



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.411.2.1.2023

Marian Szostak
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy w Busku-Zdroju

Powiatowy Urząd Pracy w Busku-Zdroju
ul. Bohaterów Warszawy 120
28-100 Busko-Zdrój

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/23/001/LKI – Zapewnienie dostępu obywateli wykluczonych cyfrowo do środków publicznych
w województwie świętokrzyskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Busku-Zdroju (dalej: Urząd lub PUP), ul. Bohaterów Warszawy 120, 28-100 Busko-Zdrój.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Szostak, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Busku-Zdroju w całym okresie objętym kontrolą (dalej: Dyrektor).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja i przygotowanie Powiatowego Urzędu Pracy w Busku-Zdroju do naboru i weryfikacji wniosków oraz przekazywania środków publicznych, w szczególności osobom / podmiotom wykluczonym cyfrowo. 2. Prawdliwość przyznawania i przekazywania środków publicznych wnioskującym osobom / podmiotom oraz kontroli ich wydatkowania.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2023 (do dnia zakończenia kontroli) 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.
Kontrolerzy	1. Tomasz Majewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/119/2023 z 15 listopada 2023 r., 2. Karol Kuleta, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/131/2023 z 24 listopada 2023 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

PUP był organizacyjnie przygotowany do naboru i weryfikacji wniosków o środki publiczne³ i przekazywania tych środków wnioskodawcom, z tym że Dyrektor nie zadbał o to, aby w czasie naborów prowadzonych wyłącznie drogą elektroniczną poprzez portal praca.gov.pl⁴ osoby wykluczone cyfrowo miały zapewnioną pomoc i równe szanse w złożeniu do PUP elektronicznej postaci wniosku o środki publiczne. Pomimo tego, że nabory wyłącznie przez ten portal trwały ponad trzynaście miesięcy, Dyrektor nie zapewnił właściwego wsparcia osobom niemającym wystarczającej wiedzy, doświadczenia lub możliwości technicznych do samodzielnego złożenia wniosku. Pozostawienie osób niepotrafiących samodzielnie wypełnić, podpisać elektronicznie i wysłać wniosku przy użyciu portalu praca.gov.pl bez odpowiednich form pomocy ze strony PUP spowodowało, że część tych osób, aby móc wnioskować o środki skorzystało z usług pełnomocników. Wszyscy z około 12% wnioskodawców, w imieniu których wnioski złożyli pełnomocnicy, wskazali na potrzebę edukacji w tym obszarze, a ponad $\frac{3}{4}$ z nich zadeklarowało, że bez pełnomocnika nie potrafiłoby złożyć wniosku w postaci elektronicznej.

System dziedziny, poprzez który wpływały wnioski w trakcie naborów prowadzonych wyłącznie przy użyciu portalu funkcjonował prawidłowo. W Urzędzie zatrudniano kompetentną kadrę kierowniczą i pracowniczą. Wnioski rozpatrywano rzetelnie, a środki przyznane uprawnionym wnioskodawcom wypłacono we właściwych kwotach i terminowo.

Zaakceptowany przez Dyrektora system kontroli zarządczej nie zapewniał jednak rozdzielenia funkcji związanych z oceną wniosków od funkcji kontrolnych.

Zakresy czynności i odpowiedzialności służbowej⁵ części pracowników były zdezaktualizowane, co stanowiło naruszenie standardów kontroli zarządczej, określonych w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶.

Dyrektor nie wprowadził odpowiednich uregulowań dotyczących postępowania z wpływającymi do PUP skargami i wnioskami, tj. nie wyznaczył imiennie pracownika do przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków, co było niezgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁷ oraz nie zapewnił prowadzenia wyodrębnionej ewidencji skarg i wniosków, wbrew art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸. Ze względu na znikomą liczbę skarg nie miało to istotnego wpływu na funkcjonowanie Urzędu.

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

³ Dalej: wniosek.

⁴ Portal udostępniony przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: portal praca.gov.pl lub platforma praca.gov.pl).

⁵ Dalej: zakresy czynności.

⁶ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84 (dalej: komunikat w sprawie standardów kontroli zarządczej).

⁷ Dz. U. Nr 5, poz. 46 (dalej: rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków).

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja i przygotowanie Powiatowego Urzędu Pracy w Busku-Zdroju do naboru i weryfikacji wniosków oraz przekazywania środków publicznych, w szczególności osobom / podmiotom wykluczonym cyfrowo

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z naborem i oceną wniosków oraz kontrolą prawidłowości wydatkowania przyznanych i wypłaconych środków realizowane były przez pracowników Działu Rynku Pracy¹⁰ i Działu Pośrednictwa Pracy¹¹ wchodzących w skład Centrum Aktywizacji Zawodowej¹². Bezpośredni nadzór nad realizacją zadań przez CAZ sprawował kierownik CAZ, będący jednocześnie kierownikiem Działu RP.

(akta kontroli str. 7-22, 151-153)

Oceną poprawności formalnej i merytorycznej złożonych wniosków oraz przygotowywaniem związanych z tym umów lub decyzji administracyjnych zajmowało się sześć pracowników Urzędu, w tym: cztery osoby zatrudnione na stanowiskach specjalisty ds. programów – doradców klienta¹³, jedna na stanowisku specjalisty ds. rozwoju zawodowego¹⁴ – doradcy klienta i jedna na stanowisku kierownika Działu PP.

Obsługą wniosków składanych w naborach prowadzonych w ramach tarczy antykryzysowej COVID-19 zajmowało się, na podstawie ustnego polecenia służbowego, dziesięć pracowników, w tym pięć obsługą wniosków w naborach dopuszczających składanie wniosków wyłącznie w formie elektronicznej za pośrednictwem portalu praca.gov.pl.

(akta kontroli str. 23-24)

Zgodnie z obowiązkami służbowymi ujętymi w zakresach czynności, specjaliści ds. programów realizowali te zadania w odniesieniu do przydzielonego im obszaru instrumentów rynku pracy: dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, założenia lub przystąpienia do spółdzielni socjalnej oraz podjęcia działalności rolniczej (jedna osoba), subsydiowanego zatrudnienia (jedna osoba) i refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, w tym dla osoby niepełnosprawnej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁵ (jedna osoba). Zadania specjalisty ds. rozwoju zawodowego dotyczyły wniosków o sfinansowanie i skierowanie na szkolenie w trybie indywidualnym oraz bonów szkoleniowych, wniosków o dofinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego¹⁶ oraz wniosków o dodatki aktywizacyjne.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: Dział RP.

