



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.411.2.2.2023

Jerzy Kolarz
Starosta Powiatu Buskiego

Starostwo Powiatowe w Busku-Zdroju
al. Mickiewicza 15
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	Starostwo Powiatowe w Busku-Zdroju (dalej: Starostwo lub Urząd), al. Mickiewicza 15, 28-100 Busko-Zdrój.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Kolarz, Starosta Powiatu Buskiego w całym okresie objętym kontrolą (dalej: Starosta).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ocena prawidłowości przekazywania przez starostę do Powiatowego Urzędu Pracy w Busku-Zdroju¹ środków publicznych przeznaczonych na wypłaty dotacji / dofinansowań. 2. Nadzór sprawowany przez starostę nad działalnością Powiatowego Urzędu Pracy w Busku-Zdroju.
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 ² .
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. Przemysław Pikuła, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/132/2023 z 4 grudnia 2023 r. (akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej: PUP.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta prawidłowo i rzetelnie przekazywał do PUP środki z Funduszu Pracy przeznaczone na wypłatę dotacji / dofinansowań beneficjentom.

Starosta nie podejmował jednak wystarczających działań ukierunkowanych na zdiagnozowanie skali i zakresu oraz ograniczenie poziomu wykluczenia cyfrowego wśród mieszkańców powiatu buskiego, pomimo tego, że miał świadomość możliwości wykluczenia części osób wnioskujących do PUP o środki w naborach, w których przewidziano składanie wniosków wyłącznie w postaci elektronicznej.

W latach 2021-2023 (do 31 października) w ramach nadzoru nad działalnością PUP Starosta nie zlecił żadnej kontroli ani audytu w tej jednostce w zakresie naboru i oceny wniosków oraz rozdzielania środków publicznych. Pomimo tego, że nabory wyłącznie przez portal praca.gov.pl⁴ trwały ponad czternaście miesięcy, Starosta nie podejmował żadnych czynności nadzorczych w tym obszarze. Zaniechanie takich działań mogło być powodem niezidentyfikowania w Starostwie problemów lub trudności związanych z wykluczeniem cyfrowym w powiecie buskim, w szczególności wśród osób nieposiadających wystarczającej wiedzy, doświadczenia lub możliwości technicznych do samodzielnego złożenia wniosku w postaci elektronicznej w naborach zorganizowanych przez PUP.

W Starostwie prawidłowo ustalono strukturę organizacyjną i właściwie określono zadania pracowników w zakresie ewidencjonowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawidłowość przekazywania przez starostę do PUP środków publicznych przeznaczonych na wypłaty dotacji / dofinansowań

Opis stanu faktycznego

W latach 2021-2023 (do 31 października) minister właściwy do spraw pracy (dalej: minister) przekazał na wyodrębniony rachunek bankowy powiatu buskiego środki Funduszu Pracy na finansowanie zadań realizowanych w województwie, w tym na wypłatę przez PUP dotacji / dofinansowania beneficjentom w łącznej wysokości 32 770,4 tys. zł, z tego: 17 058,5 tys. zł w 2021 r., 9 129,5 tys. zł w 2022 r. oraz 6 582,4 tys. zł w 2023 r. Otrzymane środki Starosta odprowadzał na rachunek bankowy PUP w kwocie tożsamej z kwotą przekazaną przez ministra najpóźniej w terminie 12 dni od dnia otrzymania transzy⁶.

(akta kontroli str. 334, 337)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starosty w zakresie przekazywania do PUP środków publicznych z Funduszu Pracy przeznaczonych na wypłatę dotacji / dofinansowań.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Portal udostępniony przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Badanie na podstawie próby sześciu transz środków (po dwie transze o największej wartości z każdego roku objętego kontrolą).

2. Nadzór sprawowany przez starostę nad działalnością PUP

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Starostwie opracowano plany kontroli oraz plany audytów w jednostkach sektora finansów publicznych podległych i nadzorowanych przez powiat buski. W latach 2021-2023 przeprowadzenie kontroli lub audytu zaplanowano w 48 jednostkach, z czego w: 2021 r. – w 25, 2022 r. – w 11 oraz 2023 r. – w 12. Do 31 października 2023 r. żadna kontrola ani żaden audyt nie dotyczyły działalności PUP. W żadnej kontroli czy audycie nie podejmowano problematyki wykluczenia cyfrowego. Nie przeprowadzano kontroli doraźnych skargowych w PUP.

Pracownicy Referatu Audytu Wewnętrznego i Kontroli zrealizowali wszystkie kontrole zaplanowane na lata 2021-2022, a kontrole w 2023 r. realizowali zgodnie z harmonogramem. Wykonali też zadanie audytowe w 2021 r.⁷ oraz trzy z czterech zadań w 2022 r. Przyczyną braku realizacji jednego zadania była konieczność przeprowadzenia działań poza planem, w związku z przywłaszczeniem środków publicznych w dwóch jednostkach podległych Staroście.

(akta kontroli str. 340-347)

W ramach zobowiązań wynikających z nadzoru realizowanego przez Starostę Dyrektor PUP przekładał za lata 2020, 2021 i 2022 informacje o realizacji zadań w zakresie promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy oraz o stanie bezrobocia na terenie powiatu buskiego. Ponadto w 2021 r. Dyrektor PUP przedłożył sprawozdanie z realizacji powiatowego programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2011-2020. Informacje oraz sprawozdanie były przyjmowane bez uwag.

(akta kontroli str. 338-339)

Najwyższa Izba Kontroli 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 sprawozdawcze może być niewystarczający do pełnego zweryfikowania prawidłowości przyznawania i wypłacania środków publicznych, w tym np. ustalenia uprawnień wnioskodawcy.

Obowiązek prowadzenia rejestru skarg i wniosków oraz przekazywania ich do załatwienia został uregulowany w § 39 regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Busku-Zdroju⁸ jako zadanie Wydziału Organizacyjnego i Kadr. Na podstawie zakresu czynności i odpowiedzialności służbowej obowiązek prowadzenia tej ewidencji powierzono inspektorowi zatrudnionemu w tym Wydziale.

(akta kontroli str. 49, 332-333)

Zgodnie z prowadzoną w Starostwie ewidencją skarg i wniosków, obejmującą skargi i wnioski dotyczące jednostek organizacyjnych powiatu, w okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło dziewięć skarg, w tym w: 2021 r. – dwie, 2022 r. – trzy i 2023 r. (do 31 października) – cztery. Przedmiotem skarg były działania: w 2021 r. – Wydziału Architektury i Budownictwa, w 2022 r. – dyrektora Zespołu Opieki Zdrowotnej w Busku-Zdroju oraz przewodniczącego Rady Powiatu, w 2023 r. – Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami, Starosty Powiatu Buskiego – w związku z działalnością Zarządu Ochotniczej Straży Pożarnej

⁷ Decyzją Starosty buskiego dokonano zmiany planu audytów poprzez wykreślenie wszystkich zadań audytowych ujętych w planie audytów z 31 grudnia 2020 r. i wprowadzenie w ich miejsce zadania pn. *Zarządzanie zasobami ludzkimi – efektywność (wydajność) pracy pracowników w jednostkach powiatu buskiego*, w ramach którego przewidziano audyt wewnętrzny w 15 jednostkach.

⁸ Przyjętego uchwałą nr 967/2018 Zarządu Powiatu w Busku-Zdroju z dnia 23 maja 2018 r. (ze zmianami).

Zbludowice, Wydziału Architektury i Budownictwa oraz dyrektora Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Busku-Zdroju. Żadna ze skarg nie dotyczyła działań Dyrektora PUP ani kierowanej przez niego jednostki. Nie wpłynęły także skargi w przedmiocie problemów związanych z wykluczeniem cyfrowym mieszkańców powiatu buskiego.

(akta kontroli str. 347-348)

W Urzędzie nie zidentyfikowano problemów ani trudności związanych z wykluczeniem cyfrowym w powiecie buskim ani związanych ze zorganizowanymi przez PUP naborami wniosków wyłącznie w postaci elektronicznej przez portal praca.gov.pl.

(akta kontroli str. 349)

Starosta wyjaśnił, że ze strony Dyrektora PUP ani beneficjentów środków nie otrzymywał żadnych sygnałów o problemach, które mogły być wynikiem wykluczenia cyfrowego. Zdaniem Starosty: *Z całkowitym wykluczeniem cyfrowym moglibyśmy mieć do czynienia w sytuacji ograniczenia naboru wniosków wyłącznie do formy elektronicznej, co miało miejsce w przypadku ich naboru o tzw. dotacje branżowe w ramach COVID-19 przeprowadzanego przez PUP. (...) To rozwiązanie zapewne mogło naruszyć równość szans dla wszystkich aplikujących. (...) Dlatego konieczne jest nadal stosowanie tradycyjnej drogi, tj. papierowych dokumentów i osobistych kontaktów, a dodatkowo (nie zamiast) wprowadzanie możliwości cyfrowego załatwiania spraw.*

(akta kontroli str. 383-385)

W zestawieniu sporządzonym na potrzeby niniejszej kontroli Starosta, jako dokumenty dotyczące problematyki wykluczenia cyfrowego w powiecie, wskazał uchwałę nr XXXV/366/2022 Rady Powiatu w Busku-Zdroju z 27 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju powiatu buskiego na lata 2021-2030⁹ oraz uchwałę nr 399/2020 Zarządu Powiatu w Busku-Zdroju z 24 września 2020 r. w sprawie wyznaczenia koordynatora do spraw dostępności. W programie rozwoju, do głównych zagadnień związanych z wykluczeniem cyfrowym Starosta zaliczył: cyfryzację usług publicznych, rozwój współpracy międzysektorowej i podniesienie kompetencji kadry administracji samorządowej. Do głównych zadań koordynatora w tym obszarze zaliczył zadania związane z: 1) *wsparciem osób ze szczególnymi potrzebami w dostępie do usług świadczonych przez starostwo i powiatowe jednostki organizacyjne*, 2) *przygotowaniem i koordynacją wdrożenia planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, zgodnie z minimalnymi wymaganiami służącymi zapewnieniu dostępności określonymi w art. 6 i 7 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w obszarze dostępności architektonicznej, cyfrowej, informacyjno-komunikacyjnej i alternatywnej.*

(akta kontroli str. 351)

Koordynator do spraw dostępności, Wicestarosta Powiatu Buskiego (dalej: Wicestarosta) wyjaśnił, że po objęciu tej funkcji zapoznał się ze strategią rozwoju i programem rozwoju. Ponieważ w tych dokumentach nie były zaplanowane żadne działania z zakresu wykluczenia cyfrowego, podjął m.in. następujące czynności:

- zażądał od wszystkich kierowników jednostek organizacyjnych powiatu buskiego sporządzenia raportu o stanie dostępności oraz propozycji dotyczącej współpracy w zakresie dostosowania instytucji powiatowych dla potrzeb osób z niepełnosprawnościami,
- informował pracowników Starostwa oraz kierowników jednostek

⁹ Dalej: program rozwoju.

organizacyjnych o konieczności podejmowania działań ustawowych, mających na celu zapewnienie minimalnych wymogów w zakresie dostępności architektonicznej, cyfrowej i informacyjno-komunikacyjnej,

- informował Starostę oraz Zarządu Powiatu o konieczności uwzględnienia w planach finansowo-budżetowych środków własnych oraz poszukania środków zewnętrznych ukierunkowanych na działania w zakresie poprawy dostępności mieszkańców Powiatu Buskiego, w tym związanych z wykluczeniem cyfrowym.

Zdaniem Wicestarosty takie działania (...) stopniowo przyczyniają się (...) do zwiększenia w jednostkach organizacyjnych powiatu poczucia odpowiedzialności za problemy dostępności, w tym problemy wykluczenia cyfrowego, (...) do stopniowego szukania środków i form do wprowadzania w życie konkretnych rozwiązań z zakresu dostępności w tym wykluczenia cyfrowego.

(akta kontroli str. 353-354)

Starosta, wyjaśniając jaki pozytywny wpływ na problem wykluczenia cyfrowego miały wskazane przez niego, a ujęte w programie rozwoju działania pn. cyfryzacja usług publicznych, rozwój współpracy międzysektorowej i podniesienie kompetencji kadry administracji samorządowej, poinformował, że program rozwoju poprzedzony został szczegółową analizą oraz szeroką konsultacją z mieszkańcami powiatu buskiego, jednostkami organizacyjnymi i przedsiębiorcami. Według Starosty: *Z tych konsultacji nie wynikało, aby na terenie naszego powiatu istniał problem wykluczenia cyfrowego. Z tego względu na czas przyjęcia tych programów nie przyjęto konkretnych rozwiązań i działań.*

Jednocześnie Starosta wskazał, że jego wiedza o dostępności cyfrowej w powiecie buskim wynikała ze strategii rozwoju, programu rozwoju oraz z analiz składanych wniosków, propozycji zadań i przedsięwzięć przy opracowaniu budżetu powiatu buskiego. Poprzez środki masowego przekazu i internet zapoznawał się z również z treścią raportów o wykluczeniu cyfrowym wśród społeczeństwa w Polsce.

(akta kontroli str. 383-385)

Starosta nie podjął wystarczających działań celem ustalenia i zminimalizowania poziomu wykluczenia cyfrowego w powiecie buskim, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 350, 383-385)

Zdaniem Starosty: w przypadku klientów PUP ograniczenie kontaktu i możliwości korespondencji wyłącznie do środków komunikacji elektronicznej nie jest konieczne, potrzebne jest nadal stosowanie papierowych dokumentów i osobistych kontaktów oraz tradycyjnej wymiany korespondencji. Dlatego PUP, znając swoich interesantów, z własnej inicjatywy nie wdraża procedur, które mogłyby skutkować wykluczeniem cyfrowym. (...) ograniczenie naboru wniosków wyłącznie do formy elektronicznej zapewne mogło naruszyć równość szans dla wszystkich aplikujących.

(akta kontroli str. 383-385)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niepodejmowaniu przez Starostę wystarczających działań mających na celu ustalenie skali i zakresu wykluczenia cyfrowego wśród mieszkańców powiatu buskiego oraz zaprojektowanie rozwiązań służących jego ograniczeniu, co było działaniem nierzetelnym. Takich działań Starosta nie podejmował w szczególności wobec nadzorowanego PUP w czasie trwania naborów, w których możliwość składania wniosków o środki publiczne została ograniczona do postaci elektronicznej przez portal praca.gov.pl, tj. przez 383 dni w okresie od 1 lutego 2021 r. do 15 kwietnia 2022 r.

W sporządzonym na potrzeby niniejszej kontroli zestawieniu działań podjętych w celu zdiagnozowania i ograniczenia poziomu wykluczenia cyfrowego w powiecie buskim, Starosta wymienił cztery formy działania polegające na: wprowadzeniu do transmisji obrad Rady Powiatu napisów dla osób niesłyszących, możliwości bezpłatnego wypożyczania czytników dla osób niewidomych i słabowidzących oraz osób starszych, wypożyczenie 10 laptopów m.in. dla rodzin zastępczych oraz udzielenie 76 zestawów komputerowych m.in. dla rodzin zastępczych i trzech specjalistycznych programów dla dzieci z niepełnosprawnością.

(akta kontroli str. 350)

Starosta wyjaśnił, że te działania były wystarczające do zminimalizowania problemu wykluczenia cyfrowego w powiecie buskim i w pełni zabezpieczały potrzeby mieszkańców. Zdaniem Starosty: *Działanie, inicjatywy (...) w obszarze np. szkoleń, edukacji wykluczonych cyfrowo, (...) budowy internetowej sieci szerokopasmowej jest w zdecydowanej części zadaniem burmistrzów i wójtów poszczególnych gmin powiatu buskiego. Rolą samorządu powiatowego jest wspieranie tego typu działań i inicjatyw, w tym również składanie wspólnych wniosków o środki finansowe w przypadku pojawienia się tego typu programów na szczeblu rządowym.*

(akta kontroli str. 383-385)

Starosta wyjaśnił ponadto, że nie posiada dokumentacji dotyczącej podjętych działań w obszarze diagnozowania skali i zakresu wykluczenia cyfrowego wśród osób wnioskujących do PUP o środki publiczne w naborach, w których składanie wniosków ograniczono do postaci elektronicznej w portalu praca.gov.pl. Starosta dodał: *Zarówno ze strony Dyrektora PUP ani też bezpośrednio od osób uprawnionych do dotacji nie otrzymywałem żadnych sygnałów o problemach, które mogły być wynikiem wykluczenia cyfrowego. Tym samym nie podejmowałem działań w obszarze diagnozowania skali i zakresu wykluczenia cyfrowego w celu usunięcia lub zminimalizowania problemów.*

(akta kontroli str. 394-396)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wymienione przez Starostę działania, w szczególności jako nadzorującego PUP, były nie tylko niewystarczające do zabezpieczenia potrzeb mieszkańców powiatu buskiego w obszarze wykluczenia cyfrowego, ale w przypadku dwóch form wsparcia polegających na wprowadzeniu napisów dla osób niesłyszących oraz możliwości bezpłatnego wypożyczania czytników, zupełnie nie oddziaływały na ten rodzaj wykluczenia. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, tematyka wykluczenia cyfrowego wymaga bieżącej oceny, a zadania zmierzające do zminimalizowania problemu powinny zostać zaprojektowane i ujęte np. w programie rozwoju, jako jeden z kierunków interwencji związanych z rozwojem powiatu. Tym bardziej, że program rozwoju zakłada cyfryzację usług publicznych, której rezultatem będzie m.in. rozwój usług cyfrowych.

OCENA CZĄSTKOWA

W ramach sprawowanego przez Starostę nadzoru nad działalnością PUP w latach 2021-2023 (do 31 października) nie przeprowadzono w tej jednostce żadnej kontroli ani audytu w zakresie naboru i oceny wniosków oraz rozdzielania środków publicznych. Starosta nie podjął wystarczających działań w celu ograniczenia wykluczenia cyfrowego wśród mieszkańców powiatu, w szczególności w sytuacji naboru wniosków o środki publiczne realizowanego przez PUP wyłącznie drogą elektroniczną.

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek	W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wniosek o podjęcie działań zmierzających do przygotowania rozwiązań przeciwdziałających wykluczeniu cyfrowemu mieszkańców powiatu buskiego, w szczególności w przypadku naborów wniosków o dotację/dofinansowanie prowadzonych przez PUP wyłącznie w postaci elektronicznej.
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 wniosku pokontrolnego 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, 22 grudnia 2023 r.

Kontrolerzy

Tomasz Majewski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Przemysław Pikuła
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis