



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W RZESZOWIE

LRZ.410.23.3.2024

Pan
Grzegorz Durak
Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Mielcu

Powiatowy Urząd Pracy w Mielcu
ul. Chopina 16A
39-300 Mielec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Mielcu ¹ ul. Chopina 16A, 39-300 Mielec
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Durak, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Mielcu ² , od 8 kwietnia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja działań związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu cyfrowemu. 2. Realizacja zadań związanych z naborem i dystrybucją środków publicznych, z zapewnieniem równego dostępu osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Marek Sikora, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/151/2024 z 15 listopada 2024 r. (akta kontroli: tom I, str. 2-3)

¹ Dalej: PUP lub Urząd.

² Dalej: Dyrektor.

³ Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Dyrektor podejmował odpowiednie działania w celu zapewnienia podmiotom wykluczonym cyfrowo równego dostępu do środków publicznych w naborach prowadzonych przez Urząd.

W okresie objętym kontrolą PUP przeprowadził cztery nabory, w których składanie wniosków przez przedsiębiorców zostało w latach 2021-2022 (w okresie epidemii COVID-19) ustawowo⁶ ograniczone wyłącznie do formy elektronicznej.

Na podstawie informacji przekazywanych przez Główny Urząd Statystyczny oraz raportu sporządzonego przez podmiot zewnętrzny Dyrektor miał wiedzę, że poziom wykluczenia cyfrowego w powiecie mieleckim był niewielki i nie przekraczał średniej ogólnopolskiej.

Działania podejmowane przez Urząd umożliwiały przedsiębiorcom pozyskanie informacji o tych naborach oraz złożenie wniosków. Do Urzędu nie wpłynęły sygnały o problemach lub nieprawidłowościach w działalności PUP w zakresie zapewnienia dostępności do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo.

Struktura organizacyjna i kadrowa PUP zapewniała prawidłowe i sprawne przeprowadzanie naborów wniosków wyłącznie w formie elektronicznej, ich ocenę oraz wypłatę środków. Średni czas rozpatrywania wybranych do kontroli wniosków, od daty wpływu wniosku do wypłaty dotacji, nie przekroczył siedmiu dni.

NIK stwierdziła jednak, że w PUP nie zaplanowano przeprowadzania okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji oraz podejmowania działań minimalizujących to ryzyko, a wprowadzając obowiązek zgłaszania w określony sposób incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji, nie ustalono, że ma to nastąpić niezwłocznie w celu umożliwienia szybkiego podjęcia działań korygujących, co było niezgodne z § 19 ust. 2 pkt 3 i 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie *Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*⁷.

W okresie prowadzenia naborów wyłącznie w systemie teleinformatycznym PUP nie posiadał wyodrębnionego stanowiska komputerowego, na którym wnioskodawca mógłby samodzielnie lub przy pomocy pracownika złożyć wniosek. Dysponował jednak na sali szkoleń stanowiskiem komputerowym z dostępem do internetu oraz pracownikami przygotowanymi do udzielania pomocy i obsługi w tym zakresie. W trakcie niniejszej kontroli w Urzędzie utworzono dwa samodzielne stanowiska komputerowe dla interesariuszy.

Zapewniono pełną obsługę beneficjentów. Do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi lub wnioski w tym zakresie.

Pracownicy Urzędu prawidłowo i rzetelnie weryfikowali wybrane do kontroli wnioski w naborach prowadzonych wyłącznie w systemie teleinformatycznym oraz przyznawali i wypłacali dotacje beneficjentom.

Dyrektor nie otrzymał od Starosty a sam nie występował o upoważnienie, w związku z tym nie kontrolował beneficjentów w zakresie wydatkowania dotacji zgodnie z przeznaczeniem oraz właściwego jej dokumentowania.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Na podstawie art. 15z⁴ ust. 6 oraz art. 15z^{4a} ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340, ze zm.); dalej: ustawa o zwalczaniu COVID-19.

⁷ Dz. U. poz. 773; dalej: rozporządzenie w sprawie *Krajowych Ram Interoperacyjności*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja działań związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu cyfrowemu

Opis stanu faktycznego

1.1.

Dyrektor w ramach identyfikacji problemu wykluczenia cyfrowego w społeczeństwie zapoznał się z raportem *Wykluczenie społeczno-cyfrowe w Polsce. Stan zjawiska, trendy, rekomendacje*⁹ przygotowanym w 2021 r. przez Fundację Orange¹⁰. Ponadto zaznajamiał się z publikowanymi corocznie przez GUS informacjami sygnałnymi *Społeczeństwo informacyjne w Polsce*.

Opracowania te nie zawierały szczegółowych danych dotyczących poziomu wykluczenia cyfrowego w powiecie mieleckim. Dyrektor wyjaśnił, że wiedział, na podstawie analizy mapy *Indeksu Wykluczenia Lokalnego*¹¹ zamieszczonej w ww. raporcie, że poziom ten był niewielki i nie przekraczał średniej ogólnopolskiej.

(akta kontroli: tom I, str. 4-77)

Dyrektor nie prowadził szczegółowych analiz problemu wykluczenia cyfrowego w społeczeństwie, ponieważ, jak wyjaśnił, nie należy to do ustawowych zadań urzędów pracy, a jako kierownik instytucji publicznej musi kierować się zasadą praworządności. Jednak na podstawie ww. raportu oraz informacji GUS przyjął, że ponad 95% gospodarstw domowych posiada dostęp do Internetu oraz uznał, że obecnie problem wykluczenia cyfrowego wiąże się bardziej z wykluczeniem ze względu na użytkowanie¹² (tzw. wykluczenie miękkie), niż z barierą dostępu do sieci (tzw. wykluczenie twarde).

W Urzędzie nie monitorowano problemu zagrożenia wykluczeniem cyfrowym w sposób kompleksowy obejmujący wszystkie typy/rodzaje wykluczenia. Od kwietnia 2023 r. prowadzono jednak ocenę wykluczenia cyfrowego ze względu na kompetencje i umiejętności związane z obsługą ICT¹³ osób bezrobotnych w wieku do 30 roku życia, przed ich skierowaniem na oferowane formy aktywizacji zawodowej. Z wypełnionych do końca 2024 r. 544 ankiet, w formie kwestionariusza sprawdzającego wiedzę i umiejętności cyfrowe, wynikało, że poziom kompetencji tych osób był na poziomie dobrym lub bardzo dobrym¹⁴.

(akta kontroli: tom I, str. 4-7, 76-78)

Informacje sygnałne GUS wskazywały, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy z usług administracji publicznej przez Internet korzystało około 60% populacji osób w wieku 16-74 lata, a odsetek takich osób wzrósł od 2020 r. o blisko 20 punktów procentowych. Dyrektor wyjaśnił, że choć dostęp do sieci internetowej stał się praktycznie powszechny, a odsetek osób korzystających z elektronicznych usług administracji publicznej systematycznie rośnie, w PUP uznano jednak, że część

⁸ 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.

⁹ Opublikowanym na stronie: <https://fundacja.orange.pl/strefa-wiedzy/post/wykluczenie-spoleczo-cyfrowe-w-polsce-2021>.

¹⁰ Wspólnie z Orange Polska i Fundacją Stocznia.

¹¹ Indeks opracowany w oparciu o analizę 30 wskaźników opisujących kondycję społeczną, demograficzną i ekonomiczną społeczności lokalnych, wskazujące wymiary włączenia lokalnego w czterech obszarach, tj. wykluczenia społecznego, ekonomicznego, cyfrowego i edukacyjnego.

¹² Związane z postawami wobec nowych technologii, motywacją do korzystania z takich rozwiązań oraz sposobami użytkowania, a także z posiadanymi kompetencjami, umiejętnościami i wiedzą o możliwościach technologicznych.