¹¹ Dalej: Dział PP.

¹² Dalej: CAZ.

¹³ Dalej: specjalista ds. programów.

¹⁴ Dalej: specjalista ds. rozwoju zawodowego.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 100, ze zm.

¹⁶ Jeden z instrumentów rynku pracy, którego istotą jest przeznaczenie części składki odprowadzanej przez pracodawców na Fundusz Pracy na wsparcie kształcenia ustawicznego pracodawcy i pracowników, podejmowanego z inicjatywy lub za zgodą samego pracodawcy.

Zakresy czynności zostały sporządzone na piśmie, zatwierdzone przez Dyrektora, a każdy z pracowników pisemnie potwierdził ich przyjęcie.

(akta kontroli str. 25-40)

Zakresy czynności Ignacego Wacha – kierownika Działu PP oraz Anety Grudzińskiej – specjalisty ds. programów nierzetelnie określały zadania faktycznie wykonywane przez tych pracowników, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 34-37)

W Urzędzie nie wyodrębniono komórki do monitoringu i kontroli umów zawartych z wnioskodawcami ani windykacji nieprawidłowo wykorzystanych środków wypłaconych na podstawie tych umów.

Sprawowaniem nadzoru merytorycznego i formalnego nad realizacją umów, bieżącym monitoringiem, prowadzeniem planowych i doraźnych kontroli umów, a także prowadzeniem postępowań windykacyjnych lub administracyjnych w celu odzyskania środków w przypadku wystąpienia nieprawidłowości skutkujących ich zwrotem zajmowali się poszczególni pracownicy Działu RP i Działu PP.

W PUP nie wprowadzono zasady rozdzielności funkcji pomiędzy oceną wniosków i kontrolą prawidłowości wydatkowania środków przekazanych wnioskodawcom, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7-23, 25-42)

Osoby oceniające wnioski nie miały określonych odrębnych zadań odnoszących się do wniosków, które wpłynęły do PUP w formie elektronicznej w systemach teleinformatycznych. Miały natomiast pisemne upoważnienia wystawione przez Dyrektora, jako administratora danych osobowych, do dostępu i przetwarzania danych osobowych w zbiorach PUP. Każda z tych osób pisemnie potwierdziła znajomość obowiązków wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych. Każda z nich posiadała także uprawnienia dostępu do systemów teleinformatycznych, w których pracowała, ze wskazaniem roli i zakresu uprawnień oraz datą ich nadania.

(akta kontroli str. 25-40, 43-45)

Pracownicy realizujący czynności związane z oceną wniosków posiadali kompetencje odpowiednie do wykonywanych zadań.

(akta kontroli str. 46-47)

O ostatecznym zatwierdzeniu wniosków decydował Dyrektor. Środki wypłacano po zatwierdzeniu kwoty do wypłaty przez Dyrektora i Główną Księgową.

(akta kontroli str. 23)

W latach 2021-2023 (do 31 października) kadra pracownicza odpowiadająca za wykonywanie zadań związanych z oceną wniosków oraz kadra kierownicza były stabilne i nie podlegały zmianom, które miałyby negatywny wpływ na pracę Urzędu.

(akta kontroli str. 6, 23)

Funkcjonujący w PUP system zastępstw opierał się na zasadach określonych w zakresach czynności kierowników działów, którzy byli zobowiązani do wyznaczenia zastępstwa w przypadku urlopu lub długotrwałej nieobecności w pracy pracownika z innych przyczyn.

(akta kontroli str. 151-159)

Rozpatrywaniem skarg i wniosków w obszarze naborów i procedowania złożonych wniosków zajmował się kierownik CAZ. Jego zakres czynności nie zawierał zadań dotyczących rozpatrywania skarg i wniosków, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 23, 151-153)

Zarządzeniem nr 21/2018 Dyrektor wprowadził w PUP politykę bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych, która obejmowała m.in. instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych, ze szczególnym uwzględnieniem wymogów bezpieczeństwa informacji i instrukcję użytkownika takiego systemu oraz instrukcję postępowania w sytuacji naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych. Polityka nie regulowała w sposób szczegółowy procedury nadawania uprawnień do systemów teleinformatycznych, ale odnosiła się do zarządzania systemami informatycznymi z uwzględnieniem zabezpieczeń dostępu w postaci identyfikatorów i haseł autoryzujących tożsamość poszczególnych użytkowników.

(akta kontroli str. 48-60)

W Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych procedur dotyczących naboru i obsługi wniosków, w tym wniosków składanych w postaci elektronicznej.

(akta kontroli str. 61)

Pracownicy obsługujący wnioski w systemach teleinformatycznych nie podpisywali podpisem elektronicznym dokumentów wytwarzanych w tych systemach.

(akta kontroli str. 62-70)

W Urzędzie funkcjonowały dwa systemy teleinformatyczne, przy użyciu których pracownicy mogli obsługiwać wnioski złożone przez wnioskodawców w postaci elektronicznej: Syriusz Std system dla publicznych służb zatrudnienia¹⁷ i SOW System Obsługi Wsparcia finansowanego ze środków PFRON¹⁸.

Wnioski składane w ramach m.in. instrumentów rynku pracy obsługiwane były przez pracowników PUP przy wykorzystaniu systemu dziedzinowego Syriusz (wersja 2.0.65.1) zintegrowanego z portalem praca.gov.pl, w którym wnioskodawcy wprowadzali i przekazywali wnioski do Urzędu. Integracja działała od 2013 r., a możliwość składania wniosków w formie elektronicznej uruchomiono w listopadzie 2015 r. Wnioski wprowadzone do bazy danych portalu praca.gov.pl widoczne były dla pracownika PUP w systemie Syriusz, który pozwalał na pełną obsługę wniosku, tj. podgląd, weryfikację, naliczenie świadczeń i wydruk wniosku. W systemie Syriusz możliwe było także odbieranie pism sporządzonych przez wnioskodawców na wzorach udostępnionych w portalu praca.gov.pl oraz odbieranie wycofanych lub skorygowanych wniosków. Dostępne w systemie funkcjonalności nie zapewniały kompletnej obsługi online wnioskodawcy. W systemie nie było możliwości np. zawarcia z wnioskodawcą umowy poprzez złożenie podpisów elektronicznych czy złożenia skargi dotyczącej naboru i oceny wniosku. Syriusz nie posiadał też funkcjonalności umożliwiającej podgląd portalu praca.gov.pl od strony wnioskodawcy. Pracownik PUP nie miał możliwości udzielenia pomocy online osobie wypełniającej wniosek na formularzu udostępnionym przez portal praca.gov.pl. Podstawowa pomoc dla użytkowników oraz odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania były dostępne na stronie internetowej <https://www.praca.gov.pl/eurzad/uslugi-elektroniczne>¹⁹. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora PUP²⁰, formularz wniosku do wypełnienia nie był skomplikowany, ale w okresie naborów wniosków wyłącznie w formie elektronicznej do Urzędu zgłaszały się telefonicznie osoby, które pomimo dostępnych instrukcji, prosiły o pomoc w wypełnieniu tych formularzy. Zastępca Dyrektora dodał, że w przypadkach, gdy złożone w systemie wnioski wymagały korekty, pracownik PUP telefonicznie kontaktował się z wnioskodawcą, który mógł złożyć korektę lub wycofać wniosek i w jego miejsce złożyć kolejny. W naborach prowadzonych bez ograniczenia

¹⁷ Dalej: Syriusz.

¹⁸ Dalej: SOW.

¹⁹ Dostępność w dniu 28 listopada 2023 r. godz. 10.52.

²⁰ Dalej: Zastępca Dyrektora.

składania wniosków wyłącznie przez portal praca.gov.pl, każda osoba mogła bezpłatnie pobrać z PUP papierowe formularze wniosków do wypełnienia.

Syriusz był systemem wydolnym. W latach 2021-2023 (do 31 października) nie występowały długotrwałe awarie systemu komplikujące pracę Urzędu. W tym okresie zidentyfikowano pięć przerw w dostępności systemu nieprzekraczających ośmiu godzin, w tym trzy przerwy w 2021 r. i dwie w 2023 r. (do 31 października). Drobne awarie i problemy usuwane były na bieżąco przez informatyka PUP lub przez Sygnity S.A., firmę odpowiedzialną za prawidłowe działanie systemu.

W Urzędzie nie wprowadzono procedur postępowania w razie awarii. Pracownicy postępowali zgodnie z utrwaloną praktyką i zgłaszali problemy do informatyka PUP.

Zdaniem starszego inspektora powiatowego²¹, wnioskodawca chcący korzystać z systemu powinien dysponować sprzętem i łączami internetowymi o standardowych parametrach.

Obsługa wniosków o dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej składanych przez osoby z niepełnosprawnością bezrobotne lub poszukujące pracy oraz wniosków o staż i wyposażenie stanowiska pracy składanych przez przedsiębiorców zatrudniających osobę niepełnosprawną odbywała się przy wykorzystaniu systemu SOW (wersja v.01.32.003). System działał od grudnia 2021 r., a możliwość składania wniosków w postaci elektronicznej wprowadzono w styczniu 2023 r. Do 21 listopada 2023 r.²² przez system nie wpłynął żaden wniosek w formie elektronicznej, a zarejestrowano w nim ogółem dwa wnioski złożone w formie papierowej.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że system SOW był niefunkcjonalny i niedostosowany do potrzeb PUP, przez co był nieprzydatny i niemal nieużywany. Wymagał modyfikacji poprzez dostosowanie go do specyfiki Urzędu.

(akta kontroli str. 61-74, 80)

W PUP nie przygotowano wewnętrznych procedur w obszarze zapewnienia pomocy wnioskodawcom wykluczonym cyfrowo. Zagadnień tych nie uregulowano w żadnych innych dokumentach wewnętrznych.

(akta kontroli str. 61)

W Urzędzie wyznaczono, bez wskazania tego w wewnętrznych dokumentach, sześć osób do udzielania ogólnej pomocy wnioskodawcom poprzez wyjaśnianie zasad i procedur ubiegania się o środki oraz wyjaśnianie pojęć zawartych w formularzach wniosków. Pomoc udzielana była osobiście przez pracowników przy ich stanowiskach pracy lub telefonicznie. Dyrektor poinformował: *(...) rodzaj świadczonej pomocy jest utrwaloną przez lata praktyką. (...) Dostęp do stanowisk pracy (...) nie jest niczym ograniczony i każda osoba chcąc uzyskać potrzebną dla niej informację ma taką możliwość, a także może dostać bezpłatnie kompletny formularz wniosku w formie papierowej. W latach 2021-2023 składanie wniosków wyłącznie w formie elektronicznej miało miejsce tylko przy ubieganiu się o tzw. dotację branżową w ramach tarczy antykryzysowej COVID-19 i wynikało to z przepisów prawa. Wykaz telefonów zamieszczony jest na stronie internetowej. Ponadto w komunikatach ogłaszających nabory wniosków czasami są podawane numery telefonów pracowników, którzy zajmują się daną formą pomocy i u których można telefonicznie uzyskać dodatkowe informacje dotyczące danego naboru wniosków.*

(akta kontroli str. 74)

Od lipca 2023 r., w oparciu o dyspozycje wydane przez Dyrektora Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, PUP przeprowadzał ankietowe badania kompetencji cyfrowych wśród osób bezrobotnych w wieku do

²¹ Informatyk w PUP.

²² Dzień oględzin.

30 roku życia, które przystępowały do projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej. Od września 2023 r. takim badaniem obejmowano również osoby do 30 roku życia korzystające z aktywizacji zawodowej, poza tym projektem. Ankieta, w formie samooceny, dotyczyła m.in. wyszukiwania, analizy i przechowywania informacji, komunikacji za pomocą narzędzi cyfrowych, tworzenia i przetwarzania treści cyfrowych, programowania i obsługi technicznej urządzeń. Na podstawie wyników ankiety i rozmowy z osobą ankietowaną pracownik PUP oceniał jej kompetencje cyfrowe i podejmował decyzję, czy zachodziła potrzeba ich uzupełnienia.

(akta kontroli str. 111, 118-147)

W latach 2021-2023 (do 31 października) Dyrektor nie uruchomił w Urzędzie punktu konsultacyjnego *Zielona linia* z pracownikiem udzielającym telefonicznie pomocy klientom PUP ani nie wprowadził do zakresu czynności Barbary Zoch, wyznaczonej do obsługi *Zielonej linii*, obowiązków konsultanckich, do czego zobowiązywał § 2 ust. 2 porozumienia z 17 stycznia 2013 r. zawartego na czas nieokreślony z Komendą Główną Ochotniczych Hufców Pracy. W porozumieniu Dyrektor zobowiązał się m.in. do: udostępnienia jednego stanowiska komputerowego w sieci logicznej urzędu (monitor, stacja robocza, aparat telefoniczny do call center z kablem przyłączeniowym do słuchawki nagłownej wraz z słuchawką nagłowną), na którym zostanie skonfigurowany system *Zielona Linia* oraz powierzenia obowiązków konsultanckich jednemu pracownikowi poprzez wprowadzenie ich do zakresu obowiązków tego pracownika. Ponadto, stosownie do § 17 ust. 1 pkt 8 regulaminu organizacyjnego PUP przyjętego uchwałą nr 893/2014 Zarządu Powiatu w Busku-Zdroju z dnia 11 czerwca 2014 r.²³, w strukturze Urzędu uwzględniono stanowisko konsultanta Punktu Abonencko Konsultacyjnego *Zielonej linii*.

(akta kontroli str. 7-22, 38-40, 82-91)

Dyrektor wyjaśnił: *W 2018 r. nastąpiły zmiany w sposobie funkcjonowania systemu Zielonej Linii, czego skutkiem była faktyczna, fizyczna likwidacja przez zarządzającego systemem wyodrębnionego w PUP stanowiska do obsługi Zielonej Linii. Jednocześnie zarządzający systemem, będący również sporządzającym umowę, nie sugerował jej rozwiązania czy aneksowania (...). Stąd też zakres obowiązków p. Barbary Zoch nie uwzględnia już tego stanowiska. Faktem jest, że rzeczywista struktura PUP w tym względzie odbiega od struktury opisanej w regulaminie, ale wynika to z braku aktualizacji regulaminu w ostatnich latach. PUP zwlekał z aktualizacją regulaminu z powodu zapowiadanej od kilku lat nowej ustawy w miejsce obowiązującej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (...) PUP w pierwszym kwartale 2024 roku przygotuje nowy, uwzględniający zmiany organizacyjne i kadrowe (...) regulamin PUP do przedłożenia Zarządowi Powiatu Buskiego.*

(akta kontroli str. 107-110)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wobec fizycznej likwidacji stanowiska do obsługi *Zielonej Linii*, obowiązkiem Dyrektora było podjęcie działań zmierzających do zaktualizowania regulaminu organizacyjnego oraz działań w celu prawnego uregulowania zmian w porozumieniu zawartym z Komendą Główną Ochotniczych Hufców Pracy.

W latach 2021-2023 (do 31 października), poza wyżej wymienionymi badaniami ankietowymi, w PUP nie podejmowano innych działań w celu zapewnienia wsparcia

²³ Dalej: regulamin organizacyjny.

osobom wykluczonym cyfrowo, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 62-70, 74, 81, 111)

Część wnioskodawców przy składaniu wniosków w postaci elektronicznej przez portal praca.gov.pl korzystało z usług pełnomocników. W okresie objętym kontrolą pełnomocnicy podpisali elektronicznie 140 (11,4%) z 1224 wniosków w ramach naborów prowadzonych wyłącznie przez portal praca.gov.pl i 23 (12,8%) ze 180 wniosków w ramach pozostałych naborów.

(akta kontroli str. 225-228, 232-238)

Powody skorzystania z usług pełnomocników to w szczególności²⁴: trudności techniczne (np. brak sprzętu komputerowego, brak internetu) – 52,9% wnioskodawców, trudności związane z brakiem umiejętności posługiwania się komputerem lub korzystania z internetu, aplikacji i programów – 58,8%, brak podpisu elektronicznego – 47,1% oraz brak umiejętności wypełnienia wniosku w postaci elektronicznej – 64,7%. Jednocześnie 76,5% osób wskazało, że nie potrafiłoby złożyć wniosku w postaci elektronicznej bez pomocy pełnomocnika, a wszyscy wnioskodawcy (100%) za potrzebne uznali szkolenia dla osób z trudnościami w obsłudze sprzętu komputerowego i korzystaniu z internetu. Aż 76,5% osób, które skorzystały z usług pełnomocnika, mając możliwość wyboru pomiędzy elektroniczną i papierową postacią wniosku, wybrałoby postać papierową.

(akta kontroli str. 239-240)

W latach 2021-2023 (do 31 października) do Urzędu wpłynęły dwie skargi (tylko w 2023 r.). Żadna ze skarg nie odnosiła się do naborów, w których możliwość składania wniosków ograniczono wyłącznie do postaci elektronicznej za pomocą systemów teleinformatycznych.

(akta kontroli str. 112)

W skardze złożonej w Urzędzie w dniu 4 sierpnia 2023 r. skarżący zarzucał Dyrektorowi PUP naruszenie regulaminu naboru wniosków o przyznanie dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej oraz rażącego zaniedbania w rozdysponowaniu środków. Dyrektor rozpatrzył skargę i udzielił odpowiedzi w dniu 17 sierpnia 2023 r., tj. w terminie określonym w art. 237 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. W piśmie znak: RP.631.30.2023.DJ z 11 sierpnia 2023 r. zawiadamiającym skarżącego o odmownym załatwieniu skargi Dyrektor, wbrew art. 238 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, nie zawarł pouczenia o treści art. 239 § 1 tej ustawy.

(akta kontroli str. 113-117)

Dyrektor wyjaśnił, że przyczyną niezawarcia pouczenia było przeoczenie i brak doświadczenia w załatwianiu tego rodzaju pism. Zdaniem Dyrektora, (...) *pouczenie to nie mówi o ewentualnych prawach skarżącego do wniesienia środka odwoławczego i ewentualnych formalnych warunkach jego wniesienia (...)*. Nie zostały zatem przez brak pouczenia ograniczone prawa skarżącego.

(akta kontroli str. 107-110)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że niezależnie od powyższych wyjaśnień, obowiązek zamieszczenia w piśmie stosownego pouczenia wynikał z art. 238 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

²⁴ Dane na podstawie anonimowego badania ankietowego przeprowadzonego wśród wnioskodawców, którzy skorzystali z usług pełnomocnika. Odpowiedzi udzieliło 17 z 65 osób, do których wysłano ankietę.

W PUP nie wyodrębniono komórki do przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Skargi i wnioski przyjmowano w sekretariacie Urzędu i ewidencjonowano wyłącznie w dzienniku korespondencyjnym. Nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji skarg i wniosków, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7-23, 61, 107-110, 148-149)

W Urzędzie koordynowaniem rozpatrywania skarg i wniosków zajmowała się kierownik Działu Organizacyjno-Administracyjnego²⁵, a ich merytorycznym rozpatrywaniem trzej pracownicy: kierownik CAZ, kierownik Działu PP i kierownik Działu Ewidencji i Świadczeń²⁶. Zakresy czynności tych pracowników nie uwzględniały tego rodzaju zadań, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 36-37, 107-110, 151-156)

W PUP nie wprowadzono odrębnych procedur w zakresie ewidencjonowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

(akta kontroli str. 61)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zakresy czynności:

- Ignacego Wacha – kierownika Działu PP, który zajmował się naborem i oceną wniosków oraz przyznawaniem środków i kontrolą,
- Anety Grudzińskiej – specjalisty ds. programów, która zajmowała się naborem i oceną wniosków,
- Dariusza Jureckiego – Zastępcy Dyrektora / kierownika CAZ, Ignacego Wacha – kierownika Działu PP i Jarosława Janusa – kierownika Działu EŚ, którzy zajmowali się merytorycznym rozpatrywaniem skarg i wniosków

nie uwzględniały zadań, które ci pracownicy faktycznie wykonywali. Naruszało to standard kontroli zarządczej, określony w części A *Środowisko wewnętrzne* pkt 3 *Struktura organizacyjna* załącznika do komunikatu w sprawie standardów kontroli zarządczej, zgodnie z którym 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, a aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

(akta kontroli str. 34-37, 150-156)

Dyrektor potwierdził, że zakresy czynności Anety Grudzińskiej i Ignacego Wacha nie zostały zaktualizowane. Wyjaśnił, że zadania związane z naborem oraz rozpatrywaniem wniosków zostały przekazane tym osobom tymczasowo, (...) *z zamiarem ich wprowadzenia do zakresów czynności. (...) w związku z wybuchem epidemii COVID-19 i przyjętą ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych z dnia 2 marca 2020 r. powiatowe urzędy pracy zostały wyznaczone do przyjmowania, oceny i obsługi finansowej wniosków dotyczących niektórych form wsparcia pracodawców, przedsiębiorców i innych uprawnionych podmiotów. Ogromne ilości wniosków jakie zaczęły wpływać (...) wymusiły do przekierowania do obsługi tych wniosków niemal wszystkich pracowników działów rynku pracy i pośrednictwa pracy oraz kadrę kierowniczą tych działów. Obciążenie wynikające z wprowadzaniem kolejnych tzw. tarcz antykryzysowych*

²⁵ Dalej: Dział OA.

²⁶ Dalej: Dział EŚ.

i angażowanie pracowników oraz kadry kierowniczej do ich obsługi trwało, z różnym natężeniem, od kwietnia 2020 r. do początku 2022 r. Zapewne ta sytuacja wpłynęła na zapomnienie o konieczności zaktualizowania zakresu czynności (...).

Dyrektor potwierdził także, że żaden z trzech wyżej wymienionych kierowników nie miał w zakresach czynności zadania rozpatrywania skarg i wniosków. Dodał: *W ubiegłych latach nie odnotowano w Urzędzie żadnych skarg i wniosków, a dwie które wpłynęły w 2023 roku zostały przekazane do rozpatrzenia Kierownikowi Centrum Aktywizacji Zawodowej i Kierownikowi Działu Ewidencji i Świadczeń ponieważ treść skargi dotyczyła spraw należących do właściwości kierowanych przez nich działów. (...) Skargi te powinny formalnie zostać przekazane do rozpatrzenia przez Kierownika Działu Organizacyjno-Administracyjnego PUP, czego nie zrobiono.*

(akta kontroli str. 107-110)

2. Dyrektor nie wyznaczył imiennie żadnego z pracowników do przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków, co było niezgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków.

Ewa Lubecka – kierownik Działu OA, która według sporządzonego przez nią zestawienia zajmowała się koordynowaniem rozpatrywania skarg i wniosków, w zakresie czynności nie miała określonego takiego zadania.

(akta kontroli str. 150, 157-159)

Dyrektor wyjaśnił: *Koordynowaniem rozpatrywania skarg i wniosków w PUP zgodnie z zapisem Regulaminu Organizacyjnego zajmowała się Kierownik Działu Organizacyjno-Administracyjnego, która zadanie to ma również ujęte w zakresie czynności (...).*

(akta kontroli str. 107-110)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zakres czynności kierownika Działu OA uwzględniał wyłącznie rozpatrywanie skarg i wniosków. Dyrektor nie powierzył tej osobie koordynacji w tym zakresie. Potwierdzeniem braku tych uregulowań był fakt, że skargi trafiły bezpośrednio do kierowników poszczególnych komórek, z pominięciem kierownika Działu OA.

3. W Urzędzie nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji skarg i wniosków, czym naruszono art. 254 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

(akta kontroli str. 149)

Dyrektor wyjaśnił: *W PUP nie została założona wyodrębniona ewidencja skarg i wniosków, gdyż do 2023 r. takich skarg i wniosków nie odnotowano. (...) w trakcie kontroli założono wyodrębnioną ewidencję skarg i wniosków (...).*

(akta kontroli str. 107-110)

W związku z tym, że w trakcie niniejszej kontroli w PUP założono wyodrębnioną ewidencję skarg i wniosków, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosku dotyczącego stwierdzonej nieprawidłowości.

4. Dyrektor nie podjął wystarczających działań w celu zapewnienia wnioskodawcom wykluczonym cyfrowo merytorycznej i technicznej pomocy w wypełnieniu, podpisaniu i przesłaniu do PUP wniosków w trakcie naborów wniosków o dotację / dofinansowanie, w których wnioski można było składać wyłącznie w postaci elektronicznej poprzez portal praca.gov.pl, co było

działaniem nierzetelnym. Ani w trakcie naborów prowadzonych wyłącznie przez portal praca.gov.pl, które trwały 383 dni w okresie od 1 lutego 2021 r. do 15 kwietnia 2022 r., ani w pozostałym okresie objętym kontrolą, w Urzędzie, poza uruchomionymi od lipca 2023 r. ankietowymi badaniami kompetencji cyfrowych przeznaczonymi tylko dla osób bezrobotnych w wieku do 30 roku życia, które przystępowały do projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej oraz od września 2023 r. dodatkowo dla osób do 30 roku życia korzystających z aktywizacji zawodowej, w PUP nie diagnozowano skali wykluczenia cyfrowego, nie prowadzono szkoleń ani spotkań edukacyjnych dla osób wykluczonych cyfrowo. Dyrektor nie występował z żadnymi inicjatywami działań ani przedsięwzięć, których celem byłaby pomoc tej grupie wnioskodawców. W szczególności w okresie naborów wniosków w postaci elektronicznej Dyrektor nie zapewnił w Urzędzie:

- stanowiska komputerowego zintegrowanego z portalem praca.gov.pl, na którym wnioskodawca mógłby samodzielnie lub przy pomocy pracownika taki wniosek wypełnić i przesłać go do PUP,
- wyodrębnionego stanowiska informacyjnego z pracownikiem świadczącym wnioskodawcom pomoc przy wypełnianiu i przysyłaniu wniosków i udzielającym informacji osobom, dla których te czynności stanowiły trudność lub barierę nie do pokonania.

