biura Kadr i Organizacji (dalej: BKO lub Biuro).

Komórką organizacyjną w ramach Biura, której regulaminem wewnętrznym BKO przypisane zostały zadania w ww. zakresie był Oddział Zarządzania Kadrami (dalej: OKZ). Zakres działania OKZ w tym obszarze do 8 października 2014 r. obejmował organizowanie praktyk, staży, wolontariatu i prac interwencyjnych oraz współdziałanie w tym zakresie ze szkołami średnimi i wyższymi, instytutami naukowymi, naukowo-badawczymi, innymi placówkami naukowymi oraz urzędami pracy (§ 7 pkt 6 regulaminu wewnętrznego BKO). Zmiana regulaminu wewnętrznego BKO, która nastąpiła 8 października 2014 r. nieco zmodyfikowała zakres działania Oddziału w ww. obszarze. Zmieniony zakres działania w § 9 pkt 7 regulaminu przewidywał prowadzenie przez OKZ całokształtu spraw związanych z organizowaniem praktyk, staży i wolontariatu w Urzędzie.

⁶ Do 31 lipca 2014 r. zakres zadań BKO w tym zakresie określał § 42 pkt 18 regulaminu organizacyjnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przyjęty zarządzeniem nr 477 Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 listopada 2012 r., natomiast od 31 lipca 2014 r. – § 42 pkt 18 regulaminu przyjęty zarządzeniem nr 377 Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 lipca 2014 r.

W kontrolowanym okresie bezpośredni nadzór nad pracą OKZ sprawował Zastępca Dyrektora BKO. Stanowisko to do 17 marca 2013 r. zajmował Kamil Mroczka, natomiast od 1 lipca 2013 r. – Joanna Kencler.

(dowód: akta kontroli str. 5-62)

Zgodnie z wypracowanym w Urzędzie schematem, staże, praktyki i wolontariat rozpoczynały się dwa razy w miesiącu, pierwszego dnia roboczego miesiąca oraz w połowie miesiąca, co było związane z faktem, że w tych terminach odbywały się planowe szkolenia z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy dla nowo zatrudnionych pracowników. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora BKO Joanna Kencler, w wyjątkowych sytuacjach, w których np. urząd pracy narzuca termin rozpoczęcia stażu, szkolenie z zakresu BHP zostaje przeprowadzone w dniu rozpoczęcia stażu wskazanym przez urząd pracy.

Szkolenia z zakresu BHP zawsze poprzedzane były spotkaniem organizacyjnym przeprowadzanym przez pracownika Oddziału Zarządzania BKO. W trakcie ww. spotkania osoby obecne na spotkaniu były informowane o:

- podstawowych zasadach funkcjonowania Urzędu, jego kierownictwie, zasadach zachowania i stroju,
- ogólnych zasadach staży, praktyk i wolontariatu,
- miejscu, do którego należy się zgłosić (wydział, oddział, opiekun, osoba z BKO odpowiedzialna za wydział, w którym stażysta, praktykant bądź wolontariusz będzie przebywał).

Ponadto osoby obecne na spotkaniu otrzymywały identyfikatory oraz do zapoznania się Vademecum Ochrony Danych Osobowych i Regulamin Pracy MUW. Fakt zapoznania się z ww. dokumentami stażysty, praktykanci, wolontariusze potwierdzali pisemnie wypełniając stosowne oświadczenie.

(dowód: akta kontroli str. 63)

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur w zakresie organizacji staży, praktyk i wolontariatu. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora BKO Joanna Kencler: *Nie istnieje akt prawny zobowiązujący dyrektora generalnego do opracowania wewnętrznych procedur w zakresie organizacji staży, praktyk bądź wolontariatu. Zasady oraz dokumenty związane z organizacją powyższych form aktywizacji zawodowej są ustalane przez instytucje odpowiedzialne za ich realizację (np. poszczególne urzędy pracy w zakresie staży, KPRM w zakresie praktyk studenckich). Jeśli chcemy korzystać ze wsparcia tych instytucji, jesteśmy zobowiązani do ich stosowania. Dlatego też tworzenie dodatkowych dokumentów i formalizowanie tego obszaru poprzez wewnętrzne procedury wydaje się bezcelowe.*

(dowód: akta kontroli str. 159)

W MUW zapewniono bezpieczne i higieniczne warunki odbywania praktyk, staży i wolontariatu na zasadach przewidzianych dla pracowników. W toku oględzin wybranych pięciu stanowisk pracy stwierdzono, że wszystkie poddane oględzinom stanowiska pracy stażystów, praktykantów i wolontariuszy znajdowały się w przestrzennych pomieszczeniach i zostały wyposażone w niezbędne urządzenia, sprzęt i materiały uwzględniające wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy.

(dowód: akta kontroli str. 85-86)

Badanie dokumentacji pięciu naborów kandydatów do pracy w MUW w wyniku rozstrzygnięcia, których zatrudnienie w Urzędzie znalazły osoby odbywające w okresie poprzedzającym nabór staż, praktykę bądź wolontariat w Urzędzie wykazało, że wszystkie objęte analizą postępowania kwalifikacyjne zostały przeprowadzone prawidłowo, zgodnie z *Regulaminem naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie*

wprowadzonym zarządzeniem nr 4 Dyrektora Generalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie z dnia 20 lutego 2012 r. w sprawie wprowadzenia regulaminów naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej oraz na wyższe stanowiska w służbie cywilnej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 92-93)

W związku z przyjęciem przez Radę Ministrów *Zaleceń dotyczących praktyk studenckich w urzędach administracji rządowej oraz w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych*, 1 czerwca 2015 r. pracownicy OZK zorganizowali spotkanie dla opiekunów, w trakcie którego przedstawiono m.in. ww. zalecenia, zmodyfikowany sposób organizacji praktyk w MUW zgodny z zaleceniami, a także charakterystykę i zadania opiekuna oraz dobre praktyki w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 94-104)

Ocena częściowa

W Urzędzie stworzono odpowiednie warunki o charakterze organizacyjno-administracyjnym umożliwiające organizację praktyk, staży i wolontariatu, a także zapewniono odpowiednie warunki pracy dla stażystów, praktykantów i wolontariuszy uwzględniające wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy.

2. Organizacja staży

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą (od 1 stycznia 2013 r. do 22 maja 2015 r.) w MUW zorganizowano 160 staży, z tego 96 staży w 2013 r., 46 staży w 2014 r. oraz 18⁷ w 2015 r. (do 22 maja). Ze 160 zorganizowanych staży, 121 były to staże finansowane ze środków Funduszu Pracy, natomiast 39 finansowano ze środków uczelni bądź fundacji.

W kontrolowanym okresie MUW skierował do właściwego powiatowego urzędu pracy, prezydenta miasta bądź starosty 78 wniosków o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu, z których 51 rozpatrzono pozytywnie. Ponadto w analogicznym okresie do Urzędu wpłynęło 36 wniosków o zorganizowanie stażu z uczelni bądź fundacji i wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str. 74-75)

Badaniem kontrolnym objęto 43 staże (28% ogółu staży zorganizowanych w Urzędzie w kontrolowanym okresie) – 18 staży zorganizowanych w 2013 r., 20 w 2014 r. oraz 15 staży zorganizowanych w 2015 r. (do 22 maja). W wybranej próbie znalazły się dwa staże finansowane z innych źródeł niż Fundusz Pracy. Staże te realizowane były w oparciu o schemat realizacji staży finansowanych w ramach Funduszu Pracy, za wyjątkiem wnioskowania o realizację stażu.

W każdym z 41 kontrolowanych przypadków staży finansowanych z Funduszu Pracy, w których Urząd wnioskował o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu do właściwego powiatowego urzędu pracy, prezydenta miasta bądź starosty, wniosek, stosownie do wymogów określonych w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie staży, zawierał:

- dane organizatora: firmę lub imię i nazwisko, siedzibę i miejsce prowadzenia działalności oraz imię i nazwisko osoby upoważnionej do reprezentowania 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, nie krótszy niż 3 miesiące;

⁷ Staże w trakcie.

- opis zadań, jakie będą wykonywane podczas stażu przez bezrobotnego, w tym nazwę zawodu lub specjalności, zgodnie z klasyfikacją zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy, nazwę komórki organizacyjnej i stanowiska pracy oraz zakres zadań zawodowych;
- wymagania dotyczące predyspozycji psychofizycznych i zdrowotnych, poziomu wykształcenia oraz minimalnych kwalifikacji niezbędnych do podjęcia stażu przez bezrobotnego na danym stanowisku pracy.

Czas trwania stażu w każdym z kontrolowanych przypadków był zgodny z wymogami określonymi w art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia i nie przekraczał sześciu miesięcy w przypadku stażystów, którzy ukończyli 30 rok życia oraz 12 miesięcy w przypadku bezrobotnych, którzy nie ukończyli 30 roku życia.

Średnia długość staży zorganizowanych w Urzędzie i objętych analizą, wynosiła 160 dni.

Umowa w sprawie odbywania stażu zawarta przez MUW we wszystkich 43 analizowanych przypadkach zawierała wszystkie elementy określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie staży tj.: firmę lub imię i nazwisko organizatora, imię i nazwisko osoby upoważnionej do reprezentowania organizatora, siedzibę organizatora, miejsce odbywania stażu, dane bezrobotnego odbywającego staż, imię i nazwisko oraz zajmowane stanowisko opiekuna bezrobotnego odbywającego staż, datę rozpoczęcia i zakończenia stażu, program stażu, zobowiązanie organizatora do zapewnienia należytej realizacji stażu zgodnie z ustalonym programem.

Wszystkie analizowane programy stażu spełniały wymogi określone w art. 53 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia. W programach określono: nazwę zawodu lub specjalności, której program dotyczy, zakres zadań wykonywanych przez bezrobotnego, rodzaj uzyskiwanych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych, sposób potwierdzenia nabytych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych, opiekuna osoby objętej programem stażu.

Stosownie do wymogów art. 53 ust. 7a ustawy o promocji zatrudnienia oraz § 7 rozporządzenia w sprawie staży, pracodawca udzielał dni wolnych w wymiarze dwóch dni za każde 30 dni kalendarzowych odbywania stażu, a czas pracy odbywających staż nie przekraczał 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo; w przypadku stażystów będących osobami niepełnosprawnymi nie przekraczał 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo.

(dowód: akta kontroli str. 76-84)

Urząd, za wyjątkiem pięciu przypadków, zrealizował wszystkie zadania organizatora stażu, przewidziane w § 6 ust. 1 pkt 1-10 rozporządzenia w sprawie staży, tj.:

- zapoznał bezrobotnego z programem stażu;
- zapoznał bezrobotnego z jego obowiązkami oraz uprawnieniami;
- zapewnił bezrobotnemu bezpieczne i higieniczne warunki odbywania stażu na zasadach przewidzianych dla pracowników;
- zapewnił bezrobotnemu profilaktyczną ochronę zdrowia w zakresie przewidzianym dla pracowników;
- szkolił bezrobotnego na zasadach przewidzianych dla pracowników w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych oraz zapoznał go z obowiązującym regulaminem pracy;
- przydzielił bezrobotnemu, na zasadach przewidzianych dla pracowników, odzież i obuwie robocze, środki ochrony indywidualnej oraz niezbędne środki higieny osobistej;
- zapewnił bezrobotnemu, na zasadach przewidzianych dla pracowników, bezpłatne posiłki i napoje profilaktyczne;

- niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, poinformował starostę o przypadkach przerwania odbywania stażu, o każdym dniu nieusprawiedliwionej nieobecności bezrobotnego oraz o innych zdarzeniach istotnych dla realizacji programu;
- niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, po zakończeniu realizacji programu stażu wydał bezrobotnemu opinię, o której mowa w art. 53 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia;
- dostarczał staroście w terminie 5 dni po zakończeniu każdego miesiąca stażu listę obecności podpisywaną przez bezrobotnego.

(dowód: akta kontroli str. 74-86)

W objętej analizie dokumentacji dotyczącej staży zorganizowanych w MUW brak było pisemnego potwierdzenia zapoznania bezrobotnego z programem stażu oraz jego obowiązkami i uprawnieniami. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora BKO Joanna Kencler stażyści w dniu rozpoczęcia stażu byli informowani o swoich prawach i obowiązkach oraz byli zapoznawani przez pracownika BKO z programem stażu. Jednakże nie stosowano pisemnego potwierdzenia tego faktu. Fakt zapoznawania z programem stażu oraz obowiązkami i uprawnieniami potwierdzili również w złożonych wyjaśnieniach stażyści obywający staż w MUW. Zastępca Dyrektora dodała również, że od 15 maja 2015 r. w Urzędzie wdrożono praktykę pisemnego potwierdzania przez stażystów faktu zapoznania się z programem stażu oraz obowiązkami i uprawnieniami stażysty.

(dowód: akta kontroli str. 140, 143, 148, 159)

Przeprowadzona analiza dokumentacji wybranych 43 staży zorganizowanych w MUW oraz uzyskane w toku kontroli wyjaśnienia studentów i opiekunów pozwalają stwierdzić, że:

- opiekun stażysty udzielał bezrobotnemu wskazówek i pomocy zgodnie z wymogami § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie staży,
- opiekun stażysty zgodnie z § 6 ust. 4 ww. rozporządzenia nie sprawował jednocześnie opieki nad więcej niż trzema stażystami,
- wszyscy bezrobotni skierowani do odbywania stażu w Urzędzie, którzy w badanym okresie ukończyli staż sporządzili sprawozdania ze stażu, wymagane § 6 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie staży,
- wszystkie sprawozdania zostały potwierdzone przez opiekunów stażu, zgodnie z § 6 ust. 3 ww. rozporządzenia oraz przez upoważnionego pracownika BKO,
- wszystkie sprawozdania zawierały informację o zadaniach wykonywanych w czasie stażu,
- wszystkim stażystom wydano opinie zgodnie z art. 53 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia, w 41 przypadkach opinie zostały wydane w terminach zgodnych z § 6 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych,
- opinie zawierały wskazanie zadań realizowanych przez bezrobotnego oraz umiejętności praktycznych pozyskanych w trakcie stażu.

(dowód: akta kontroli str. 76-84, 124-133, 140, 143, 148)

Liczba stażystów, która znalazła zatrudnienie w MUW po odbytym stażu wyniosła w kontrolowanym okresie 28 osób (20 osób w 2013 r. oraz osiem osób w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 64-75)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. MUW z opóźnieniem poinformował Powiatowy Urząd Pracy w Legionowie o fakcie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy stażystki Karoliny R.,

w stosunku do terminu określonego w § 6 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie staży. Pismo z informacją w tym zakresie z dnia 11 września 2014 r. zostało przekazane do PUP w Legionowie 12 września 2014 r., podczas gdy stażystka nie podpisała listy obecności w dniach 1-7 sierpnia, a w pracy nie pojawiała się od 27 sierpnia 2014 r. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia organizator stażu jest zobowiązany niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, poinformować właściwego starostę o przypadkach przerwania odbywania stażu, o każdym dniu nieusprawiedliwionej nieobecności bezrobotnego oraz o innych zdarzeniach istotnych dla realizacji programu.

(dowód: akta kontroli str. 79, 105-115, 120-121)

Opiekun stażysty Kierownik Oddziału Uwłaszczeń Ewa Ginda wyjaśniła, że poprzez opiekę nad stażystą rozumiała merytoryczne wykorzystanie stażysty dla potrzeb spraw prowadzonych w Oddziale, natomiast z uwagi na brak czasu nie przywiązywała wagi do spraw formalnych związanych z zatrudnieniem. W tym względzie zawsze pomocy udzielało Biuro Kadr i Organizacji i informowało, co należy w danym momencie wykonać. Ponadto składająca wyjaśnienia dodała, że (...) *nie przechodziła również w tym zakresie szczególnego przeszkolenia*. Opisując sytuację związaną z nieusprawiedliwioną nieobecnością stażystki w pracy, składająca wyjaśnienia wskazała, że stażystka tłumacząc się złym stanem zdrowia i problemami osobistymi poinformowała ją pod koniec sierpnia 2014 r., że będzie wykorzystywała cały przysługujący jej urlop. Następnie 29 sierpnia oraz 1 września 2014 r. stażystka skontaktowała się z nią drogą mailową informując, że złoży rezygnację ze stażu w MUW i urzędzie pracy. Po kontakcie mailowym opiekunka stażystki uznała, że Karolina R. dopełni formalności związanych z przerwaniem stażu, jednak w związku z brakiem dalszego kontaktu ze stażystką skontaktowała się z BKO w celu uzyskania informacji, czy stażystka Karolina R. zgłosiła przerwanie stażu.

Zastępca Dyrektora BKO Joanna Kencler wyjaśniła, że opiekun stażysty nie informował na bieżąco BKO o nieusprawiedliwionej nieobecności stażystki i fakt ten zgłosił dopiero po upływie kilkunastu dni od pierwszej nieobecności. Informacja ta została przez pracowników BKO niezwłocznie po otrzymaniu zgłoszenia od opiekuna przekazana do właściwego urzędu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 117-119, 164)

2. W dwóch z 43 objętych szczegółową analizą przypadków, wydanie bezrobotnemu opinii po zakończeniu stażu nastąpiło z przekroczeniem terminu określonego w § 6 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie staży, zgodnie z którym organizator stażu niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, po zakończeniu realizacji programu stażu zobowiązany jest wydać bezrobotnemu opinię, o której mowa w art. 53 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia. Opinie zostały wydane z pięcio- i sześciodniowym opóźnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 64-73)

Zastępca Dyrektora BKO Joanna Kencler Biura Kadr i Organizacji wyjaśniła: *W obydwu przypadkach staże zostały przerwane przez stażystów w związku z podjęciem zatrudnienia u innego pracodawcy. Biuro Kadr i Organizacji nie zostało o tym fakcie poinformowane w terminie wskazanym w rozporządzeniu. Niezwłocznie po otrzymaniu informacji o zakończeniu stażu pracownik Oddziału Zarządzania Kadrami przekazał informację o konieczności sporządzenia dokumentów związanych z zakończeniem stażu, które następnie zostały przesłane do właściwego urzędu pracy.*

(dowód: akta kontroli str. 159)

3. Instruktaż stanowiskowy w przypadku dwóch z 43 staży objętych badaniem przeprowadzony został przez osoby nieuprawnione, niezajmujące stanowisk kierowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 64-73)

Zgodnie z § 11 ust. 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy⁸ instruktaż stanowiskowy przeprowadza wyznaczona przez pracodawcę osoba kierująca pracownikami lub pracodawca, jeżeli osoby te posiadają odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe oraz są przeszkolone w zakresie metod prowadzenia instruktażu stanowiskowego.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora BKO osoby przeprowadzające instruktaż nie były upoważnione do wykonania tej czynności, jednak posiadały niezbędne doświadczenie i znajomość obowiązków, które mieli realizować stażyści. Zastępca Dyrektora dodała, że w przyszłości dołożone zostaną wszelkie starania, aby instruktaż stanowiskowy był przeprowadzany przez osoby pełniące funkcje kierownicze i posiadające odpowiednie kwalifikacje w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 158)

Ocena częściowa

W Urzędzie zapewniono odpowiednie warunki odbywania stażu, właściwy nadzór i opiekę nad stażystami, a realizowane w Urzędzie staże dostarczały beneficjentom rzetelnych i wartościowych treści dydaktycznych. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpłynęły na obniżenie jakości organizowanych w Urzędzie staży.

3. Realizacja praktyk

Opis stanu faktycznego

Zainteresowanie odbyciem praktyk w MUW w kontrolowanym okresie wyraziły 284 osoby (117 w 2013 r., 136 w 2014 r. oraz 31 w 2015 r.). Urząd zorganizował w tym okresie 249 praktyk, z tego 100 praktyk w 2013 r., 120 praktyk w 2014 r. oraz 29⁹ praktyk w 2015 r. (do 22 maja). Z 249 zorganizowanych w Urzędzie praktyk, 143 były to praktyki studenckie (58 w 2013 r., 65 w 2014 r. oraz 20 w 2015 r.), 102 praktyki absolwenckie (42 w 2013 r., 51 w 2014 r. oraz dziewięć w 2015 r.) natomiast cztery praktyki zorganizowane zostały na zasadzie swobody umów.

W Urzędzie negatywnie rozpatrzono 10 wniosków o realizację praktyk, z tego ośmiu absolwenckich, jednej praktyki studenckiej oraz jednej praktyki zawodowej. Główną przyczyną braku zgody ze strony Urzędu na odbycie praktyk studenckich była zbyt duża liczba praktykantów w danej komórce organizacyjnej odbywających praktyki w tym samym czasie bądź natężenie pracy w jednostce organizacyjnej. Ze względu na rezygnację praktykanta bądź odmowę realizacji ze strony szkoły lub uczelni do skutku nie doszła realizacja 13 praktyk w 2013 r. (siedmiu studenckich i sześciu absolwenckich) 10 praktyk w 2014 r. (ośmiu absolwenckich, jednej studenckiej i jednej zawodowej) oraz dwóch praktyk studenckich w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 74, 196, 208)

Podstawą organizacji praktyk studenckich były zawarte pomiędzy Urzędem, a uczelnią, szkołą lub innym podmiotem umowy lub porozumienia. MUW w kontrolowanym okresie posiadał porozumienia w sprawie organizacji praktyk studenckich zawarte z Uniwersytetem Warszawskim oraz Uniwersytetem Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Ponadto kwestii organizacji praktyk dotyczyły

⁸ Dz. U. Nr 180, poz. 1860 ze zm.

⁹ Praktyki w trakcie.

porozumienie o współpracy w zakresie rozwoju nowoczesnych technik komputerowych i współpracy naukowo-dydaktycznej zawarte z Polsko-Japońską Wyższą Szkołą Technik Komputerowych, porozumienie w sprawie współpracy naukowo-dydaktycznej zawarte z Akademią Obrony Narodowej oraz porozumienie w sprawie organizacji i prowadzenia praktyk aplikantów radcowskich zawarte z Okręgową Izbą Radców Prawnych w Toruniu.

(dowód: akta kontroli str. 165-179)

Szczegółową analizą objęto łącznie 41 zorganizowanych w kontrolowanym okresie w Urzędzie praktyk, z czego 23 stanowiły praktyki studenckie, natomiast 18 – praktyki absolwenckie (16,5% ogółu praktyk zorganizowanych w Urzędzie w kontrolowanym okresie). Z objętych badaniem praktyk, 27 praktyk zorganizowanych zostało w 2015 r. (do 22 maja), natomiast 14 w 2014 r.

Wszystkie badane umowy bądź porozumienia określały termin realizacji praktyk studenckich, dane studenta oraz obowiązki uczelni, Urzędu i studenta skierowanego na odbycie praktyki. Do obowiązków nałożonych na MUW jako zakład pracy lub organizatora praktyk należało m.in.: stworzenie warunków niezbędnych do realizacji praktyk studenckich zgodnie z programem praktyk, wyznaczenie opiekuna, zapoznanie studenta z zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisami przeciwpożarowymi, a także zasadami ochrony danych osobowych i regulaminem pracy, sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przez studenta zadań wynikających z programu praktyki, potwierdzenie przebiegu i faktu odbycia praktyki w dzienniczku praktyk i na karcie praktykanta. Ponadto, Urząd na prośbę praktykanta zobowiązany był do wystawienia na piśmie zaświadczenia potwierdzającego fakt odbywania praktyki.

W przypadku realizowanych w Urzędzie praktyk absolwenckich, umowy o praktyki absolwenckie zawierane przez Urząd z praktykantem, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o praktykach absolwenckich określały rodzaj pracy, w ramach której praktykant ma uzyskiwać doświadczenie i nabywać umiejętności praktyczne, okres odbywania praktyki, tygodniowy wymiar czasu pracy w ramach praktyki. Praktyki absolwenckie odbywające się w MUW były nieodpłatne.

Urząd przyjmujący studentów na praktyki wywiązał się z obowiązków wynikających z ww. umów i porozumień tj.:

- stworzył warunki niezbędne do realizacji praktyk studenckich poprzez zapewnienie stanowisk szkoleniowych wyposażonych w niezbędne urządzenia;
- wyznaczył opiekuna praktyk, który sprawował nadzór nad przebiegiem praktyki, co zostało potwierdzone wpisami w dziennikach praktyk, kartach praktyk lub sprawozdaniach z praktyk studenckich;
- zapoznał studentów odbywających praktykę z regulaminem pracy oraz przepisami i zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy;
- potwierdzał w dzienniczku praktyk i na karcie praktykanta realizowane w ramach praktyki zadania wraz z terminami ich realizacji,

We wszystkich (41) kontrolowanych sprawach w MUW zweryfikowano posiadanie przez studentów odbywających praktyki w Urzędzie ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków, bądź to w oparciu o informację ze strony uczelni w tym zakresie, bądź przedstawioną przez praktykanta polisę ubezpieczeniową (kopia polisy zamieszczana w dokumentacji MUW).

Nadzór nad realizacją zagadnień objętych programem praktyk studenckich pełnili wyznaczeni w MUW opiekunowie praktyk, w 10 z 41 analizowanych przypadków opiekunami byli kierownicy oddziałów. W pozostałych przypadkach jako opiekunowi wskazani zostali pracownicy oddziałów zajmujący stanowiska: inspektora, starszego inspektora, specjalisty bądź głównego specjalisty.

(dowód: akta kontroli str. 180-181, 183-184)

Odnosząc się do nowego systemu organizacji praktyk studenckich w administracji rządowej wprowadzonego przyjętymi przez Radę Ministrów w dniu 3 marca 2015 r. *Zaleceniami dotyczącymi praktyk studenckich w urzędach administracji rządowej oraz w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych w 2015 r.* Zastępca Dyrektora BKO wyjaśniła, że: *Przed wejściem w życie zaleceń urząd przyjmował średnio 120 praktykantów rocznie. Praktyki realizowane przez urząd cieszyły się dużym zainteresowaniem ze strony studentów. Sformalizowanie procesu utrudniło i spowodowało wydłużenie czasu oczekiwania studentów na organizację i realizację praktyk. Dlatego też kandydaci rezygnują z praktyk w administracji na rzecz sektora prywatnego. Ponadto, uczelnie nie zostały przygotowane do realizacji praktyk zgodnie z zaleceniami, co utrudnia współpracę w tym zakresie i także zniechęca studentów.*

(dowód: akta kontroli str. 159)

W kontrolowanym okresie po odbytej praktyce zatrudnienie w Urzędzie znalazło sześć osób (trzy osoby w 2013 r. oraz trzy osoby w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 68-69)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W Urzędzie zapewniono odpowiednie warunki odbywania praktyk, właściwy nadzór i opiekę nad praktykantem. Realizowane w Urzędzie praktyki dostarczały beneficjentom rzetelnych i wartościowych treści dydaktycznych.

4. Wolontariat

W okresie objętym kontrolą Zastępca Dyrektora BKO z upoważnienia Dyrektora Generalnego MUW zawarła 84 porozumienia dotyczące świadczeń w ramach wolontariatu. Urząd wyraził zgodę na odbycie zdecydowanej większości zadeklarowanych świadczeń wolontarystycznych (dwa wnioski rozpatrzono negatywnie z uwagi na natężenie pracy we wskazanej komórce organizacyjnej). W przypadku ośmiu wolontariatów nie doszło do ich realizacji z uwagi na rezygnację zainteresowanej osoby.

Szczegółową analizą objęto realizację 29 świadczeń wolontarystycznych (35% ogółu wolontariatów zorganizowanych w Urzędzie w kontrolowanym okresie). Badaniem objęto realizację ośmiu porozumień zawartych w 2013 r., 11 podpisanych w 2014 r. oraz 10 porozumień zawartych w 2015 r. (do 22 maja).

We wszystkich 29 analizowanych przypadkach świadczenia wolontariusza w Urzędzie wykonywane były przez okres dłuższy niż 30 dni. W związku z powyższym, zgodnie z art. 44 ust. 4 ustawy o wolontariacie, w każdym z badanych przypadków zawarte zostało pisemne porozumienie.

Długość wolontariatu wynosiła od 10 dni (skrócenie wolontariatu z uwagi na podjęcie pracy) do 293 dni (w 2015 r. MUW zawarł cztery porozumienia o czasie trwania 293 dni). Średnia długość wolontariatów objętych analizą wynosiła blisko 90 dni. Powyższą średnią zdecydowanie przewyżają cztery porozumienia zawarte w marcu 2015 r. z okresem trwania 293 dni. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BKO wynika, że tak długi czas trwania zawartych na początku 2015 r. porozumień wynika ze zwiększonej liczby pilnych zadań w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości oraz Wydziale Infrastruktury, jak również zainteresowania możliwością zdobycia doświadczenia zawodowego w obszarze działania tych wydziałów ze strony wolontariuszy.

W badanym przypadkach najwięcej osób świadczyło wolontariat w wymiarze od miesiąca do dwóch miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 87-91)

Zawarte porozumienia, zgodnie z wymogiem zawartym w art. 44 ust. 1 ustawy o wolontariacie zawierały postanowienie o możliwości jego rozwiązania za trzydniowym okresem wypowiedzenia. Ponadto w przypadku każdego z porozumień (w § 2) w sposób szczegółowy określono zakres wykonywanych przez wolontariusza świadczeń.

W objętych badaniem porozumieniach zawieranych przez Urząd w okresie od stycznia 2013 r. do maja 2014 r. nie określano wymiaru godzinowego wolontariatu. W porozumieniach zawieranych przez Urząd od lipca 2014 r. do lutego 2015 r. w sposób sztywny określano tygodniowy wymiar godzinowy świadczeń wolontarystycznych (najczęściej 20 godzin tygodniowo), natomiast w porozumieniach zawieranych od lutego 2015 r. ujmowano wymiar godzinowy z zastosowaniem sformułowania „co najmniej 20 godzin tygodniowo”.

Zastępca Dyrektora BKO Joanna Kencler wyjaśniła: *Od czasu wprowadzenia wolontariatu w urzędzie, tj. od 2011 r. w porozumieniach nie był określany godzinowy tygodniowy wymiar czasu pracy wolontariusza. Uniemożliwiało to ustalenie faktycznej liczby przepracowanych godzin. Zdarzały się sytuacje, w których wolontariusz przychodząc np. jeden dzień w tygodniu, w sytuacji gdy porozumienie było zawarte na pół roku, oczekiwał zaświadczenia o odbyciu sześciomiesięcznego wolontariatu. W związku z powyższym, w celu uniknięcia takich sytuacji, w porozumieniach zawieranych od stycznia 2013 r. tygodniowy wymiar czasu pracy określany był konkretnie (najczęściej 20 godzin tygodniowo). Jednakże po przeanalizowaniu sytuacji, wychodząc naprzeciw potrzebom wydziałów i możliwościom wolontariuszy, zastosowane zostało elastyczne podejście. Dlatego też od lutego 2015 r. funkcjonuje zapis „co najmniej 20 godzin tygodniowo”. Godziny odbywania wolontariatu są doprecyzowane na listach obecności, na podstawie których sporządzane są zaświadczenia oraz opinie o wykonywaniu świadczeń przez wolontariusza.*

(dowód: akta kontroli str. 162-163)

Po zakończeniu okresu na jaki zostały zawarte porozumienia wolontariusze otrzymali zaświadczenia zgodnie z art. 44 ust. 2 i 3 ustawy o wolontariacie.

Wolontariat podobnie jak organizowane w Urzędzie praktyki i staże rozpoczynał się szkoleniem wstępnym w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz instruktażem ogólnym i stanowiskowym. Wolontariusze zapoznawali się również z regulaminem pracy Urzędu, Vademecum Ochrony Danych Osobowych, przepisami Instrukcji Bezpieczeństwa Pożarowego dla budynku MUW.

Przed rozpoczęciem wolontariatu i po jego zakończeniu część wolontariuszy realizowała podobne zadania służbowe, pracując w Urzędzie i zdobywając doświadczenie zawodowe w administracji publicznej w ramach praktyk lub staży:

- Aleksandra W. świadcząca usługi wolontarystyczne w Oddziale Prasowym od 26 listopada 2012 r. do 3 grudnia 2012 r., wcześniej odbywała staż w MUW w Oddziale Zarządzania Kadrami w okresie od 8 maja do 7 listopada 2012 r., a następnie od 19 listopada 2012 r. do 18 lutego 2013 r. świadczyła usługi wolontarystyczne w Oddziale Zwrotu Nieruchomości i Odszkodowań,
- Jolanta K. świadcząca usługi wolontarystyczne w Oddziale ds. Osób Niepełnosprawnych w okresie od 21 października 2013 r. do 21 listopada 2013 r. wcześniej odbywała staż w Wydziale Polityki Społecznej od 8 lipca 2013 r. do 7 października 2013 r.

- Robert L., świadczący usługi wolontarystyczne w Wydziale Certyfikacji Funduszy Europejskich od 8 listopada 2013 r. do 28 lutego 2014 r., wcześniej odbywał staż w MUW w Wydziale Certyfikacji Funduszy Europejskich od 8 maja 2013 r. do 7 listopada 2013 r., następnie został zatrudniony w Wydziale Certyfikacji Funduszy Europejskich na podstawie umowy od 1 marca 2014 r. do 29 stycznia 2015 r. i kolejnej umowy od 30 stycznia 2015 r. do 29 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 64-73, 87-91)

Liczba wolontariuszy, która znalazła zatrudnienie w MUW po odbytych wolontariacie wyniosła w kontrolowanym okresie 18 osób (siedem osób w 2013 r., 10 osób w 2014 r. oraz jedna osoba w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 64-73)

Ocena częściowa

W Urzędzie stworzono odpowiednie warunki do skutecznego zdobywania doświadczenia zawodowego i podwyższania kwalifikacji zawodowych w ramach wolontariatu. Świadczenia wolontarystyczne w Urzędzie miały swój specyficzny charakter i różniły się od klasycznego ujęcia działalności wolontarystycznej. Wszystkie realizowane w Urzędzie wolontariaty odpowiadały swoim charakterem stażom, bądź praktykom i stanowiły w każdym przypadku drogę do zdobycia doświadczenia zawodowego w administracji publicznej.

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 Kontroli¹⁰, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu usprawnienie obiegu informacji w zakresie realizowanych praktyk, staży i wolontariatów pomiędzy wydziałami, w których stażyści, praktykanci i wolontariusze wykonują zadania, a BKO prowadzącym całokształt spraw dotyczących organizacji i koordynacji praktyk, staży i wolontariatu w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości związanych z nieterminową realizacją niektórych obowiązków wynikających z rozporządzenia w sprawie staży
2. Podjęcie działań zapewniających prowadzenie instruktażu stanowiskowego przez osoby uprawnione.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia 29 czerwca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

Kontroler
Iwona Rezner
doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis

Kontroler
Krzysztof Kopec
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis