



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.13.6.2024

Pan
Romuald Zgrzywa
Starosta Staszowski
Starostwo Powiatowe
w Staszowie
ul. Józefa Piłsudskiego 7
28-200 Staszów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/065 – Zapewnienie dostępu obywateli wykluczonych cyfrowo do środków publicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Staszowie, ul. Józefa Piłsudskiego 7, 28-200 Staszów (dalej: Starostwo lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Romuald Zgrzywa jest Starostą Staszowskim (dalej: Starosta) od 6 maja 2024 r., wcześniej od 22 listopada 2018 r. Starostą Staszowskim był Józef Żółciak.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja działań związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu cyfrowemu. 2. Działania podejmowane w celu zapewnienia równego dostępu do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontroler	Piotr Fatalski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/132/2024 z 14 listopada 2024 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Starostwie zidentyfikowano problem wykluczenia cyfrowego w społeczeństwie w zakresie zapewnienia równego dostępu do środków publicznych, ale nie analizowano i nie monitorowano tego. Starostwo nie podejmowało współpracy z innymi organami administracji publicznej w zakresie zapewnienia równego dostępu do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo.

Sprawowany przez Starostę nadzór nad Powiatowym Urzędem Pracy w Staszowie (dalej: PUP) nie był wystarczający, ponieważ prowadzony był jedynie w oparciu o otrzymywane z PUP dokumenty. W okresie objętym kontrolą Starosta nie przeprowadził w PUP żadnej kontroli ani audytu.

W Starostwie opracowano procedury kontroli zarządczej, w których m.in. określono jakie informacje mają przedkładać Staroście Staszowskiemu kierownicy powiatowych jednostek organizacyjnych. W latach 2021-2023 Starosta Staszowski nie składał corocznych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, pomimo obowiązku wynikającego z punktu 22 Standardów kontroli zarządczej (E – Monitorowanie i ocena) stanowiących załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów w sprawie Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³.

Zadania związane z nadzorem, kontrolą i rozpatrywaniem skarg zostały prawidłowo przypisane w strukturze organizacyjnej, jednak samodzielne stanowisko ds. kontroli nie było obsadzone przez cały okres objęty kontrolą. W Starostwie zatrudniano kompetentnych pracowników nadzorujących PUP i rozpatrujących skargi. Pracownicy ci nie uczestniczyli w szkoleniach w okresie objętym kontrolą.

W Starostwie opracowano procedury kontrolne oraz w zakresie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków.

OBSZAR

1. Organizacja działań związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu cyfrowemu

Opis stanu faktycznego

W Starostwie zidentyfikowano, ale nie analizowano problemu wykluczenia cyfrowego⁴ w społeczeństwie, w tym w zakresie zapewnienia równego dostępu do środków publicznych. W Starostwie nie monitorowano poziomu wykluczenia cyfrowego społeczeństwa oraz potrzeb mieszkańców powiatu w tym zakresie. Nie wyznaczono również pracowników odpowiedzialnych za organizowanie i monitorowanie działań mających na celu ograniczenie wykluczenia cyfrowego w powiecie.

(akta kontroli str. 7)

Starosta wyjaśnił m.in.: *problem wykluczenia cyfrowego był analizowany w latach 2008 - 2010. Na podstawie tych analiz były realizowane przez powiat staszowski dwa*

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. Urz. MF nr 15 poz. 84.

⁴ Pozbawienie obywateli możliwości pełnego udziału w ważnych dziedzinach życia społecznego z powodu braku lub ograniczonej możliwości skorzystania z nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych (brak dostępu lub kompetencji do skorzystania z tych technologii). Źródło: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/133/plik/ot-637_internet.pdf.

projekty przeciwdziałające wykluczeniu cyfrowemu wśród uczniów szkół ponadpodstawowych oraz ich rodziców. Z braku środków finansowych oraz braku podstawy prawnej w tym zakresie nie prowadzono w późniejszych latach badań i monitoringu wykluczenia cyfrowego w powiecie staszowskim. Nie mniej jednak wszelkie informacje dotyczące wykluczenia cyfrowego były publikowane na stronie Starostwa Powiatowego.

(akta kontroli str. 210, 213)

Organizacja wewnętrzna Starostwa oraz szczegółowy zakres działań poszczególnych wydziałów zostały określone w regulaminie organizacyjnym oraz regulaminach wewnętrznych wydziałów. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starosta Staszowski sprawował nadzór nad PUP. Do zakresu działań Wydziału Nadzoru i Organizacji należało m.in. zapewnienie prawidłowego i sprawnego funkcjonowania organów powiatu, Starostwa oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, w tym prowadzenie kontroli wydziałów i jednostek organizacyjnych. Do zakresu działania Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego należały zadania ochrony i promocji zdrowia, sprawy obywatelskie oraz polityka społeczna powiatu. W szczególności do kompetencji Wydziału, w zakresie polityki społecznej należała m.in. współpraca z PUP oraz poradnictwo zawodowe dla osób niepełnosprawnych i pracodawców.

(akta kontroli str. 8-131)

Z dniem 26 maja 2021 r. w Starostwie zlikwidowano stanowisko audytora wewnętrznego i zadania audytowe zlecono firmie zewnętrznej. W latach objętych kontrolą została sporządzona analiza ryzyka, plan audytu i sprawozdania z wykonania planu audytu. W analizach ryzyka nie stwierdzono ryzyk związanych z PUP, nadzorem nad PUP oraz wykluczeniem cyfrowym w społeczeństwie. Prowadzone badania audytowe również nie dotyczyły powyższej tematyki.

(akta kontroli str. 8-68, 132-169)

Z dniem 26 maja 2021 r. w Starostwie utworzono samodzielne stanowisko ds. kontroli. Do jego obowiązków należała realizacja w Starostwie oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych, a także innych podmiotach otrzymujących środki finansowe z budżetu powiatu zadań, których celem była ocena realizacji bieżącej działalności podmiotów kontrolowanych oraz związanego z nią ryzyka. W szczególności m.in.:

- prowadzenie kontroli planowych i doraźnych w komórkach organizacyjnych Starostwa oraz jednostkach organizacyjnych powiatu;
- opracowanie wewnętrznych przepisów regulujących sprawy kontroli;
- opracowanie rocznego planu kontroli;
- opracowywanie i nadzorowanie przestrzegania wewnętrznych przepisów dotyczących kontroli zarządczej.

Od utworzenia samodzielnego stanowiska ds. kontroli do rozpoczęcia niniejszej kontroli stanowisko nie zostało obsadzone, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7, 37-68, 215)

W okresie objętym kontrolą zadania związane z nadzorem, kontrolą i rozpatrywaniem skarg przypisano w *Karcie zadań stanowiska* pracy Naczelnikowi Wydziału Organizacji i Nadzoru. W badanym okresie, w związku

z przejściem na emeryturę byłego Naczelnika, nastąpiła zmiana na ww. stanowisku. Od 29 sierpnia 2024 r. funkcję Naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru sprawuje osoba pełniąca do tego dnia funkcję Kierownika Biura Obsługi Rady i Zarządu. Pracownicy zajmujący się nadzorem nad PUP oraz współpracą z PUP posiadali odpowiednie kwalifikacje. Były Naczelnik posiadał wykształcenie wyższe techniczne oraz ukończone studia podyplomowe z zakresu gospodarki samorządowej i 43 letni staż pracy, a obecny wykształcenie wyższe ekonomiczne i 29 letni staż pracy, w tym 25 letni w Starostwie. Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego posiadał wykształcenie wyższe humanistyczne oraz ukończone studia podyplomowe z zakresu wyceny i gospodarki nieruchomościami i 47 letni staż pracy, w tym 17 letni w Starostwie. W *Karcie zadań stanowiska* Naczelnika nie przypisano żadnych zadań nadzorczych ani rozpatrywania skarg, tj. zadań wynikających z regulaminu organizacyjnego.

(akta kontroli str. 170-181, 185)

Starosta wyjaśnił: *brak przepisów w kodeksie pracy, z których wynikałby obowiązek posiadania przez pracownika dokumentu w postaci karty zadań. Wprowadzona w Starostwie Powiatowym karta zadań zawiera jedynie przykładowo zadania wykonywane przez pracownika. Szczegółowe zadania określa Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego i Zarządzenie Starosty w sprawie wprowadzenia regulaminów organizacyjnych komórek wewnętrznych oraz aktualnie obowiązujące przepisy prawa. Zadania wszystkich Naczelników Wydziałów określone są w § 22 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa. W mojej ocenie zakres zadań pracownika określa nie tylko karta zadań, ale przede wszystkim obowiązujące przepisy prawa, w tym prawa wewnętrznego tj. Regulaminu Organizacyjnego Starostwa oraz regulaminów wewnętrznych wydziałów.*

(akta kontroli str. 213-214)

Karta zadań stanowiska Naczelnika Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego stanowiąca załącznik nr 2 do regulaminu organizacyjnego Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego Starostwa, została wprowadzona zarządzeniem nr 35/2013 Starosty Staszowskiego z dnia 20 września 2013 r. jako dokument obowiązujący w Starostwie.

(akta kontroli str. 69-131)

Inspektor w Wydziale Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego, któremu w *Karcie zadań stanowiska* przypisano współpracę z PUP, posiadał wykształcenie wyższe humanistyczne oraz ukończone studia podyplomowe z zakresu rachunkowości i zarządzania finansami i 28 letni staż pracy, w tym 25 letni w Starostwie.

Pracownikom powierzono zadania na piśmie, a oni pisemnie potwierdzili ich przyjęcie. W Starostwie zapewniono system zastępstw. Ww. czterej pracownicy nie uczestniczyli w żadnym szkoleniu merytorycznym co najmniej od 2018 r.

(akta kontroli str. 170-181, 185)

Starosta wyjaśnił: *co roku w Starostwie uchwalany jest budżet na szkolenia, który w całości jest wykorzystywany. Dla przykładu w 2023 roku na szkolenia przeznaczono ponad 15 000 zł a w 2024 roku ponad 28 000 zł. Potrzebę szkolenia zgłaszają do Wydziału Organizacji i Nadzoru lub kierownictwa Starostwa Naczelnicy Wydziałów lub do Naczelników Wydziałów podlegli pracownicy. Po akceptacji przełożonego pracownik uczestniczy w szkoleniu. W analizowanym okresie nie było przypadku*

w Starostwie, aby odmówiono pracownikowi wzięcia udziału w szkoleniu, na które zgłaszał chęć uczestniczenia. Na podkreślenie zasługuje fakt, że oferowana tematyka szkoleń musi odpowiadać zakresowi realizowanych przez pracownika zadań lub nowych przypisanych zadań. Brak szkoleń wymienionych w piśmie pracowników wynikał przede wszystkim z tego, że proponowana tematyka szkoleń nie spełniała kryteriów wymienionych powyżej.

(akta kontroli str. 213)

Tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków został uregulowany w rozdziale VII regulaminów organizacyjnych obowiązujących w okresie objętym kontrolą. Wydział Organizacji i Nadzoru koordynował przyjmowanie, rozpatrywanie, i załatwianie skarg, a także prowadził rejestr skarg i wniosków. Skargi na działalność sekretarza, skarbnika i naczelników wydziałów rozpatrywał Starosta przy pomocy Wydziału Organizacji i Nadzoru. Skargi na pracowników wydziałów rozpatrywali naczelnicy w ramach swej właściwości rzeczowej. Organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności Zarządu oraz Starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej była Rada Powiatu.

(akta kontroli str. 8-68)

Organizacja kontroli zarządczej w sposób ogólny została uregulowana w obowiązujących w okresie kontroli regulaminach organizacyjnych. Szczegółową organizację kontroli zarządczej uregulowano w zarządzeniu Starosty Staszowskiego nr 36/2010 r. z 30 czerwca 2010 r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Staszowie. W zarządzeniu określono cele, kryteria oraz dokumenty kontroli zarządczej.

Zasady prowadzenia kontroli zarządczej w stosunku do jednostek organizacyjnych powiatu określało zarządzenie Starosty Staszowskiego nr 10/2010 z 22 marca 2010 r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych powiatu staszowskiego. Kierownicy powiatowych jednostek organizacyjnych zobowiązani byli do przygotowania i wdrożenia procedur zarządzania ryzykiem. W ramach systemu kontroli zarządczej upoważnieni pracownicy Starostwa zobowiązani byli do wykonywania kontroli w jednostkach organizacyjnych, a audyt wewnętrzny w jednostkach organizacyjnych powiatu przeprowadzać miał audytor wewnętrzny zatrudniony w Starostwie. Kierownicy jednostek organizacyjnych powiatu byli zobowiązani, corocznie w terminie do 31 marca, przekazywać Staroście Staszowskiemu informację o funkcjonowaniu w ich jednostkach kontroli zarządczej w minionym roku kalendarzowym. Informacje zawierały wykaz działań podjętych w celu osiągnięcia następujących celów kontroli zarządczej:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- skuteczności i efektywności działań;
- wiarygodności sprawozdań;
- ochrony zasobów;
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- zarządzania ryzykiem.

Starosta w latach 2021-2023 nie sporządzał oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 8-68, 186-196, 405-435)

**Stwierdzone
nieprawidłowości**

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

1. Samodzielne stanowisko ds. kontroli nie zostało obsadzone do zakończenia niniejszej kontroli, pomimo że zgodnie z § 40 regulaminu organizacyjnego Starostwa wprowadzonego uchwałą nr 37/21 Zarządu Powiatu w Staszowie z dnia 26 maja 2021 r. zostało utworzone z dniem podjęcia uchwały.

(akta kontroli str. 7, 215)

Starosta wyjaśnił: *pomimo nieobsadzenia stanowiska ds. kontroli w porozumieniu z kierownictwem jednostki sporządzano co roku analizę ryzyka z planem audytu wewnętrznego. W analizie ryzyka uwzględniano takie zagadnienia jak zadania realizowane przez PUP. Z powodu braku dostatecznych środków finansowych w budżecie stanowisko to nie zostało obsadzone. W analizowanym okresie tj. od 2021 roku do końca 2024 roku w PUP nie przeprowadzono kontroli przypisanej do Wydziału Organizacji i Nadzoru, gdyż analizowany poziom ryzyka w tej jednostce był stosunkowo niski. Nadto brany był pod uwagę fakt, że w powyższej materii nie wpłynęły do Starostwa żadne skargi.*

(akta kontroli str. 210-211)

2. Starosta nie sporządzał oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w latach 2021-2023.

Zgodnie z punktem 22 Standardów kontroli zarządczej (E – Monitorowanie i ocena) stanowiących załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów w sprawie Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, źródłem uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki powinny być w szczególności wyniki: monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli. Zaleca się coroczne potwierdzenie uzyskania powyższego zapewnienia w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok. Wzór oświadczenia o stanie kontroli zarządczej określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej⁵

(akta kontroli str. 408-434)

Starosta wyjaśnił: *W Starostwie w latach 2021 - 2023 nie sporządzano oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, ponieważ problematyka ta przypisana została do samodzielnego stanowiska ds. kontroli, które na przestrzeni ostatnich lat nie zostało obsadzone.*

(akta kontroli str. 408-434)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie zidentyfikowano, ale nie analizowano i nie monitorowano problemu wykluczenia cyfrowego w społeczeństwie, w tym w zakresie zapewnienia równego dostępu do środków publicznych. W strukturze organizacyjnej prawidłowo przypisano zadania związane z nadzorem, kontrolą

⁵ Dz. U. Nr 238, poz. 1581.

i rozpatrywaniem skarg. W Starostwie opracowano procedury kontroli zarządczej, jednak Starosta nie składał corocznych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej. Samodzielne stanowisko ds. kontroli nie było obsadzone przez cały okres objęty kontrolą. W Starostwie zatrudniano kompetentnych pracowników nadzorujących i współpracujących z PUP, a także rozpatrujących skargi. Pracownicy ci nie uczestniczyli w szkoleniach w okresie objętym kontrolą. Tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków został uregulowany.

OBSZAR

2. Działania podejmowane w celu zapewnienia równego dostępu do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo

Opis stanu faktycznego

W Strategii Rozwoju Powiatu Staszowskiego na lata 2016-2025 w analizie SWOT, jako szanse wskazano wykorzystanie możliwości projektowych dla zwiększenia pomocy uczniom z ubogich rodzin w ramach projektu przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu. W ramach realizacji strategii, jako jeden z celów operacyjnych wskazano realizację inwestycji teleinformatycznych, wspieranie projektów likwidacji wykluczenia cyfrowego na terenach wiejskich. Podstawą określenia celu było zwiększenia możliwości dostępu do usług publicznych i poprawa ich jakości, równomierny rozwój sieci szerokopasmowych, usług dostępnych w sieci oraz kompetencji cyfrowych społeczeństwa, szczególnie na obszarach, gdzie dostęp do Internetu jest niemożliwy w warunkach rynkowych, zwiększenie zastosowania technik informacyjno-komunikacyjnych w usługach publicznych i komunikacji wzajemnej. W ramach inwestycji i inicjatyw do realizacji przewidziano zapewnienie dostępu do zatrudnienia osobom bezrobotnym, rozbudowa łączy internetowych dla potrzeb osób poszukujących pracy, a także gospodarstw domowych z terenu powiatu staszowskiego.

W Strategii Rozwoju Powiatu Staszowskiego na lata 2016-2025 nie odniesiono się do problematyki problemu wykluczenia cyfrowego w obszarze zapewnienia równego dostępu do środków publicznych osobom/podmiotom wykluczonym cyfrowo.

(akta kontroli str. 197-198)

Starosta wyjaśnił m.in.: zapisy Celów Strategicznych oraz Celów Operacyjnych przyporządkowanych celom strategicznym w „Strategii Rozwoju Powiatu Staszowskiego na lata 2016-2025” wynikały ze zgłoszeń dokonanych podczas szerokiej konsultacji społecznej, w której udział wzięli, m.in.: radni powiatu, wójtowie i burmistrzowie oraz pracownicy gmin, nauczyciele i pracownicy oświaty, przedsiębiorcy, członkowie fundacji i stowarzyszeń, a także przedstawiciele różnych innych środowisk. W związku z powyższym autorzy strategii byli zobowiązani do zamieszczenia szeregu zapisów, nawet takich, które miały niewielką szansę na ich realizację. (...) Osobom biorącym udział w konsultacjach podczas pisania strategii zależało głównie na: remontach dróg, poprawie warunków kształcenia dzieci i młodzieży, zapewnieniu należytej opieki medycznej oraz poprawie bezpieczeństwa przeciwpożarowego i przeciwpowodziowego, a także ogólnego bezpieczeństwa na ulicach. Natomiast dostęp do środków publicznych osobom/podmiotom wykluczonym cyfrowo zapewniały bez problemu urzędy miast i gmin oraz gmin, niemniej takich chętnych do skorzystania z tych możliwości praktycznie nie było. Ponadto w wielu domach w miastach i na wsi posiadano komputer lub laptop chociażby na wyposażeniu uczniów różnych typów szkół co dawało możliwość uzyskania łączy przez mobilny Internet. Do znacznego zwiększenia liczby laptopów

w gospodarstwach domowych doszło min. w marcu i kwietniu-2020 roku w wyniku realizacji programu „Zdalna szkoła” po wybuchu pandemii Covid. Wtedy to 40 szt. laptopów, których zakup został sfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Gospodarczego w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, a także z wkładu własnego powiatu staszowskiego, rozdano uczniom szkół ponadpodstawowych powiatu. Ponadto środki publiczne dostępne w latach 2020-2024 dla obywateli, podobnie jak w latach wcześniejszych były możliwe do pozyskania w zasadzie wyłącznie za pośrednictwem różnych instytucji realizujące programy wsparcia dla obywateli i przedsiębiorców realizowane m.in. przez: Powiatowy Urząd Pracy i Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, jak również przez zainteresowanych programami przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 247-248)

W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Powiatu Staszowskiego na lata 2016-2022 nie odnoszono się do problemu wykluczenia cyfrowego.

(akta kontroli str. 197-201)

Starosta wyjaśnił m.in.: w diagnozie problemów pomocy społecznej wskazano, że ważnym aspektem działań powiatu było zawarcie w 2012 r. porozumienia z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i przystąpienie do realizacji pilotażowego programu „Aktywny Samorząd”. W dalszym opisie wskazano, że w ramach programu jest realizowany cel pn. przygotowanie beneficjentów programu z zaburzeniami ruchu i percepcji wzrokowej do pełnienia różnych ról społecznych, poprzez umożliwienie im włączenia się do tworzącego się społeczeństwa informacyjnego.” W ramach realizacji przedmiotowego celu (czego nie wskazano w strategii) osoby z dysfunkcją kończyn górnych i osoby niewidome otrzymywały dofinansowanie do sprzętu elektronicznego lub jego części oraz oprogramowania, szkoleń w zakresie obsługi nabytego w ramach programu sprzętu elektronicznego i oprogramowania oraz do urządzeń brajlowskich.

Misję strategii określono jako tezę: „Zapewnienie mieszkańcom powiatu staszowskiego warunków sprzyjających osobistemu rozwojowi, przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu oraz podejmowanie wspólnych działań administracji samorządowej, partnerów społecznych i gospodarczych na rzecz rozwoju lokalnej demokracji, integracji społecznej, równości szans edukacyjnych. Zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu jest jednym z narzędzi przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu.

W ramach Celu strategicznego nr 5: Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu określono następujące zadania operacyjne, które dotyczą problematyki wykluczenia społecznego:

- realizacja przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, zadań z zakresu rehabilitacji społecznej,
- działania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych finansowane ze środków PFRON⁶,
- poprawa warunków bytowych i jakości życia osób niepełnosprawnych poprzez działania nakierunkowane na zwiększenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych niepełnosprawnych, a także pomoc psychologiczno-pedagogiczną w wyborze zawodu.

W ramach w/w zadań operacyjnych mieściły się zadania dotyczące przeciwdziałaniu wykluczeniu cyfrowemu osób niepełnosprawnych, tj. likwidacja barier technicznych

⁶ Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

i w komunikowaniu się poprzez dofinansowanie sprzętu komputerowego oraz zwiększanie poziomu wykształcenia.

Problematyka równego dostępu do środków publicznych osobom/podmiotom wykluczonym cyfrowo nie została uwzględniona w strategii, ponieważ jest sprawą oczywistą, że osoby/podmioty wykluczone cyfrowo miały równy dostęp do środków publicznych poprzez składanie wniosków w formie papierowej.

(akta kontroli str. 248-249)

W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Powiatu Staszowskiego na lata 2023-2030 nie odnoszono się do problemu wykluczenia cyfrowego.

(akta kontroli str. 197-201)

W złożonych wyjaśnieniach Starosta wskazał na realizację programu „Aktywny samorząd”. Ponadto Starosta wyjaśnił m.in.: *w rozdziale VI strategii określono misję Strategii, tj. „Zapewnienie mieszkańcom powiatu staszowskiego warunków sprzyjających osobistemu rozwojowi, przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu oraz podejmowanie wspólnych działań administracji samorządowej, partnerów społecznych i gospodarczych na rzecz rozwoju lokalnej demokracji, integracji społecznej, równości szans edukacyjnych”. Wizję strategii określono jako tezę: „Stworzenie mieszkańcom odpowiednich warunków życia oraz zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, ze szczególnym uwzględnieniem aktywizacji osób znajdujących się w stanie wykluczenia społecznego i wdrożenie przedsięwzięć ograniczających skutki życia w biedzie”. Jako główne kierunki działań rozwiązywania problemów społecznych na terenie powiatu staszowskiego wskazano m.in. aktywizację i integrację grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym rodzin ubogich oraz systemowe wsparcie osób niepełnosprawnych oraz osób starszych. Zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu jest jednym z narzędzi systemowego wsparcia osób starszych i niepełnosprawnych, które są grupami społecznymi najbardziej wykluczonymi cyfrowo, ze względu na wiek i dysfunkcje.*

W Rozdziale VII. Strategia pomocy - cele strategiczne, operacyjne i zadania:

a/ w ramach Celu strategicznego nr 5: Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu określono następujące zadania operacyjne, które dotyczą problematyki wykluczenia społecznego (w tym cyfrowego), tj.:

- zwiększenie integracji i aktywizacji społecznej niepełnosprawnych, poprzez pobudzanie i rozwijanie zainteresowań, a także tworzenia otoczenia przyjaznego ludziom niepełnosprawnym*
- działania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych finansowane ze środków PFRON,*
- poprawa warunków bytowych i jakości życia osób niepełnosprawnych poprzez działania nakierunkowane na zwiększenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych niepełnosprawnych,*
- zmniejszanie barier ograniczających uczestnictwo beneficjentów programu w życiu społecznym, zawodowym i w dostępie do edukacji, poprzez realizację programów celowych.*

W ramach ww zadań operacyjnych mieściły się zadania dotyczące przeciwdziałaniu wykluczeniu cyfrowemu osób niepełnosprawnych, tj. likwidacja barier technicznych i w komunikowaniu się poprzez dofinansowanie sprzętu komputerowego oraz zwiększanie poziomu wykształcenia.

Wydział Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego prowadził kampanie informacyjną o realizowanych programach celowych informując jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe prowadzące działalność z zakresu pomocy społecznej. Wiele osób zgłasza się do Wydziału we wszelkich sprawach dotyczących pomocy społecznej i otrzymuje kompleksowe informacje, gdzie szukać pomocy w rozwiązywaniu poszczególnych spraw. Beneficjenci często nie chcą się zapoznawać z materiałami promocyjnymi i składać wniosku elektronicznie, pomimo że mają do tego warunki techniczne. W/w pobierają druki wniosków bezpośrednio w Wydziale prosząc od razu o pomoc w ich wypełnieniu.

(akta kontroli str. 249-250)

W okresie objętym kontrolą powiat staszowski nie realizował projektów związanych z wykluczeniem cyfrowym. W latach wcześniejszych zrealizowano dwa projekty w powyższym zakresie.

W latach 2009-2015 zrealizowano projekt pn. Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu eInclusion w Powiecie Staszowskim, którego celem było przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu na terenie powiatu staszowskiego poprzez zakupienie komputerów wyposażonych w oprogramowanie systemowe i biurowe umożliwiające korzystanie z ICT wraz z zapewnieniem dostępu do Internetu szerokopasmowego dla 100 gospodarstw domowych. Grupa docelowa została określona w oparciu o dane przekazane przez szkoły ponadgimnazjalne we współpracy z ośrodkami pomocy społecznej. Wśród grupy docelowej znajdowały się osoby niepełnosprawne o różnym stopniu niepełnosprawności. Ponadto w ramach działań koordynacyjnych zmniejszających problem wykluczenia cyfrowego została utworzona pracownia wyposażona w 10 stanowisk komputerowych z dostępem do internetu, dostępna dla mieszkańców powiatu. W ramach projektu dla 200 osób przeprowadzono szkolenie (łącznie 700 godzin). W szkoleniach brało udział 90 dzieci i młodzieży oraz 10 osób niepełnosprawnych.

W latach 2014-2015 zrealizowano projekt pn. Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu w Powiecie Staszowskim z wykorzystaniem metod e-learningu. Celem projektu było przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu poprzez dostarczenie komputerów oraz całkowite pokrycie kosztów dostępu do internetu dla 40 gospodarstw domowych, które z przyczyn ekonomicznych, z uwagi na niepełnosprawność zagrożone były wykluczeniem cyfrowym. W ramach działań zakupiono sprzęt i zapewniono dostęp do internetu dla czterech szkół średnich oraz Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Staszowie. Na sprzęcie zainstalowano platformy e-learningowe, które umożliwiały kształcenie na odległość, samorealizację szkoleń internetowych oraz dostęp do zbiorów bibliotek cyfrowych.

(akta kontroli str. 197-198)

Odnośnie nierealizowania projektów związanych z wykluczeniem cyfrowym w latach 2021-2024 Starosta wyjaśnił m.in.: *nie podejmowano działań udzielania pomocy osobom/podmiotom wykluczonym cyfrowo w ich dostępie do środków publicznym przede wszystkim z powodu braku pieniędzy na realizację takich inicjatyw. Drastyczny wzrost kosztów realizacji podstawowych obowiązków statutowych powiatu (szpital, szkoły, drogi itp.) całkowicie uniemożliwił działania w obszarze wykluczenia cyfrowego, podobnie jak to jest również przy likwidacji wykluczenia komunikacyjnego. W ramach realizacji projektów: „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu eInclusion w powiecie staszowskim” oraz „Przeciwdziałanie*

wykluczeniu cyfrowemu w powiecie staszowskim z wykorzystaniem metod e-learningu”, beneficjenci byli wskazywani do udziału w projekcie poprzez współpracę powiatu staszowskiego z urzędami gmin oraz z Ośrodkami Pomocy Społecznej, które posiadały wiedzę o potrzebach mieszkańców korzystających ze świadczeń społecznych. Powiat staszowski aplikując o środki na realizację projektów nie był zobowiązany do prowadzenia diagnoz, analiz poziomu wykluczenia cyfrowego wśród mieszkańców. Uczestnicy projektów w ramach szkoleń prowadzonych w ramach projektu, deklarowali sami swój poziom wykluczenia, który był także weryfikowany poprzez wykonywanie testów wiedzy z zakresu np. obsługi komputera czy Internetu. Testy były później weryfikowane po zakończeniu szkoleń. Wynikało z nich, że poprzez udział w zajęciach i dostarczenie sprzętu komputerowego i Internetu, beneficjenci podnieśli swoje umiejętności cyfrowe, zatem poziom wykluczenia zmniejszył się. Poza realizacją projektów z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, powiat staszowski nie-prowadził innych działań mających na celu szeroką diagnozę wykluczenia cyfrowego.

(akta kontroli str. 251)

W dniu 18 czerwca 2019 r. powiat staszowski zawarł porozumienie z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w przedmiocie określenia zasad wymiany wiedzy, doświadczeń, informacji, danych i wspólnego korzystania z Systemu Obsługi Wsparcia (SOW) finansowanego ze środków PFRON. Celem porozumienia był rozwój e-usług w administracji publicznej oraz usprawnienie procesu składania wniosków o dofinansowanie ze środków PFRON przez osoby niepełnosprawne, a także podmioty działające na ich rzecz, m.in. pracodawców lub organizacji pozarządowych. W wyniku zawartego porozumienia wnioski były procedowane przez system SOW w ramach następujących programów celowych PFRON, których realizatorem był powiat staszowski, tj.:

- Program „Aktywny Samorząd”, którego celem było m.in. przygotowanie beneficjentów programu z zaburzeniami ruchu, słuchu i percepcji wzrokowej do pełnienia różnych ról społecznych poprzez umożliwienie im włączenia się do tworzącego się społeczeństwa informacyjnego;
- Program „Samodzielność – Aktywność – Mobilność!” Mieszkanie dla absolwenta (wnioski składane wyłącznie w systemie SOW);
- Program „Samodzielność – Aktywność – Mobilność!” Dostępne mieszkanie (wnioski składane wyłącznie w systemie SOW).

W ramach realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁷ Wydział Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego (dalej: Wydział SOiZK), za pomocą systemu SOW procedował wnioski o:

- udzielanie osobom niepełnosprawnym jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej,
- zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych.

W związku z uruchomieniem procedowania wniosków w systemie SOW Wydział SOiZK zapewniał pomoc techniczną ograniczającą wykluczenie cyfrowe osób niepełnosprawnych. Podawano do publicznej wiadomości informacje

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 44, ze zm.

o możliwości składania wniosków w formie papierowej oraz w systemie SOW w ramach programu „Aktywny Samorząd”. Pracownicy Wydziału SOiZK pomagali beneficjentom w zakładaniu konta i logowaniu się do systemu, w tworzeniu wniosków i rozliczeń w ramach systemu informatycznego oraz udostępniano komputery i skanery, będące na wyposażeniu Wydziału SOiZK, do skanowania załączników i dodawania ich do wniosków. Wnioski złożone w formie papierowej były wprowadzane do systemu SOW przez pracowników Wydziału SOiZK i otrzymywały status „wniosku złożonego papierowo”. Późniejsza korespondencja wnioskodawcy była także rejestrowana w systemie SOW.

(akta kontroli str. 199-201, 334-338)

W latach 2021-2024 do Starostwa wpłynęły cztery skargi⁸. Żadna ze skarg nie dotyczyła PUP ani problematyki wykluczenia cyfrowego.

(akta kontroli str. 202-206)

Przewodnicząca Rady Powiatu w Staszowie poinformowała, że w latach 2021-2024 do Rady Powiatu wpłynęły dwie skargi na Starostę, żadna z nich nie dotyczyła sprawowanego nadzoru nad PUP ani ograniczenia dostępności osobom wykluczonym cyfrowo do środków publicznych.

(akta kontroli str. 208)

Regulamin działalności kontrolnej Starostwa Powiatowego w Staszowie został wprowadzony zarządzeniem 2/06 Starosty z 2 stycznia 2006 r.⁹ Zgodnie z regulaminem, kontrolę zewnętrzną wykonywały komórki organizacyjne Starostwa, za pośrednictwem których Starosta sprawuje nadzór nad działalnością jednostek. W okresie objętym kontrolą w Starostwie opracowano plany kontroli wewnętrznej i zewnętrznej. W latach 2021-2024 nie planowano i nie przeprowadzono kontroli w PUP.

(akta kontroli str. 216-244, 253-267)

Starosta wyjaśnił: *W analizowanym okresie tj. od 2021 roku do końca 2024 roku w PUP nie przeprowadzono kontroli przypisanej do Wydziału Organizacji i Nadzoru, gdyż analizowany poziom ryzyka w tej jednostce był stosunkowo niski. Nadto brany był pod uwagę fakt, że w powyższej materii nie wpłynęły do Starostwa żadne skargi.*

(akta kontroli str. 211)

W analizach ryzyka nie stwierdzono ryzyk związanych z PUP, nadzorem nad PUP oraz wykluczeniem cyfrowym w społeczeństwie. Prowadzone badania audytowe również nie dotyczyły powyższej tematyki.

(akta kontroli str. 145-169)

Starosta wyjaśnił: *Na potrzeby audytu wewnętrznego oraz kontroli zarządczej sporządzano co roku analizę ryzyka z planem audytu wewnętrznego. Analiza ryzyka uwzględnia jedynie główne zdiagnozowane problemy np. obszar usług administracyjnych, co moim zdaniem pod tym pojęciem mieści się również ryzyko wykluczenia cyfrowego. Obszar ten dotyczy m.in. udzielanie pomocy bezrobotnym, pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, poszukujących pracę, szeroko rozumiana działalność PUP w tym nadzór nad gospodarką finansową. Ryzyko*

⁸ W tym jedna w 2021 r. i trzy w 2023 r.

⁹ Zarządzeniem nr 6/09 Starosty Staszowskiego z 16 lutego 2009 r. wprowadzono zmiany do regulaminu.

wykluczenia cyfrowego zdiagnozowane również zostało w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2023- 2030.

(akta kontroli str. 251)

Starosta sprawował nadzór nad PUP w oparciu o materiały przekazywane przez PUP, w tym sprawozdania, diagnozy sytuacji bezrobotnych, dane dotyczące stanu i struktury bezrobocia w powiecie staszowskim, działań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz działania PUP w ramach poszczególnych form wsparcia i promocji zatrudnienia. Dane te wykorzystywane były m.in. przy sporządzaniu raportu o stanie powiatu za poszczególne lata oraz na posiedzeniach Powiatowej Rady Rynku Pracy.

Starosta nie otrzymywał z PUP informacji o problemach ze składaniem wniosków o dotacje z powodu wykluczenia cyfrowego.

(akta kontroli str. 276-331)

NIK dostrzega potrzebę sprawowania przez Starostę nadzoru w PUP również w formie kontroli dokumentów dotyczących naboru i oceny wniosków oraz wypłat środków dla beneficjentów. Nadzór prowadzony w oparciu o dokumenty przekazywane przez PUP, w tym dokumenty sprawozdawcze może być niewystarczający do pełnego zweryfikowania prawidłowości przyznawania i wypłacania środków publicznych, w tym np. ustalenia uprawnień wnioskodawcy.

W latach 2021-2024 Starostwo nie podejmowało współpracy z innymi organami administracji publicznej w zakresie zapewnienia równego dostępu do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo. Starostwo ograniczyło się jedynie do udostępniania informacji dotyczących możliwości pozyskiwania środków z PFRON w ramach programów „Samodzielność – Aktywność – Mobilność” i „Aktywny Samorząd”.

(akta kontroli str. 7, 199-201, 334-338)

Starosta wyjaśnił m.in.: *nie podejmowano działań udzielania pomocy osobom/podmiotom wykluczonym cyfrowo w ich dostępie do środków publicznych przede wszystkim z powodu braku pieniędzy na realizację takich inicjatyw. (...) Poza realizacją projektów z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, powiat staszowski nie prowadził innych działań mających na celu szeroką diagnozę wykluczenia cyfrowego.*

(akta kontroli str. 251)

NIK dostrzega potrzebę współpracy Starostwa z innymi podmiotami we wskazanym wyżej zakresie. Działania polegające np. na wymianie informacji nie generują kosztów i mogą być realizowane pomimo braku środków finansowych.

Starosta poinformował m.in.: *nabory w formie elektronicznej nie stwarzają równych szans dla wszystkich chcących aplikować o środki publiczne. Natomiast w dobie szybkiego rozwoju technicznego i postępującej degradacji środowiska naturalnego nieuniknionym jest, że proces aplikowania elektronicznego zastąpi w przyszłości papierowy nabór wniosków. Korespondencja i kontakt wyłącznie środkami komunikacji elektronicznej nie są wystarczające dla Wnioskodawców, dlatego jednostki Powiatu obsługując interesantów nie ograniczają się wyłącznie do w/w kontaktu, co potwierdza m.in. stosowanie korespondencji listownej, przeprowadzanie rozmów telefonicznych, a przede wszystkim bezpośredni kontakt z Wnioskodawcą i udzielenie mu wyczerpującej odpowiedzi na zadawane pytania*

oraz sprawdzenie wniosku przed jego oficjalnym złożeniem. Uważam, że obecnie nadal musi być zachowana korespondencja papierowa, tradycyjna wymiana korespondencji oraz osobisty kontakt z beneficjentem. Według mojej wiedzy PUP nie musiał pomagać żadnym beneficjentom w ramach naborów prowadzonych wyłącznie w formie elektronicznej, ponieważ Wnioskodawcy doskonale sobie radzili w aplikowaniu wniosków. Dlatego też PUP nie zgłaszał oficjalnie żadnych problemów dotyczących wykluczenia cyfrowego podmiotów chcących aplikować o środki publiczne. Dlatego moim zdaniem działania PUP były wystarczające, ponieważ wnioski były rozpatrywane i skutkowały przyznaniem środków publicznych.

(akta kontroli str. 332-333)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą nie realizowano projektów bezpośrednio dotyczących przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu. Starostwo zapewniło pomoc osobom niepełnosprawnym, których dotyczył problem wykluczenia cyfrowego przy ubieganiu się o środki z PFRON. Starosta sprawował nadzór nad PUP jedynie w oparciu o otrzymywane dokumenty z PUP. Starostwo nie podejmowało współpracy z innymi organami administracji publicznej w zakresie zapewnienia równego dostępu do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo.

III. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Doprowadzenie do zgodności regulaminu organizacyjnego ze stanem faktycznym jeśli chodzi o samodzielne stanowisko ds. kontroli.
2. Coroczne sporządzanie przez Starostę Staszowskiego oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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, 17 lutego 2025 r.

Kontroler

Piotr Fatałski
Główny specjalista
kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

/podpisano elektronicznie/