¹³ Information and Communications Technology – technologie informacyjne i komunikacyjne, które służą do efektywnej komunikacji, wspomagając przetwarzanie i przekazywanie informacji.

¹⁴ Nie wystąpiły przypadki braku umiejętności lub bardzo niskiego i przeciętnego poziomu umiejętności.

klientów nadal preferuje tradycyjne możliwości składania wniosków, w związku z tym bezrobotni oraz pracodawcy mają możliwość złożenia wniosku zarówno w wersji elektronicznej jak również w wersji papierowej.

(akta kontroli: tom I, str. 4-7, 46-74)

W okresie objętym kontrolą Urząd, na podstawie art. 15z¹⁵ ust. 6 oraz art. 15z¹⁶ ust. 7 ustawy o zwalczaniu COVID-19, zobowiązany został do przeprowadzenia wyłącznie w systemie teleinformatycznym następujących naborów wniosków o udzielenie dotacji dla mikro i małych przedsiębiorców:

- dla określonych branż, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19¹⁵. Nabór prowadzony był w okresie od 1 lutego 2021 r. do 27 lutego 2021 r.¹⁶, tj. 27 dni¹⁷;
- dla określonych branż, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19¹⁸. Nabór prowadzony był w okresie od 28 lutego 2021 r. do 31 sierpnia 2021 r., tj. 185 dni. Pierwotnie miał zakończyć się 31 maja 2021 r., jednak w związku ze zmianą ww. rozporządzenia¹⁹ od 26 kwietnia 2021 r. zmieniono zasady naboru, w tym termin jego zakończenia, przedłużając nabór do 31 sierpnia 2021 r.²⁰;
- na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej na terenie jednostek oświatowych, na podstawie art. 15z²¹ ustawy o zwalczaniu COVID-19. Nabór prowadzony był w okresie od 23 lipca 2021 r. do 30 września 2021 r., tj. przez 70 dni²¹;
- prowadzących działalność oznaczoną jednym z trzech kodów PKD, na podstawie § 7a ust. 1 rozporządzenia z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia przedsiębiorców. Nabór prowadzony w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 15 kwietnia 2022 r., tj. przez 105 dni²².

(akta kontroli: tom II, str. 6-8)

Zadaniami związanymi z naborami wniosków prowadzonymi wyłącznie w systemie teleinformatycznym, ich oceną i rozliczaniem zajmowali się Kierownik Centrum Aktywizacji Zawodowej²³ oraz wchodzące w skład CAZ wieloosobowe stanowisko pracy ds. programów rynku pracy. Zatwierdzanie wniosków należało do kompetencji Dyrektora, Zastępcy Dyrektora lub Kierownika CAZ. Zadania związane z wypłatą środków wnioskodawcom realizował Dział Finansowo-Księgowy. Weryfikacją warunku bezzwrotności dotacji²⁴ oraz prowadzeniem rejestru skarg i wniosków, ich koordynowaniem i rozpatrywaniem zajmował się Dział Organizacyjny i Informatyki. Nie wyznaczono osób do kontroli prawidłowości wydatkowania przez beneficjentów środków dotacji (por. pkt 2.3 niniejszego wystąpienia).

Według stanu na koniec 2021 r. zadania te przypisano 11 pracownikom PUP (nabory wniosków prowadzone wyłącznie w systemie teleinformatycznym realizowano jedynie do maja 2022 r.).

Zadania związane z obsługą naborów i oceną wniosków składanych wyłącznie

¹⁵ Dz. U. poz. 152; dalej: rozporządzenie z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia przedsiębiorców.

¹⁶ Pierwotnie zakończenie naboru wyznaczono na dzień 31 marca 2021 r., jednak rozporządzenie z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia przedsiębiorców utraciło moc z dniem 28 lutego 2021 r.

¹⁷ Dalej: nabór z 1 lutego 2021 r.

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1291; dalej: rozporządzenie z dnia 28 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia przedsiębiorców.

¹⁹ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. 713).

²⁰ Dalej odpowiednio: nabór z 28 lutego 2021 r. lub nabór z 26 kwietnia 2021 r.

²¹ Dalej: nabór z 23 lipca 2021 r.

²² Dalej: nabór z 1 stycznia 2022 r.

²³ Dalej: CAZ.

²⁴ Dotacja nie podlegała zwrotowi pod warunkiem, że beneficjent przez okres 3 miesięcy od dnia jej udzielenia, wykonywał działalność gospodarczą.

w postaci elektronicznej w latach 2021-2022 realizowało trzech pracowników, tj. dwóch zajmujących wieloosobowe stanowisko pracy ds. programów rynku pracy i Kierownik CAZ.

Wykonywanie zadań związanych z przyjmowaniem i analizą wniosków o przyznanie środków oraz ich rozliczaniem powierzono zakresami czynności, których przyjęcie pracownicy potwierdzali pisemnie. W ramach tych zakresów nie wyodrębniono zadań odnoszących się do wniosków składanych w systemie teleinformatycznym. Dyrektor wyjaśnił, że w zakresach czynności pracowników wskazano wykonywanie również innych czynności na polecenie Dyrektora lub Zastępcy Dyrektora i zadania związane z obsługą tych wniosków delegowano na podstawie ustnych poleceń, a pracownicy wyrazili ustną zgodę na wykonywanie tych zadań.

Pracownicy merytorycznie zaangażowani w obsługę wniosków posiadali odpowiednie kwalifikacje (uczestniczyli w szkoleniach oraz posiadali doświadczenie zawodowe). Uprawnieni byli do przetwarzania danych osobowych oraz złożyli pisemne zobowiązania o zachowaniu w tajemnicy tych danych.

(akta kontroli: tom I, str. 79-201)

Ww. pracownicy posiadali uprawnienia do systemu SyriuszStd oraz praca.gov.pl nadane w systemie teleinformatycznym Urzędu przed 2021 r. Zmiany zakresu dostępności, obejmujące nadane uprawnienia do systemu praca.gov.pl w 2020 r. zatwierdzane były przez Dyrektora ustnie. Zgodnie z Polityką Bezpieczeństwa Informacji²⁵ upoważnioną była osoba, której zakres dostępu określony we wniosku został zatwierdzony do realizacji przez Dyrektora.

Dyrektor wyjaśnił, że osoby te miały dostęp do danych w praca.gov.pl poprzez system SyriuszStd, a zatem nie zwiększono już posiadanych przez nich uprawnień. Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że *w okresie pandemii COVID-19 ewidencja uprawnień do systemów była prowadzona elektronicznie. Uprawnienia do praca.gov.pl administrator nadawał po ustnym zatwierdzeniu przez Dyrektora. W maju 2022 r. zinventaryzowano wszystkie uprawnienia do systemów i zaktualizowano pisemną formę wniosków o nadanie uprawnień do systemów informatycznych.*

(akta kontroli: tom I, str. 79-87, 215-334; tom III, str. 478-485)

Dokumentacja Bezpieczeństwa Informacji zawierała m.in. Politykę ochrony danych osobowych oraz Instrukcję postępowania z incydentami i zgłaszania ich do UODO²⁶. W ramach tych uregulowań nie zaplanowano przeprowadzania okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji oraz podejmowania działań minimalizujących to ryzyko, a wprowadzając obowiązek zgłaszania w określony sposób incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji, nie ustalono, że ma to nastąpić niezwłocznie w celu umożliwienia szybkiego podjęcia działań korygujących (por. sekcja Stwierdzone nieprawidłowości).

Proces zastępstw uregulowano w zakresach czynności pracowników.

(akta kontroli: tom I, str. 79-87, 372-422)

Dokumentacja dotycząca realizacji złożonych wniosków w naborach prowadzonych wyłącznie elektronicznie podpisywana była przez Dyrektora i jego Zastępcę oraz Kierownika CAZ za pomocą aktualnych kwalifikowalnych podpisów elektronicznych.

Kadra pracownicza odpowiadająca za realizację zadań związanych z kontrolowaną działalnością nie podlegała zmianom.

(akta kontroli: tom I, str. 79-87, 106-155, 192-198)

W latach 2021-2024 w ramach systemu kontroli zarządczej nie zidentyfikowano celów, zadań lub ryzyk związanych z aplikowaniem o środki w systemie informatycznym lub wykluczeniem cyfrowym.

W Urzędzie nie opracowano procedur w zakresie rejestrowania, oceny i zatwierdzania wniosków, które wpłynęły w systemie teleinformatycznym oraz w zakresie pomocy

²⁵ Ustalona zarządzeniem nr 13/19 Dyrektora z 26 kwietnia 2019 r.

²⁶ Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

wnioskodawcom wykluczonym cyfrowo. Dyrektor wyjaśnił, że *nie* tworzono dodatkowych procedur. Wnioski poddawane były weryfikacji w zakresie zgodności danych w nich zawartych z danymi w CEiDG lub KRS, spadku obrotów (oświadczenie wnioskodawcy), rodzaju przeważającej działalności gospodarczej. Dyspozycje uruchomienia środków w ramach złożonych wniosków o przyznane wsparcie były rozliczane z uwzględnieniem zasad Instrukcji kontroli, obiegu, przechowywania i udostępniania dokumentacji księgowej.

Dyrektor wyjaśnił również, że osoby zainteresowane otrzymaniem dodatkowych informacji i pomocą w wypełnieniu wniosku, w tym wykluczone cyfrowo obsługiwano w siedzibie Urzędu, udzielając żądanych informacji. Pracownicy Urzędu nie odnotowali zgłoszeń klientów o braku możliwości załatwienia sprawy w formie elektronicznej spowodowanej brakiem odpowiedniego sprzętu komputerowego i dostępu do sieci Internet. W przypadku takiego zgłoszenia Urząd umożliwiłby pomoc i obsługę w tym zakresie, gdyż posiadał odpowiedni sprzęt z dostępem do Internetu umożliwiającą zapewnienie takiej usługi pod nadzorem pracownika. Ponadto klientom zapewniono możliwość kontaktu telefonicznego z pracownikami PUP.

(akta kontroli: tom I, str. 79-87; tom III, str. 478-485)

W okresie prowadzenia naborów wniosków wyłącznie w systemie teleinformatycznym w Urzędzie nie było wyodrębnionego stanowiska komputerowego zintegrowanego z portalem praca.gov.pl, na którym wnioskodawca mógłby samodzielnie lub przy pomocy pracownika PUP założyć konto w systemie, wypełnić i przesłać wniosek drogą elektroniczną. Dyrektor wyjaśnił, że pracownicy nie odnotowali zgłoszeń klientów o braku możliwości załatwienia sprawy w formie elektronicznej spowodowanej brakiem odpowiedniego sprzętu komputerowego i dostępu do sieci internetowej. W takim przypadku Urząd umożliwiłby pomoc i obsługę w tym zakresie pod nadzorem pracownika, gdyż posiadał odpowiedni sprzęt (stanowisko komputerowe na sali szkoleń z dostępem do Internetu). Wyjaśnił również, że przepisy prawne²⁷ nie obligowały urzędów pracy do przygotowania ww. stanowiska komputerowego.

Dyrektor wyjaśnił ponadto, że *realizacja tej formy wsparcia przez Urzędy Pracy nastąpiła bez wcześniejszej informacji ze strony Ministerstwa*²⁸.

W trakcie trwania kontroli NIK na przełomie 2024/2025 r. w PUP utworzono dwa takie stanowiska komputerowe.

(akta kontroli: tom I, str. 79-87, 202-214, 335-342; tom III, str. 227-232, 478-485)

W Regulaminie organizacyjnym przewidziano, że do kompetencji Dyrektora, Zastępcy Dyrektora, Kierownika CAZ oraz poszczególnych komórek organizacyjnych należała promocja usług realizowanych przez odpowiednie komórki organizacyjne PUP.

Działania informacyjne dotyczące naborów realizowali Kierownik CAZ, pośrednicy pracy oraz pracownicy zatrudnieni na wieloosobowym stanowisku pracy ds. programów rynku pracy oraz ds. rozwoju zawodowego. Dyrektor wyjaśnił, że informacje o naborach (poza zamieszczeniem na stronie PUP) przekazywane były przez pracowników zatrudnionych na ww. stanowiskach osobiście (ustna informacja) podczas wizyt klientów w Urzędzie oraz poprzez rozmowy telefoniczne.

Informacje o naborach prowadzonych wyłącznie w systemie teleinformatycznym przekazywały również na stronach internetowych lokalna prasa oraz lokalne jednostki samorządu terytorialnego²⁹.

(akta kontroli: tom I, str. 79-105, 109-151, 159-191)

²⁷ Przepisy:

- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2024 poz. 475, ze zm.); dalej ustawa o promocji zatrudnienia;

- rozporządzenie z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia przedsiębiorców;

- ustawa o zwalczaniu COVID-19.

²⁸ Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii.

²⁹ Korso.pl, hej.mielec.pl, powiat-mielec.pl, mielec.pl, tuszownarodowy.pl, przeclaw.org.

1.2.

W PUP do obsługi wniosków złożonych w postaci elektronicznej w naborach prowadzonych wyłącznie w systemie teleinformatycznym korzystano z systemu SyriuszStd³⁰ zintegrowanego z portalem usługowym praca.gov.pl³¹ udostępnionych przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz z systemu ePUAP³² udostępnionego przez Ministra Cyfryzacji.

Dostępne funkcjonalności tych systemów zapewniały obsługę wniosku. Portal praca.gov.pl wraz z ePUAP pełniły funkcję platformy do wypełniania wniosków elektronicznych (wraz z załącznikami), ich podpisywania profilem zaufanym bądź kwalifikowanym podpisem elektronicznym i przesyłania do Urzędu, przekazywania i odbierania korespondencji, przesyłania pism (w tym w formacie jpg), wyjaśnień w sprawie obsługiwanego wniosku oraz do podpisywania i przekazywania umów.

System wymagał, aby wniosek był kompletny, umożliwiał jednak wprowadzenie i przekazanie wniosku zawierającego błędy w pozycjach: nazwa firmy, adres, nr REGON, PKD, jak i z brakiem załączników. Dyrektor wyjaśnił, że *Urząd dopuszczał możliwość skorygowania części błędów, poza kodem PKD decydującym o przyznaniu wsparcia, poprzez złożenie w formie elektronicznej poprzez platformę praca.gov.pl pisma korygującego błędy lub uzupełnienie załączników do wniosku. Istniała również możliwość wycofania wniosku i złożenia kolejnego bez błędów.*

Wnioskodawca mógł skorygować wniosek poprzez złożenie w systemie pisma w sprawie. Kierownik CAZ wyjaśnił, że *ww. korekty realizowane były przez wnioskodawców z własnej inicjatywy lub po przekazaniu informacji telefonicznej przez PUP o konieczności poprawienia błędu. Wnioskodawca nie mógł bezpośrednio ingerować w złożony wniosek lub załącznik, korekty w tym zakresie wprowadzane były do systemu praca.gov.pl przez pracownika Urzędu.*

Merytoryczna obsługa wniosków, tj. m.in. ich weryfikacja i generowanie wypłat wykonywana była w systemie Syriusz po ich wczytaniu z platformy praca.gov.pl. Kierownik CAZ wyjaśnił, że *po wpłynięciu wniosku poprzez system praca.gov.pl był on zaciągany do systemu wspomagającego e-DOK³³. W systemie e-DOK rejestrowano sprawę, która zawierała zaciągnięty wniosek wraz z załącznikami i pismami w sprawie. Po pozytywnej weryfikacji wniosku w systemie SyriuszStd, przygotowywano umowę i poprzez system e-DOK udostępniano do podpisu (podpis elektroniczny kwalifikowalny) upoważnionemu przedstawicielowi Urzędu, podpisanie umowy było dokonywane w systemie e-DOK. Po podpisaniu, umowa automatycznie była przesyłana do wnioskodawcy na jego indywidualne konto praca.gov.pl.*

(akta kontroli: tom I, str. 335-371, 450-472)

Przedsiębiorca nie był informowany odrębnym pismem o zatwierdzeniu wniosku. Dyrektor wyjaśnił, że informacja o zatwierdzeniu wniosku przekazywana była automatycznie poprzez odesłanie w formie elektronicznej podpisanej umowy.

(akta kontroli: tom I, str. 335-342)

Wsparcie użytkowników w obsłudze spraw prowadzonych na portalu praca.gov.pl zapewniane było przez Centrum Informacyjne Służb Zatrudnienia Zielona Linia³⁴.

³⁰ System teleinformatyczny umożliwiający wnoszenie wniosków w postaci elektronicznej; dalej: Syriusz.

³¹ Platforma praca.gov.pl to system umożliwiający PUP świadczenie usług drogą elektroniczną na rzecz osób fizycznych, prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

³² Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej - system teleinformatyczny umożliwiający instytucjom publicznym udostępnianie usług drogą elektroniczną a obywatelom załatwienie spraw urzędowych poprzez wykorzystanie usług świadczonych drogą publiczną.

³³ Elektroniczny system obiegu dokumentów.

³⁴ Możliwość kontaktu z konsultantem: telefonicznego (w tym zamówienia rozmowy), poprzez formularz kontaktowy, czat, komunikator internetowy – messenger; facebook, adres mailowy; możliwość konsultacji w języku migowym oraz w trzech językach obcych.

Dodatkowo portal udostępniał zakładkę Pomoc oraz opcję FAQ³⁵, tj. zbiór najczęściej zadawanych przez użytkowników pytań i odpowiedzi, pogrupowanych tematycznie. Dyrektor wyjaśnił, że w przypadku planowanych lub rzeczywiście występujących prac administracyjnych, a także niedostępności strony, użytkownicy informowani byli o tym fakcie komunikatem administratora centralnego.

Wsparcie użytkowników platformy ePUAP realizowane było przez Centrum Pomocy (Service Desk), gdzie można było zgłosić pytania, uwagę lub problem z działaniem platformy, poprzez formularz kontaktowy, telefon lub adres mailowy.

Ponadto w systemie ePUAP dostępne były podręczniki, instrukcje dla klientów oraz moduł z najczęściej zadawanymi pytaniami.

(akta kontroli: tom I, str. 335-359)

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zobowiązał się do zapewnienia dostępności praca.gov.pl zgodnie z ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o *dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych*³⁶, udostępniając certyfikat potwierdzający pełną i bez barier jego dostępność dla osób niepełnosprawnych³⁷. W przypadku portalu ePUAP deklarację dostępności sporządzono na podstawie samooceny przeprowadzonej przez podmiot publiczny. Z informacji zamieszczonej na tym portalu wynika, że stan dostępności strony internetowej eupap.gov.pl jest częściowo zgodny z ww. ustawą (problem z podpisywaniem UPD³⁸). Serwis ePUAP obejmował zarówno wersję domyślną jak i wysoko kontrastową dedykowaną osobom niedowidzącym.

Strona mielec.praca.gov.pl posiadała elementy dotyczące dostępności cyfrowej dla osób z różnymi niepełnosprawnościami, w szczególności: dostosowanie układu strony do wielkości ekranu, wymagany kontrast (czcionka/tło), możliwość poruszania się po stronie za pomocą klawiatury (np. klawisz Tab), informacje dla osób niesłyszących, tekst łatwy do czytania i zrozumienia. Grafiki, linki (odnośniki), itp. opisane były w czytelny sposób.

(akta kontroli: tom I, str. 335-342, 427-437)

Do sprawnego funkcjonowania systemu praca.gov.pl niezbędna była określona przeglądarka internetowa³⁹ oraz włączenie obsługi technologii Java Script i tzw. „cookie”⁴⁰. Dla profilu zaufanego wymagano określonego systemu operacyjnego⁴¹ oraz przeglądarki internetowej⁴².

(akta kontroli: tom I, str. 438-448)

Nie ustalono procedur postępowania w razie awarii systemu teleinformatycznego służącego do składania i obsługi wniosków w ramach ogłaszanych naborów. W naborach prowadzonych wyłącznie elektronicznie nie przewidziano możliwości złożenia wniosku w formie papierowej w przypadku awarii systemu teleinformatycznego. Dyrektor wyjaśnił, że przepisy nie dopuszczały możliwości składania wniosków w innej formie niż poprzez portal praca.gov.pl, ponadto nie stwierdzono awarii związanych z niedostępnością usług systemu teleinformatycznego, a obecnie prowadzi się równolegle nabory wszystkich wniosków w formie elektronicznej lub papierowej.

³⁵ Frequently Asked Questions – najczęściej zadawane pytania.

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1440.

³⁷ Wystawiony 11 grudnia 2019 r. przez EnterA s.c. Usługi informatyczne i edytorskie, przeprowadzającą badania w tym zakresie.

³⁸ Urzędowe Poświadczenie Dostarczenia.

³⁹ Chrome w wersji 51 lub nowszej, Edge w wersji 15 lub nowszej, Opera w wersji 38 lub nowszej lub Firefox w wersji 54 lub nowszej.

⁴⁰ Wskazano na możliwość potrzeby zainstalowania i włączenia wtyczki Flash Media Player ze strony Adobe dla tych przeglądarek w przypadku problemów z wyświetlaniem elementów na tym portalu.

⁴¹ Windows 32 lub 64 bitowy, OS X Lion, GNU/Linux (Ubuntu 20.10 lub nowsze, Fedora 32 lub nowsza, Debian 10.6 lub nowszy).

⁴² Firefox w wersji 82 lub nowszej, Internet Explorer w wersji 11 lub nowszej, Opera w wersji 72 lub nowszej, Chrome w wersji 86 lub nowszej, Safari w wersji 14 lub nowszej, Edge w wersji 86 lub nowszej.

Urząd nie prowadził rejestru incydentów lub awarii systemu teleinformatycznego służącego do składania i obsługi wniosków, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor nie wystąpiły takie awarie. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że problemy i błędy techniczne uniemożliwiające korzystanie z systemu klienci mogli zgłaszać telefonicznie, mailowo lub osobiście, jednak nie stwierdzono incydentów lub awarii portalu praca.gov.pl ani żadnych zgłoszeń problemów lub błędów uniemożliwiających korzystanie z systemu. Do Urzędu nie wpłynęły też żadne skargi lub wnioski w tym zakresie.

Urząd nie posiadał informacji o serwisowaniu tego systemu, ponieważ nie był jego właścicielem.

(akta kontroli: tom I, str. 335-342, 438-449; tom III, str. 240)

W PUP opracowano Dokumentację Bezpieczeństwa Informacji, w tym instrukcje postępowania z incydentami związanymi z bezpieczeństwem informacji. Osobą odpowiedzialną za obsługę zgłoszeń incydentów był Inspektor Ochrony Danych oraz wyznaczony Informatyk. Z rejestru naruszeń wynika, że w okresie objętym kontrolą wystąpił jeden taki przypadek, który nie dotyczył prowadzonych naborów.

W ramach tej Dokumentacji opracowano Plan Ciągłości Działania w warunkach awarii systemów teleinformatycznych.

(akta kontroli: tom I, str. 335-342, 372-426)

Dyrektor wyjaśnił, że w przypadku naborów prowadzonych wyłącznie w formie elektronicznej w 2021 r. nie stwierdzono przeciążeń systemu.

Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że z uwagi na brak stwierdzonych awarii i niedostępności systemu nie zaszła potrzeba zapewniania alternatywnego sposobu składania wniosków w ramach naborów prowadzonych wyłącznie drogą elektroniczną.

(akta kontroli: tom I, str. 335-342, 438-440)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nie zaplanowano przeprowadzania okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji oraz podejmowania działań minimalizujących to ryzyko, a wprowadzając obowiązek zgłaszania w określony sposób incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji, nie ustalono, że ma to nastąpić niezwłocznie w celu umożliwienia szybkiego podjęcia działań korygujących, co było niezgodne z § 19 ust. 2 pkt 3 i 13 rozporządzenia w sprawie *Krajowych Ram Interoperacyjności*, obowiązującym od 21 maja 2024 r.

Zgodnie z tymi przepisami zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane było w szczególności przez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie następujących działań: przeprowadzania okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji oraz podejmowania działań minimalizujących to ryzyko, stosownie do wyników przeprowadzonej analizy, a także bezzwłocznego zgłaszania incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji w określony i z góry ustalony sposób, umożliwiając szybkie podjęcie działań korygujących.

Dyrektor wyjaśnił, że na bieżąco monitorowano działania mogące wpłynąć na utratę integralności, dostępności i poufności informacji, a ze względu na realizację zadań bieżących wiążących się z bardzo dużą różnorodnością i nakładem pracy nie były wykonywane okresowe analizy ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że zgodnie z *Instrukcją postępowania z incydentami* każda osoba upoważniona do przetwarzania danych osobowych zobowiązana jest do powiadomienia o stwierdzeniu podatności lub wystąpieniu incydentu Inspektora Danych Osobowych.

(akta kontroli: tom I, str. 79-87, 157-158, 372-422)

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor, na podstawie informacji przekazywanych przez GUS oraz raportu sporządzonego przez podmiot zewnętrzny, wiedział, że poziom wykluczenia cyfrowego, był niewielki i nie przekraczał średniej ogólnopolskiej.

W PUP umożliwiono przedsiębiorcom pozyskanie informacji o czterech naborach, prowadzonych w latach 2021-2022 na podstawie ustawy o zwalczaniu COVID-19 wyłącznie w systemie teleinformatycznym oraz złożenie w tych naborach wniosków.

Choć w okresie ww. naborów w Urzędzie nie wydzielono stanowiska komputerowego dla wnioskodawców, to PUP miał możliwość pomocy i obsługi w zakresie wypełnienia wniosku pod nadzorem pracownika Urzędu, gdyż posiadał stanowisko komputerowe z dostępem do Internetu na sali szkoleń.

Struktura organizacyjna i kadrowa PUP zapewniała prawidłowe przeprowadzanie naborów wniosków składanych w systemie teleinformatycznym, ich ocenę oraz wypłatę środków.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że brak zaplanowania przeprowadzania okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji oraz podejmowania działań minimalizujących to ryzyko, a także nieustalenie obowiązku bezzwłocznego zgłaszania incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji w określony i z góry ustalony sposób, umożliwiające szybkie podjęcie działań korygujących, było niezgodne z § 19 ust. 2 pkt 3 i 13 rozporządzenia w sprawie *Krajowych Ram Interoperacyjności*.

W PUP przeprowadzono pełną i bezawaryjną obsługę wniosków w naborach prowadzonych wyłącznie w systemie teleinformatycznym.

OBSZAR

2. Realizacja zadań związanych z naborem i dystrybucją środków publicznych, z zapewnieniem równego dostępu osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo

Opis stanu faktycznego

2.1.

W okresie objętym kontrolą w PUP przeprowadzono łącznie 114 naborów⁴³, z tego: 13 dopuszczających wyłącznie papierową formę wniosku, cztery dopuszczające wyłącznie elektroniczną formę wniosku oraz 97 dopuszczających papierową i elektroniczną formę wniosku.

W 2021 r. przeprowadzono 41 naborów, z tego: 10 dopuszczających wyłącznie papierową formę wniosku, cztery dopuszczające wyłącznie elektroniczną formę wniosku oraz 27 dopuszczających papierową i elektroniczną formę wniosku.

W 2022 r. przeprowadzono 19 naborów, z tego: trzy dopuszczające wyłącznie papierową formę wniosku oraz 16 dopuszczających papierową i elektroniczną formę wniosku.

W 2023 r. przeprowadzono 28, a w 2024 r. (do 30 listopada) 26 naborów, w których dopuszczono papierową i elektroniczną formę wniosku.

W ww. naborach dopuszczających różne formy składania wniosków złożono łącznie 5496 wniosków (5100 w formie papierowej i 396 w formie elektronicznej), z tego:

⁴³ Ogłaszanych w poszczególnych latach 2021-2024 (do 30 listopada 2024 r.).

- w 2021 r. w 27 naborach złożono 1522 wnioski, z tego 1405 papierowo i 117 elektronicznie. Skorygowano 119 wniosków, z tego 86 złożonych papierowo i 33 elektronicznie;
- w 2022 r. w 16 naborach złożono 1596 wniosków, z tego 1514 papierowo i 82 elektronicznie. Skorygowano 84 wnioski, z tego 55 złożonych papierowo i 29 elektronicznie;
- w 2023 r. w 28 naborach złożono 1103 wnioski, z tego 1028 w formie papierowej i 75 w formie elektronicznej. Skorygowano 54 wnioski, z tego 37 złożonych papierowo i 17 elektronicznie;
- w 2024 r. (do 30 listopada) w 26 naborach złożono 1275 wniosków, z tego 1153 w formie papierowej i 122 w formie elektronicznej. Skorygowano 119 wniosków, z tego 99 złożonych papierowo i 20 elektronicznie.

(akta kontroli: tom II, str. 2-8)

Urząd na stronie internetowej mielec.praca.gov.pl zamieszczał informacje o ogłoszonych naborach, w tym o formach składania wniosków. Głównie (w 85% naborów) dopuszczano składanie wniosków zarówno w formie papierowej jak i elektronicznej.

W latach 2021-2022 przeprowadzono wyłącznie w formie papierowej 13 naborów wniosków o przyznanie środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego⁴⁴. Dyrektor wyjaśnił, że nabory o środki z KFS w formie papierowej były prowadzone również w latach wcześniejszych i kontynuowano taki sposób naboru do 2022 r. Od 2023 r. w postępowaniach o środki z KFS dopuszczono wnioski składane papierowo lub elektronicznie.

Jedynie w czterech naborach na dotacje dla przedsiębiorców prowadzonych w czasie pandemii COVID-19 (w 2021 r. i 2022 r.) ograniczono możliwość składania wniosków wyłącznie do formy elektronicznej, co wynikało z obowiązujących przepisów prawnych (por. pkt 1.1 niniejszego wystąpienia). Na podstawie zasad udzielania tych dotacji oraz wzorów umów dotacji (ustalanych przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii⁴⁵ oraz Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej⁴⁶) w ogłoszeniach o naborach określano formę i sposób składania wniosków. W żadnym z tych naborów o przyznaniu środków nie decydowała kolejność wpływu wniosku do PUP.

Od 2023 r. Urząd prowadził nabory, w których wnioski można było składać papierowo lub elektronicznie. Dyrektor wyjaśnił, że w myśl obowiązujących obecnie przepisów prawa Urząd nie jest uprawniony do prowadzenia naborów wyłącznie w systemie teleinformatycznym, ponieważ zgodnie z art. 49 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴⁷ zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się, a ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że w przyszłości prowadzenie naborów wyłącznie w systemie teleinformatycznym będzie uzależnione od zmiany przepisów prawa w tym zakresie.

(akta kontroli: tom II, str. 2-140)

⁴⁴ Dalej: KFS.

⁴⁵ Dla naborów z: 1 lutego 2021 r., 28 lutego 2021 r., 26 kwietnia 2021 r. i 23 lipca 2021 r.

⁴⁶ Dla naboru z 1 stycznia 2022 r.

⁴⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 483.

2.2.

W naborach prowadzonych przez Urząd wyłącznie w systemie teleinformatycznym wpłynęło 1508 wniosków⁴⁸. Do szczegółowej kontroli wybrano 30 spraw dotyczących tych naborów⁴⁹.

Wszystkie wybrane wnioski zostały podpisane elektronicznie przez wnioskodawcę lub pełnomocnika i złożone w formie elektronicznej w systemie teleinformatycznym. Nie weryfikowano ważności podpisu, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor system praca.gov.pl, poprzez który składane były wnioski, został tak zaprojektowany, że wbudowane mechanizmy zapewniały autentyczność i integralność danych. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że zgodnie z instrukcją⁵⁰, wniosek mógł złożyć jedynie przedsiębiorca posiadający podpis kwalifikowalny lub profil zaufany, a w takim przypadku dodatkowa weryfikacja podpisu była uznana za zbędną. Dodatkowo od spółki obsługującej system SyriuszStd⁵¹ Urząd otrzymał informacje, że jeżeli dla wniosku składanego w systemie praca.gov.pl wymagany jest podpis, to nie można go przesłać bez ważnego podpisu kwalifikowalnego lub Profilu Zaufanego.

Kontrolowane wnioski miały wypełnione wszystkie wymagane pozycje, a korekty składano w systemie poprzez złożenie pisma w sprawie. Wnioski te weryfikowano i zatwierdzano w systemie teleinformatycznym.

Z badanych 30 wniosków 29 dotyczyło uprawnionych beneficjentów. Wniosek złożony przez nieuprawnionego wnioskodawcę został rozpatrzony negatywnie. Nie stwierdzono przypadku odrzucenia wniosku z powodu błędów wynikających z problemów związanych z jego złożeniem w systemie teleinformatycznym.

Umowy dotacji zawarto z 29 właściwymi beneficjentami. Jedna umowa na prośbę wnioskodawcy została anulowana⁵². 28 podmiotom przyznano środki w kwocie nie wyższej od maksymalnej, które przekazano terminowo na wskazane przez wnioskodawców rachunki bankowe⁵³. PUP posiadał kompletną dokumentację badanych spraw, w całości zarejestrowaną w systemie teleinformatycznym.

Pracownicy zajmujący się tymi sprawami posiadali uprawnienia do obsługi wniosków w systemie SyriuszStd, weryfikowania i zatwierdzania wniosków, podpisywania umów, zatwierdzania i realizacji płatności nadane przed 2021 r.

(akta kontroli: tom II, str. 2-8, 141-616; tom II str. 2-160, 215-219; tom III, str. 478-485)

2.3.

Nie planowano kontroli oraz nie kontrolowano beneficjentów, którzy otrzymali dotacje w naborach wniosków przeprowadzanych wyłącznie w systemie teleinformatycznym, w zakresie wydatkowania dotacji zgodnie z przeznaczeniem oraz właściwego dokumentowania dotacji.

Możliwość przeprowadzania przez Starostę Powiatu Mieleckiego⁵⁴ lub przez upoważnionego przez niego Dyrektora⁵⁵ kontroli podmiotów, które otrzymały dotacje⁵⁶ w zakresie jej wydatkowania zgodnie z przeznaczeniem oraz właściwego

⁴⁸ 196 wniosków złożono w naborze z 1 lutego 2021 r.; 373 - w naborze z 28 lutego 2021 r., 937 - w naborze z 26 kwietnia 2021 r., 0 - w naborze z 23 lipca 2021 r. oraz dwa - w naborze z 1 stycznia 2022 r.

⁴⁹ Co 50 wniosków według terminu ich złożenia, poczynawszy od 50 (tj. 50, 100, itd.), a zamiast 1500 wybrano 1508 (tj. jeden z dwóch złożonych w naborze z 1 stycznia 2022 r.).

⁵⁰ Instrukcja składania wniosku o udzielenie dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikro i małego przedsiębiorcy.

⁵¹ Z Centralnego Helpdesku Sygnity - spółki, która posiadała umowę z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w zakresie rozwoju, administrowania oraz usuwania awarii i błędów oprogramowania SyriuszStd, a także wsparcia użytkowników oraz świadczeń usługi Helpdesk.

⁵² W związku z omyłką w kwocie wnioskowanej dotacji.

⁵³ W powyższych sprawach średni czas od złożenia wniosku do wypłaty dotacji wyniósł niecałe 7 dni.

⁵⁴ Dalej: Starosta.

⁵⁵ Lub upoważnionego przez Starostę, na wniosek Dyrektora, innego pracownika PUP.

⁵⁶ W okresie 3 lat liczonych od dnia udzielenia dotacji.

dokumentowania dotacji określona została w art. 15⁴ ust. 16 i 18 ustawy o zwalczaniu COVID-19, a także w zasadach udzielania dotacji oraz umowach dotacji. Starosta nie przeprowadzał tych kontroli, ani nie upoważnił Dyrektora do ich przeprowadzania.

Starosta wyjaśnił, że nie prowadził i nie upoważnił Dyrektora do kontroli beneficjentów w ww. zakresie, ponieważ zasady udzielania dotacji oraz wzór umowy ustalone przez Ministerstwo Rozwoju Pracy i Technologii, których treści Starosta ani PUP nie mógł zmienić, nie określały katalogu wydatków ze środków dotacji ani czasookresu w jakim należy je wydatkować. Starosta wyjaśnił ponadto, że przepisy dawały tylko możliwość przeprowadzania tych kontroli, natomiast nie obligowały do ich dokonywania.

Dyrektor nie wnioskował do Starosty o upoważnienie pracownika PUP do przeprowadzania kontroli beneficjentów w tym zakresie oraz nie wskazał osoby do prowadzenia ww. kontroli. Dyrektor wyjaśnił, że *Urząd nie prowadził ww. kontroli, ponieważ zasady i umowa nie określały katalogu wydatków na które mogła być przeznaczona dotacja ani nie określono czasookresu w jaki należy wydatkować środki. Przepisy dawały tylko możliwość przeprowadzania kontroli, natomiast nie obligowały do dokonywania czynności kontrolnych pracodawców w zakresie wydatkowania dotacji. Ponadto system Syriusz nie posiadał aplikacji umożliwiającej zbieranie danych dotyczących wydatkowania środków. Dokonywano natomiast w każdym przypadku monitoringu podstawowego warunku pozwalającego uznać dotację za bezzwrotną, tj. wykonywania działalności gospodarczej przez okres 3 miesięcy od dnia udzielenia dotacji.*

Dyrektor wyjaśnił ponadto, że w 2021 r. już w pełni realizowano częściowo zawieszoną w 2020 r. podstawową działalność Urzędu w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych i wsparcia pracodawców zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jednocześnie kontynuując działania i wsparcie zgodnie z ustawą o zwalczaniu COVID-19. Realizacja równoległe tych dwóch działań skutkowałą wystąpieniem bardzo dużej ilości zadań i obciążeniem stałej kadry Urzędu, co uniemożliwiało realizację jeszcze dodatkowych czynności, np. kontrolnych.

(akta kontroli: tom II, str. 2-8, 141-616; tom II str. 2-160, 215-219)

2.4.

W latach 2021-2024 do PUP wpłynęły cztery skargi⁵⁷. Skargi te nie dotyczyły nieprawidłowości w działalności PUP w zakresie zapewnienia dostępności do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo, w tym nieprawidłowości w naborze wniosków prowadzonych wyłącznie w systemie teleinformatycznym. Ponadto skargi te nie dotyczyły problemów z wypełnieniem wniosków (korekt, załączników) w wersji papierowej.

Dyrektor wyjaśnił, że *do PUP nie wpływały sygnały o problemach lub nieprawidłowościach w działalności PUP w zakresie dostępności do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo.*

(akta kontroli: tom III, str. 240-243)

W okresie objętym kontrolą w PUP przeprowadzono łącznie 12 kontroli lub audytów⁵⁸. Cztery kontrole⁵⁹ zakresem obejmowały m.in. prawidłowość przeprowadzania naboru (rekrutacji), w tym żadna nie dotyczyła naborów wniosków przeprowadzanych wyłącznie w systemie teleinformatycznym.

⁵⁷ Według rejestru skarg i wniosków po jednej skardze w każdym roku (nie wpłynęły żadne wnioski).

⁵⁸ Według książki kontroli cztery w 2021 r., dwie w 2022 r. i cztery w 2024 r. (żadna w 2023 r.).

⁵⁹ Dwie w 2021 r. i po jednej w 2022 r. i w 2023 r.

W ww. okresie w PUP nie przeprowadzono kontroli lub audytu bezpośrednio lub pośrednio dotyczących problematyki wykluczenia cyfrowego.

(akta kontroli: tom III, str. 233-239)

2.5.

Urząd podejmował działania, aby wniosek w naborze prowadzonym wyłącznie w formie elektronicznej mogła złożyć każda osoba. PUP opracował instrukcje zakładania profilu zaufanego oraz konta na portalu praca.gov.pl⁶⁰, do których linki umieszczane były w ogłoszeniach o naborze. Dyrektor wyjaśnił, że *instrukcje te zamieszczono na stronie PUP oraz udostępniono innym podmiotom publicznym, w tym Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a ponadto pracownicy drogą telefoniczną przeprowadzali instruktaż w zakresie zakładania profilu zaufanego oraz konta na portalu praca.gov.pl i składania pism do Urzędu. Pracownicy infolinii PUP krok po kroku pomagali klientom prawidłowo wypełniać i przesłać wnioski.*

Na stronie internetowej PUP zamieszczono szczegółowe informacje o sposobie załatwienia sprawy całkowicie elektronicznie oraz zasady obsługi bezpośredniej w Urzędzie w przypadku braku kontaktu elektronicznego (w okresie pandemii COVID-19).

Nie przeprowadzano grupowych szkoleń z zakresu składania wniosków w formie elektronicznej w ww. naborach ze względu na ograniczenia pandemiczne, natomiast, jak wyjaśnił Dyrektor, pracownicy PUP udzielali indywidualnych konsultacji osobom zainteresowanym.

(akta kontroli: tom I, str. 335-342; tom III, str. 241-250, 396-401, 478-485)

Na przełomie 2024/2025 roku w PUP utworzono dwa wyodrębnione stanowiska komputerowe zintegrowane z portalem praca.gov.pl, na których interesariusz mógł samodzielnie lub przy pomocy pracownika Urzędu założyć konto w ww. systemie, wypełnić i przesłać wniosek drogą elektroniczną. Jedno z tych stanowisk zostało utworzone w pomieszczeniu przystosowanym do obsługi osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli: tom I, str. 79-87, 202-213; tom III, str. 233-239)

W naborach prowadzonych przez Urząd wyłącznie w formie elektronicznej wpłynęło 1508 wniosków, z tego 75 (5% wszystkich) podpisanych i złożonych przez osoby inne niż rzeczywisti wnioskodawcy. Wnioski te dotyczyły 34 podmiotów. Do kontroli wybrano 34 wnioski, po jednym złożonym przez każdy z ww. podmiotów. W wybranej próbie do wniosków załączano (w formacie pdf lub jpg) kopie podpisanych odręcznie przez przedsiębiorców pełnomocnictw/upoważnień. Załączniki te nie były podpisane lub uwierzytelnione podpisem elektronicznym przez osoby udzielające pełnomocnictw. Dyrektor wyjaśnił, że nie żądano pełnomocnictw podpisanych w formie elektronicznej przez osoby je udzielające, ponieważ z wyjaśnień Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii wynika, że nie było takiego wymogu.

W przedłożonej przez PUP do kontroli odpowiedzi na pytanie dotyczące obowiązku dołączania do wniosku tylko i wyłącznie pełnomocnictwa podpisanego elektronicznie przez przedsiębiorcę⁶¹ Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii poinformowało, że wymóg taki nie został narzucony. Ministerstwo wskazało jednocześnie m.in., że *konieczne było takie wyważenie poziomu kontroli i systemowych zabezpieczeń, aby nieadekwatnymi procedurami nie doprowadzić w niezamierzony sposób do paraliżu udzielanego wsparcia. Takie podejście wynika z zapisów prawa, ponieważ zgodnie z ustawą Prawo przedsiębiorców organy administracji kierują się w swoich*

⁶⁰ Na stronie mielec.praca.gov.pl zamieszczono m.in.: 16 marca 2020 r. Instrukcję zakładania profilu zaufanego, (<https://mielec.praca.gov.pl/-/11777216-jak-zalozyc-profil-zaufany-instrukcja>), 19 marca 2020 r. Instrukcję zakładania konta na stronie praca.gov.pl (<https://mielec.praca.gov.pl/-/11815988-jak-zalozyc-konto-w-praca-pl-instrukcja>) i 29 kwietnia 2020 r. Instrukcję składania pisma do Urzędu.

⁶¹ Odpowiedź zamieszczona 23 grudnia 2020 r. na stronie <https://intranet.praca.gov.pl/pytania> (najczęściej zadawane pytanie – przeciwdziałanie skutkom COVID-19 na rynku pracy).

działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów. Jeśli Urząd ma uzasadnione wątpliwości co do pełnomocnictwa Wnioskodawcy, w opinii DRP, przed akceptacją wniosku o dotację, należy skontaktować się bezpośrednio z firmą, która ma otrzymać dotację i upewnić się, że wniosek został złożony za jej wiedzą i zgodą.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 14 § 1a ustawy Kodeks postępowania administracyjnego⁶² 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.

(akta kontroli: tom II str. 141-204; tom III, str. 251-395)

Wnioski składane przez pełnomocników były przez PUP przyjmowane i rozpatrywane. W Urzędzie nie podejmowano dodatkowych działań w przypadku składania wniosków przez pełnomocników i nie informowano o tym zewnętrznych jednostek, gdyż nie wymagały tego przepisy. Nie analizowano również powodów składania wniosków przez pełnomocników, ponieważ, jak wyjaśnił Dyrektor, wynikało to z faktu, że przedsiębiorcy w dużej części korzystają z usług firm zewnętrznych w zakresie obsługi i rozliczeń księgowych.

(akta kontroli: tom II, str. 201-204; tom III, str. 241-243)

W trakcie niniejszej kontroli do wszystkich wnioskodawców, którzy złożyły wnioski w naborach prowadzonych wyłącznie elektronicznie poprzez pełnomocników⁶³ skierowano anonimowe ankiety. Z otrzymanych 10 odpowiedzi wynika, że: powodem skorzystania z pełnomocnika były dla: 70% brak czasu, komfort i wygoda, 50% brak umiejętności posługiwania się komputerem lub korzystania z Internetu, aplikacji i programów, 50% brak podpisu elektronicznego, 40% brak umiejętności wypełnienia wniosku w postaci elektronicznej i 10% trudności techniczne⁶⁴. W przypadku czterech podmiotów (40%) świadczona przez pełnomocnika usługa była płatna⁶⁵. 40% odpowiadających potrafiłoby bez pełnomocnika wypełnić, podpisać elektronicznie i złożyć wniosek, a 50% nie potrafiłoby. Dla 60% nie wystarczającym jest kontakt i możliwość korespondencji wyłącznie środkami komunikacji elektronicznej, a dla 40% wystarczającym jest taki sposób kontaktu i korespondencji. Zdecydowana większość (90%) nie ma trudności z wypełnieniem wniosku w wersji papierowej oraz (80%) uważa, że potrzebne są bezpłatne szkolenia, kursy, spotkania edukacyjne dla osób mających trudności z obsługą sprzętu komputerowego, korzystaniem z Internetu oraz obsługą programów i aplikacji. Połowa wskazała, że mając możliwość wyboru złożenia wniosku w postaci papierowej bądź elektronicznej wybrałaby formę papierową a druga połowa elektroniczną.

(akta kontroli: tom III, str. 402-426)

Ponadto do 70 podmiotów, które złożyły wnioski w ww. naborach we własnym imieniu również skierowano anonimowe ankiety. Z otrzymanych 18 odpowiedzi wynika, że:

⁶² Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

⁶³ Do 32 osób reprezentujących 34 podmioty.

⁶⁴ Np. brak sprzętu komputerowego lub brak odpowiedniej jakości sprzętu komputerowego, brak Internetu lub brak szybkiego Internetu.

⁶⁵ W jednym przypadku 100 zł, w dwóch po 50 zł. Jeden ankietowany nie podał kosztów tej usługi.

dwa podmioty przy składaniu wniosku w systemie praca.gov.pl korzystało z pomocy innej niż oferowana przez pracowników PUP (z powodu braku czasu, komfortu i wygody oraz braku odpłatnego programu wymaganego przy wypełnianiu wniosku), z tego jeden wskazał, że usługa ta była płatna⁶⁶. Jeden podmiot podał, że bez pomocy nie potrafiłby wypełnić, podpisać elektronicznie i złożyć wniosku. Dla 61% odpowiadających wystarczającym jest kontakt i możliwość korespondencji wyłącznie środkami komunikacji elektronicznej a dla 39% nie wystarczającym jest taki sposób kontaktu i korespondencji. Zdecydowana większość (89%) uważa, że potrzebne są bezpłatne szkolenia, kursy, spotkania edukacyjne dla osób mających trudności z obsługą sprzętu komputerowego, korzystaniem z Internetu oraz obsługą programów i aplikacji. Jeden podmiot ma trudności z wypełnieniem wniosku w wersji papierowej. 83% odpowiadających mając możliwość wyboru złożenia wniosku w postaci papierowej bądź elektronicznej wybrałaby formę elektroniczną a 23% papierową.

(akta kontroli: tom III, str. 427-474)

W opinii Dyrektora w przypadku naborów wniosków skierowanych do pracodawców wprowadzenie rozwiązania bazującego wyłącznie na formie elektronicznej przy użyciu systemu teleinformatycznego ma swoje uzasadnienie i nie stanowi ograniczenia równych szans. Prowadzenie działalności gospodarczej wymaga kontaktów z organami administracji publicznej, w tym np. z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, Urzędem Skarbowym, Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, prowadzących korespondencję i wymianę dokumentów wyłącznie za pomocą dedykowanych systemów teleinformatycznych. Również wiele specjalistycznych, branżowych rejestrów dziedzinowych prowadzonych jest wyłącznie w wersji elektronicznej poprzez dedykowane strony internetowe⁶⁷. Dyrektor wyjaśnił, że dynamiczny rozwój usług elektronicznych i wdrażanie kolejnych rozwiązań cyfrowych w administracji, np. Krajowy System e-Faktur, e-Doręczenia potwierdzają, że prowadzenie firmy wymaga dostępu do sieci Internet oraz odpowiednich umiejętności z zakresu ICT, a zatem prowadzenie biznesu przez przedsiębiorców wykluczonych cyfrowo jest obecnie praktycznie niemożliwe. Dyrektor podkreślił, że PUP zapewnia jednak możliwość składania wniosków w ramach prowadzonych naborów wniosków zarówno w wersji elektronicznej jak również w wersji papierowej.

(akta kontroli: tom I, str. 4-7)

Zdaniem Dyrektora, cyfrowa forma komunikacji z osobami bezrobotnymi jest niewystarczająca. Dyrektor wyjaśnił, że *uwzględniając zadania realizowane przez urzędy pracy forma osobistych kontaktów osób bezrobotnych z pośrednikami pracy oraz doradcami zawodowymi jest potrzebna i nieunikniona. W przypadku części osób bezrobotnych obserwuje się bariery mentalne związane z korzystaniem z nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych, w tym przede wszystkim brak motywacji i chęci do zapoznania się z takimi rozwiązaniami, brak wiary we własne możliwości, a także lęk przed nowościami oraz zagrożeniami związanymi z korzystaniem z technologii cyfrowych. Nie bez znaczenia jest także indywidualne podejście do wykorzystywania technologii do różnych celów, na przykład korzystanie z bankowości elektronicznej, ale preferowanie osobistych kontaktów z organami administracji publicznej. Oznacza to w praktyce, że pomimo ciągłego rozwoju kanałów komunikacji, konieczne jest pozostawienie tradycyjnej możliwości wymiany korespondencji, dokumentacji w wersji papierowej oraz prawa do osobistych wizyt w urzędzie.*

(akta kontroli: tom I, str. 4-7)

⁶⁶ Nie podał kosztów tej usługi.

⁶⁷ Np. krajowa baza o emisji gazów cieplarnianych i innych substancji prowadzona przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami; Centralny Rejestr Operatorów prowadzony przez Instytut Chemii Przemysłowej im. prof. Ignacego Mościckiego; baza danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami prowadzona przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy we współpracy z Ministerstwem Klimatu i Środowiska.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wybrane do kontroli wnioski rozpatrywano zgodnie z obowiązującymi przepisami i warunkami regulaminów konkursowych. Środki przyznano uprawnionym wnioskodawcom, przekazano je w kwotach i terminach określonych w umowach na rachunki bankowe wskazane we wnioskach. Dokumentacja związana z oceną wniosków, przyznaniem i wypłatą środków prowadzona była rzetelnie i kompletnie.

Nie prowadzono kontroli beneficjentów w zakresie wydatkowania dotacji zgodnie z przeznaczeniem oraz właściwego dokumentowania dotacji ze względu na brak upoważnienia od Starosty.

Do Urzędu nie wpływały sygnały o problemach lub nieprawidłowościach w działalności PUP w zakresie zapewnienia dostępności do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo.

IV. 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. Przeprowadzanie okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji oraz podejmowanie działań minimalizujących to ryzyko.
2. Wprowadzenie wymogu bezzwłocznego zgłaszania incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji, umożliwiającego szybkie podjęcie działań korygujących.

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 w Rzeszowie. 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.

Rzeszów, 11 lutego 2025 r.

Kontroler
Marek Sikora
główny specjalista k.p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
p.o. Wicedyrektora
Witold Pałasz

/-/