(akta kontroli str. 62-70, 74, 81, 111, 118-147)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor poinformował: *Nabory wniosków dotyczących form wsparcia w ramach COVID-19, w tym także wniosków składanych wyłącznie w formie elektronicznej, miały miejsce w okresie pandemii, a więc w czasie, kiedy obowiązywały liczne obostrzenia epidemiczne (lockdown). Stan epidemii oraz zagrożenia epidemicznego wymuszał organizowanie pracy w urzędach tak, by minimalizować bezpośredni kontakt pracowników z klientami (...). Największa liczba wniosków składanych wyłącznie w formie elektronicznej miała miejsce w okresie „zamknięcia” PUP ze względu na sytuację epidemiczną w regionie. Warunki lokalowe w poprzedniej siedzibie PUP nie pozwalały na stworzenie wyodrębnionego dla klientów, bezpiecznego pod względem epidemicznym, stanowiska wyposażonego w komputer i odpowiednie do niego łącza. W okresie prowadzonych naborów dotyczących form wsparcia w ramach COVID-19 na terenie całego kraju w każdym wojewódzkim i powiatowym urzędzie pracy zostały wytypowane osoby, które były wskazane do udzielania informacji na temat dostępnych form wsparcia w ramach COVID-19. W PUP w Busku-Zdroju byli to p. Henryk Radosz i p. Dariusz Jurecki. Wykaz tych osób wraz z danymi teleadresowymi był zamieszczony m.in. na stronie internetowej PUP. Dodatkowo w okresach, kiedy PUP był „zamknięty” informację lub pomoc klient mógł uzyskać osobiście w przygotowanym punkcie podawczym w siedzibie urzędu, a w okresach, gdy PUP był „otwarty” bezpośrednio przy stanowiskach pracy pracowników zajmujących się daną formą pomocy. Z uwagi na bardzo trudną sytuację jaka miała miejsce w tamtym czasie oraz ogromne oczekiwania i presję ze strony wnioskodawców pracownicy powiatowych i miejskich urzędów pracy wielokrotnie byli proszeni o maksymalne zaangażowanie w udzielaniu pomocy i bezzwłoczną obsługę składanych wniosków, z czego PUP w Busku-Zdroju się wywiązał. Teraz patrząc z perspektywy czasu można i trzeba analizować przebieg wydarzeń, zastosowane rozwiązania, by pewne kwestie na przyszłość można było inaczej, lepiej zorganizować. Ale należy pamiętać, że nigdy wcześniej z takimi wyzwaniami powiatowe urzędy pracy, i nie tylko one, się spotykały.*

(akta kontroli str. 107-110)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że żadna z form pomocy wskazanych przez Dyrektora w wyjaśnieniach nie miała wpływu na ograniczenie trudności związanych z wypełnieniem, podpisaniem i wysłaniem wniosku w postaci elektronicznej, jakie mogły mieć osoby wykluczone cyfrowo. Takich problemów nie rozwiązywało ani udzielenie informacji o dostępnych formach wsparcia, ani udzielanie informacji przy stanowiskach pracy. Uwzględniając fakt, że nabory stawiające wymóg składania wniosku w postaci elektronicznej trwały 383 dni, nie można uznać za zasadne wyjaśnień, że zaniechanie działań pomocowych ze strony PUP było spowodowane stanem epidemicznym.

OCENA CZĄSTKOWA

W PUP funkcjonował system teleinformatyczny pozwalający na organizowanie naborów wniosków wyłącznie w postaci elektronicznej.

Organizacja pracy Urzędu i kompetentna kadra pracownicza umożliwiały przeprowadzanie naborów i rozpatrywanie wniosków o środki publiczne, jednak Dyrektor nie dołożył starań, aby w czasie naborów prowadzonych wyłącznie drogą elektroniczną poprzez portal praca.gov.pl zapewnić osobom wykluczonym cyfrowo pomoc przy składaniu takich wniosków.

Regulamin organizacyjny i zakresy czynności pracowników wymagały aktualizacji. Usprawnienie potrzebne było także w obszarze sposobu ewidencjonowania oraz koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie.

OBSZAR

2. Prawdliwość przyznawania i przekazywania środków publicznych wnioskującym osobom i podmiotom oraz kontroli ich wydatkowania

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 października 2023 r. PUP ogłosił i przeprowadził 41 naborów wniosków o dotację / dofinansowanie, w tym w 2021 r. – 15, w 2022 r. – 13 i w okresie 10 miesięcy 2023 r. – 13.

(akta kontroli str. 160)

Z 41 naborów 37 (90,2%), w tym 12 w 2021 r., 12 w 2022 r. i 13 w 2023 r. (do 31 października) dopuszczało możliwość złożenia wniosku w formie papierowej lub elektronicznej, a cztery (9,8%), w tym trzy w 2021 r. i jeden w 2022 r. – wyłącznie w formie elektronicznej.

(akta kontroli str. 163)

W 37 naborach PUP umożliwił składanie wniosków bezpośrednio w Urzędzie, przesyłanie ich pocztą tradycyjną lub kurierem oraz przesyłanie przez Elektroniczną Platformę Usług Administracji ePUAP. W czterech naborach, dopuszczających wyłącznie elektroniczną formę wniosku, wnioski te można było przekazywać do PUP jedynie poprzez portal praca.gov.pl.

(akta kontroli str. 162)

Źródłami finansowania instrumentów pomocowych dla wnioskodawców były: wyłącznie Fundusz Pracy – 20 naborów (osiem w 2021 r., cztery w 2022 r. i osiem w okresie do 31 października 2023 r.), Fundusz Pracy i środki Unii Europejskiej – sześć naborów (jeden, jeden i cztery), Fundusz Pracy lub Fundusz Pracy i środki Unii Europejskiej – 12 (pięć w 2021 r. i siedem w 2022 r.) oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – trzy (po jednym w każdym roku). Wszystkie pięć naborów dotyczących form wsparcia w ramach tarczy antykryzysowej COVID-19, w tym cztery realizowane wyłącznie w formie elektronicznej poprzez platformę praca.gov.pl było finansowane ze środków Funduszu Pracy.

(akta kontroli str. 161, 173-174)

W ramach 37 naborów, które dopuszczały składanie wniosków w formie papierowej i elektronicznej do PUP wpłynęło łącznie 2177 wniosków, w tym 1997 (91,7%) w formie papierowej i 180 (8,3%) w formie elektronicznej. W 2021 r. było to 1006 wniosków (840 w formie papierowej – 83,5% i 166 w formie elektronicznej – 16,5%), w 2022 r. – 829 (825 – 99,5% i cztery – 0,5%), a do 31 października 2023 r. – 342 (332 – 97,1% i 10 – 2,9%).

(akta kontroli str. 164)

Według oświadczenia Zastępcy Dyrektora, w Urzędzie nie prowadzono rejestru korekt wniosków. Szacunkowo około 70% wniosków, który wpłynęły do PUP w okresie objętym kontrolą wymagało uzupełnienia lub poprawy.

(akta kontroli str. 165)

Dyrektor nie decydował o zasadach naboru wniosków, w tym o postaci i sposobie ich składania do PUP.

(akta kontroli str. 168)

Wszystkie wnioski, na podstawie których wypłacono środki wnioskodawcom zostały zweryfikowane²⁷. Wnioski w postaci elektronicznej złożone przez portal praca.gov.pl zostały sprawdzone przez pracowników mających uprawnienia dostępu do zintegrowanego z portalem systemu Syriusz. W naborach, w których wprowadzono obowiązek przekazywania elektronicznych wniosków składanych przez portal procedowano wyłącznie takie wnioski. Dokumentacja była kompletna, umowy zawarto z uprawnionymi wnioskodawcami. Środki przyznano w kwotach nieprzekraczających limitów określonych w ramach poszczególnych naborów i przekazano w terminie na właściwe rachunki bankowe.

Sześć (21,4%) z 28 szczegółowo analizowanych wniosków zostało podpisanych elektronicznie przez pełnomocników wnioskodawców. Do wniosków załączono w formacie pdf kopie podpisanych odręcznie upoważnień dla pełnomocników. Żadne z upoważnień nie było podpisane ani uwierzytelnione podpisem elektronicznym.

(akta kontroli str. 173-177)

Dyrektor wyjaśnił: (...) zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wyrażanym w sprawie sposobu przeprowadzania naborów wniosków w ramach tarcz antykryzysowych COVID-19 wnioskodawca składając dokumenty (wniosek, umowa, pełnomocnictwo, itd.) w postaci elektronicznej, opatrując paczkę tych dokumentów kwalifikowalnym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym, jako integralną całość podpisuje w sposób elektroniczny komplet tej dokumentacji. Nie było więc konieczności, aby każdy z dokumentów elektronicznych był dodatkowo oddzielnie opatrywany podpisem elektronicznym.

(akta kontroli str. 194-198)

W załączonym do wyjaśnień Dyrektora piśmie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: Podsekretarz Stanu) poinformowała: *Umowa pożyczki wraz z wszystkimi wymaganymi załącznikami (tj. wnioskiem i pełnomocnictwem), jako integralna całość, opatrywana jest wspólnym kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym. Przedsiębiorca składając dokumenty w postaci elektronicznej i podpisując paczkę w ww. sposób podpisuje w sposób elektroniczny komplet dokumentacji. Przedsiębiorca powinien zatem dołączyć plik pdf umowy pobrany ze strony i nie powinien podpisywać go odręcznie.*

(akta kontroli str. 194-211)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 14 § 1a ustawy Kodeks

²⁷ Badanie na podstawie próby 28 spraw wybranych według profesjonalnego osądu kontrolera.

postępowania administracyjnego, *Sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.* Oznacza to, że każde pismo, mogło być sporządzone w postaci papierowej lub postaci elektronicznej. Jednakże załączone do wniosku upoważnienie, w którym faktyczny beneficjent środków ustanowił pełnomocnika było kopią pisma utrwalonego w postaci papierowej opatrzonego podpisem własnoręcznym. Wobec powyższego kopia takiego pisma nie mogła zostać uwierzytelniona przez tegoż pełnomocnika, ponieważ to nie on podpisał oryginał dokumentu.

W PUP nie opracowano rocznych planów kontroli na lata 2021-2023. Przeprowadzanie planowych kontroli, zgodnie z § 17 ust. 4 pkt 4 lit. j regulaminu organizacyjnego, przewidziano w zakresie zadań na stanowisku ds. instrumentów rynku pracy wspierających osoby podejmujące pracę lub działania aktywizacyjne, rozliczeń finansowych i monitoringu usług i instrumentów rynku pracy, sprawozdawczości z pomocy publicznej, a specjalistom ds. programów²⁸ w zakresach czynności określono obowiązki polegające m.in. na przeprowadzaniu planowych kontroli.

(akta kontroli str. 7-22, 166)

Według Dyrektora: *Zapisy (...) regulaminu organizacyjnego PUP dotyczące przeprowadzania planowych kontroli nie należy traktować i interpretować jako zapisu równoznacznego z tworzeniem rocznych planów kontroli. Pisząc o kontrolach planowych miano na myśli kontrole na bieżąco planowane i realizowane przez pracowników PUP w zakresie wynikającym z zapisów umów zawartych z klientami/wnioskodawcami. Przedmiot danej kontroli jest przez pracownika konsultowany i ustalany z przełożonym.*

(akta kontroli str. 107-110)

W PUP przechowywana była kompletna dokumentacja z kontroli przeprowadzonych na dokumentach i z kontroli na miejscu, jeśli takie zrealizowano²⁹. W wyniku pięciu kontroli beneficjenci zostali wezwani przez Dyrektora do zwrotu środków wraz z odsetkami. W czterech przypadkach środki zostały zwrócone. W jednym przypadku, w związku z nieuregulowaniem we wskazanym terminie przez beneficjenta kwoty 36 tys. zł, w dniu 8 listopada 2023 r. Dyrektor skierował sprawę o wydanie nakazu zapłaty do Sądu Rejonowego w Busku-Zdroju.

(akta kontroli str. 178-183)

W Urzędzie nie zapewniono rozdzielności funkcji związanych z oceną wniosków od funkcji kontrolnych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 41-42)

W latach 2021-2023 (do 31 października) w PUP przeprowadzono pięć kontroli (trzy w 2021 r. i po jednej w 2022 r. i 2023 r.) oraz dwa audyty (po jednym w 2021 r. i 2023 r.), w tym jeden zrealizowany przez Inspektora Ochrony Danych ze Starostwa Powiatowego w Busku-Zdroju. Cztery kontrole³⁰ i jeden audyt³¹ obejmowały zakresem m.in. prawidłowość przyznawania i przekazywania środków publicznych wnioskodawcom.

²⁸ Barbara Zoch, Iwona Łukasiewicz, Edyta Kumor-Gluchowska.

²⁹ Badanie na podstawie próby 28 spraw wybranych według profesjonalnego osądu kontrolera.

³⁰ Trzy przeprowadzone przez Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach i jedna przez Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach.

³¹ Przeprowadzony przez Izbę Administracji Skarbowej w Kielcach.

W żadnej z kontroli nie weryfikowano problematyki związanej z wykluczeniem cyfrowym ani dostępności środków dla osób wykluczonych cyfrowo w ramach naborów wniosków w postaci elektronicznej.

Zalecenia pokontrolne sformułowano w wyniku jednej kontroli. Przedmiot zaleceń nie dotyczył przyznawania i przekazywania środków publicznych wnioskodawcom.

(akta kontroli str. 184, 189-192)

W latach 2021-2023 (do 31 października) w odniesieniu do naborów, w których wnioski składano wyłącznie w postaci elektronicznej, w PUP zidentyfikowano pojedyncze sygnały telefoniczne ze strony wnioskodawców, związane z trudnościami ze zrozumieniem zasad i warunków ubiegania się o pomoc lub z wybraniem i wypełnieniem właściwego wniosku. Dyrektor wyjaśnił: *W przypadku zgłaszanych problemów technicznych rozmowy były przekierowywane do informatyka PUP, który w miarę swoich możliwości starał się pomóc, a gdy to nie było możliwe wskazywał numer Zielonej Linii, której konsultanci posiadali dużo szerszą wiedzę na temat udostępnionych na platformie praca.gov.pl interfejsów służących składaniu wniosków. Należy nadmienić, że pracownicy PUP pracujący na zintegrowanym z platformą systemie Syriusz nie mają wglądu do systemu platformy praca.gov.pl widocznego od strony wnioskodawców.*

(akta kontroli str. 107-110)

Zdaniem Dyrektora, kontakt i komunikacja z wnioskodawcami wyłącznie za pomocą środków komunikacji elektronicznej nie jest wystarczająca. Konieczne jest stosowanie papierowych dokumentów i osobistych kontaktów oraz tradycyjnej wymiany korespondencji. W jego opinii: *Ograniczenie naboru wniosków wyłącznie w formie elektronicznej zapewne mogło naruszyć równość szans dla wszystkich aplikujących, ale nie w stopniu uniemożliwiającym aplikację o środki.*

Dyrektor poinformował ponadto: *Nie są mi znane opracowania analityczne opierające się na danych statystycznych, opisujące zjawisko oraz poziom wykluczenia cyfrowego w powiecie buskim. Z ogólnej wiedzy można zapewne przyjąć, że poziom tego wykluczenia zwiększa się wraz ze wzrostem wieku badanej grupy oraz spadkiem poziomu wykształcenia badanej grupy. Doświadczenie urzędnicze zarówno moje, jak i pozostałych pracowników PUP podpowiada natomiast, że na wprowadzenie wyłącznie elektronicznej formy wniosków w zakresie działalności powiatowych urzędów pracy zawsze będzie za wcześnie.*

(akta kontroli str. 107-110)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu przez Dyrektora w Urzędzie rozdzielania funkcji związanych z oceną wniosków od funkcji kontrolnych, co było działaniem nierzetelnym.

Pracownicy dokonujący oceny złożonych wniosków przeprowadzali także kontrolę dokumentów dotyczących wykorzystania środków w ramach tych samych wniosków i kontrolę na miejscu, jeżeli taka miała miejsce.

(akta kontroli str. 41-42)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor poinformował: *Ze względów na ograniczoną i stale zmniejszającą się (z 32,75 etatu w 2014 r. do 27,75 etatu w 2023 r.) ilość etatów będących w dyspozycji PUP praktycznie jest niemożliwe wyodrębnienie oddzielnych stanowisk (funkcji) kontrolnych zajmujących się kontrolą dokumentów rozliczeniowych i kontrolą na miejscu zawartych umów.*

(akta kontroli str. 107-110)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak rozdzielności funkcji oceniającej od kontrolnej, jest istotną ułomnością kontroli zarządczej w jednostce. Taką rozdzielność można zapewnić poprzez przyporządkowanie w ramach jednej sprawy różnych pracowników do oceny i kontroli, bez konieczności zwiększania liczby pracowników w jednostce.

OCENA CZĄSTKOWA

Pracownicy PUP prawidłowo i z należytą starannością oceniali dokumenty złożone przez wnioskodawców. Dokumentacja spraw była kompletna, a środki przyznano i terminowo przekazano uprawnionym beneficjentom.

W Urzędzie nie sporządzano planów kontroli. Pomimo tego prawidłowość wydatkowania środków i dotrzymania warunków umów przez beneficjentów była kontrolowana przez pracowników PUP. Dyrektor nie zapewnił rozdzielenia funkcji związanych z oceną wniosków od funkcji dotyczących kontroli rozliczenia środków.

IV. Uwagi i wnioski

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

1. Zaktualizowanie zakresów czynności pracowników Urzędu w ten sposób, aby uwzględniały zadania faktycznie przez nich wykonywane, stosownie do standardów kontroli zarządczej.
2. Wyznaczenie imiennie pracownika do przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków, zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków.
3. Podjęcie działań zmierzających do przygotowania rozwiązań przeciwdziałających wykluczeniu cyfrowemu wnioskodawców, w szczególności w przypadku naborów wniosków prowadzonych przez PUP wyłącznie w postaci elektronicznej.
4. Zapewnienie w Urzędzie rozdzielenia funkcji oceny wniosków o dotację/ dofinansowanie od funkcji kontrolnych dotyczących prawidłowości wykorzystania środków przyznanych na podstawie tych wniosków.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

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 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 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, 8 stycznia 2024 r.

Kontrolerzy

Tomasz Majewski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis

Karol Kuleta
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis