



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura NIK w Rzeszowie

LRZ.410.23.4.2024

Pan
Robert Pieszczoł
Starosta
Starostwo Powiatowe w Sanoku
ul. Rynek 1, 38-500 Sanok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sanoku, ul. Rynek 1, 38-500 Sanok ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Pieszczocho, Starosta Sanocki, od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Stanisław Chęć, Starosta Powiatu Sanockiego, od 3 grudnia 2018 r. do 7 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja działań związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu cyfrowemu. 2. Działania podejmowane w celu zapewnienia równego dostępu do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontroler	Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ.410.23.4.2024 z 16 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 3-6)

¹ Dalej Starostwo/Starostwo Powiatowe w Sanoku/urząd.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starostwo Powiatowe w Sanoku nie prowadziło działań ukierunkowanych bezpośrednio na rozpoznanie i monitorowanie problemu dostępu do środków publicznych dla osób wykluczonych cyfrowo.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Starosta nie podjął celowych działań w celu zidentyfikowania problemu ograniczenia równego dostępu do środków publicznych osobom/podmiotom wykluczonym cyfrowo oraz potrzeb w tym obszarze. Rozpoznanie poziomu wykluczenia cyfrowego wśród uczniów zostało przeprowadzone w 2020 r. w związku z wprowadzeniem zdalnego nauczania. Starostwo podejmowało w latach 2021-2025 do 3 lutego działania w celu zapewnienia dostępności cyfrowej osobom ze szczególnymi potrzebami⁴.

W dokumentach strategicznych powiatu sanockiego nie było zapisów odnoszących się wprost do zagadnień tej grupy społeczeństwa, która nie posiadała możliwości korzystania z narzędzi cyfrowych z uwagi na brak sygnałów w postaci skarg i wniosków, które wskazywałyby na potrzebę podjęcia działań w tym obszarze.

Kontrolowany podmiot zorganizował pracę urzędu w taki sposób, aby osoby/podmioty niekorzystające ze sposobów elektronicznego załatwiania spraw mogły ubiegać się o środki publiczne. Powiatowy Urząd Pracy⁵ w Sanoku na przestrzeni lat 2021-2025⁶ przeprowadził nabory wniosków o dofinansowanie działań drogą elektroniczną jedynie w 11% postępowań a petenci nieposiadający dostępu do narzędzi cyfrowych mieli możliwość skorzystania z pomocy urzędników na dedykowanym dla nich stanowisku komputerowym.

W Starostwie wyznaczony został koordynator ds. dostępności, którego zadaniem było wspieranie osób ze szczególnymi potrzebami w dostępie do usług świadczonych przez powiat sanocki, w tym w zakresie cyfrowym.

Starosta nie zaplanował i nie prowadził kontroli/audytów dotyczących naborów przeprowadzonych wyłącznie w formie elektronicznej z uwagi na brak kompetencji ustawowych, brak zidentyfikowanego ryzyka dotyczącego wykluczenia cyfrowego oraz brak zgłoszeń o występujących nieprawidłowościach.

W ramach wykonywania zadań bieżących Starosta otrzymywał informacje od kierowników komórek organizacyjnych, od audytora wewnętrznego i pracownika ds. kontroli w Starostwie odnoszące się do kompetencji cyfrowych społeczeństwa. Sprawny przebieg prowadzonych naborów wniosków o dofinansowania w różnych programach i nieinformowanie urzędu przez obywateli o problemach było w ocenie Starosty dowodem na zapewnienie równego dostępu do środków publicznych.

Starosta nie podejmował innych działań i inicjatyw w celu przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, w tym także dotyczących współpracy z innymi

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

⁴ osoba ze szczególnymi potrzebami to osoba, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami, art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, Dz. U. z 2024 r. poz. 1411.

⁵ Dalej PUP.

⁶ Do zakończenia tej kontroli tj. do 3 lutego 2025 r.

organami administracji publicznej w zakresie zapewnienia równego dostępu do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

OBSZAR

1. Organizacja działań związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu cyfrowemu.

Opis stanu faktycznego

W skład Starostwa Powiatowego w Sanoku wchodziło: 21 wewnętrznych komórek organizacyjnych⁸, 15 jednostek organizacyjnych działających na zasadach jednostek budżetowych, cztery jednostki organizacyjne samodzielnie się finansujące i jedna działająca jako samorządowy zakład budżetowy⁹. Starostwem kierował Starosta przy pomocy Wicestarosty, Sekretarza i Skarbnika.

(akta kontroli str. 33-93)

Z dokumentów tj. Statutu Powiatu Sanockiego¹⁰, Strategii Rozwoju Powiatu Sanockiego na lata 2016-2023¹¹, Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Sanoku¹² i Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Sanockim na lata 2021-2030¹³, wynikało, że zagadnienie wykluczenia cyfrowego w społeczeństwie, które należy rozumieć jako brak lub ograniczoną możliwość skorzystania z nowoczesnych form komunikacji, nie zostało zidentyfikowane i (w sposób udokumentowany) nie było analizowane przez pracowników Starostwa.

(akta kontroli str. 10-93)

Starosta odnosząc się do nieuwzględnienia w dokumentach strategicznych, rozwiązań mających na celu ograniczenie wykluczenia cyfrowego, wyjaśnił, że *zawarte są one w Strategii rozwiązywania problemów społecznych w Powiecie Sanockim na lata 2021-2030*¹⁴. Na podstawie analizy wymienionego dokumentu ustalono, że nie zawiera on treści dotyczących bezpośrednio zagadnienia dostępu obywateli wykluczonych cyfrowo do środków publicznych.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty analiza problemu wykluczenia cyfrowego w społeczeństwie i zapewnienia równego dostępu do środków publicznych została przeprowadzona w oparciu o przepisy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r.

⁷ 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.

⁸ <https://bip.powiat-sanok.pl/strona-3329-starostwo-powiatowe.html>.

⁹ Ustalono na podstawie uchwały nr 262/2024 Zarządu Powiatu Sanockiego z dnia 11 września 2024 r.

¹⁰ Dalej Statut.

¹¹ https://bip.powiat-sanok.pl/Common/pobierzPlik/id/2729/module_short/port/obj_id/3547/culture/pl/version/pub.html, <https://bip.powiat-sanok.pl/strona-3547-strategia-rozwoju-powiatu-sanockiego.html>, dalej Strategia rozwoju.

¹² Dalej Regulamin organizacyjny.

¹³ <https://sanok.naszepcpr.pl/o-instytucji-1/strategia-rozwiazywania-problemow-spoecznych-powiatu-sanockiego-na-lata-2021-2030>, dalej Strategia rozwiązywania problemów społecznych, przyjęta uchwałą nr XXXIV/339/2021 Rady Powiatu Sanockiego z dnia 27 maja 2021 r.

¹⁴ <https://sanok.naszepcpr.pl/pliki/plik/strategia-rozwiazywania-problemow-1-1611050344.pdf>.

*o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*¹⁵. W okresie styczeń i luty 2021 r. został sporządzony Raport z monitoringu dostępności architektonicznej i informacyjno-komunikacyjnej w budynkach Starostwa. Poza tym od 1 marca 2021 do 31 maja 2021 r. powiat sanocki przystąpił do realizacji projektu „Dostępny Samorząd Terytorialny”, w ramach którego, m.in. przeprowadzono audyt dostępności oraz działania doradcze we wdrożeniu wypracowanych wniosków i rekomendacji z audytu – wyniki i rekomendacje z badania audytowego w obszarze dostępności cyfrowej zawiera Raport z audytu dostępności. Starosta wyjaśnił, że w styczniu 2023 r. przeprowadzono w urzędzie Starostwa oraz w jednostkach organizacyjnych powiatu sanockiego ankiety dotyczące żądań i skarg w sprawie zapewnienia dostępności cyfrowej w trybie określonym w art. 18 ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych¹⁶. Ponadto przesłano do Ministra Cyfryzacji do 31 stycznia 2023 r. informacje o liczbie żądań (takie żądania nie wystąpiły) zapewnienia dostępności cyfrowej strony internetowej, aplikacji mobilnej lub elementu strony internetowej, lub aplikacji mobilnej podmiotu publicznego oraz skarg (których nie było) w sprawie zapewnienia dostępności cyfrowej.

NIK zauważa, że powyższe wyjaśnienia odnoszą się do zapewnienia dostępności cyfrowej dla obywateli przez Starostwo, natomiast nie dotyczą działań urzędu, które dotyczyłyby przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu.

W sprawie monitorowania poziomu wykluczenia cyfrowego społeczeństwa i potrzeb mieszkańców w tym zakresie Starosta wyjaśnił, że szczegółowe monitorowanie zagrożenia wykluczenia cyfrowego przeprowadzono w 2020 r. w związku z wprowadzeniem zdalnego nauczania. Na podstawie konsultacji telefonicznych z dyrektorami szkół, dla których powiat jest organem prowadzącym, którzy wykorzystali informacje pozyskane od nauczycieli i uczniów, określono zakres potrzeb w tym zakresie. Uzupełniając braki sprzętowe w ramach programu „Zdalna szkoła”. Stało się to podstawą do przyjęcia założenia, że na początku roku 2021 r. nie było uczniów zagrożonych wykluczeniem cyfrowym, którzy z tego powodu np. nie mogliby uczestniczyć w zdalnym nauczaniu. Stworzyło to też przesłankę do stwierdzenia, że także członkowie ich rodzin nie są w tym względzie zagrożeni, przynajmniej w zakresie dostępności informatycznej.

Działania Starostwa przeprowadzone w 2020 r. w związku z wprowadzeniem zdalnego nauczania nie odnosiły się do zagadnienia równego dostępu do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo, albowiem monitorowanie wykluczenia cyfrowego musi być oparte na miernikach, odbywać się cyklicznie i odnosić się do całego społeczeństwa, a nie tylko do uczniów.

(akta kontroli str. 146-185)

W strukturze organizacyjnej Starostwa nie została wyodrębniona komórka organizacyjna, która miałaby przypisane zagadnienie dotyczące zapewnienia równego dostępu do środków publicznych osobom/podmiotom wykluczonym cyfrowo. Nie określono przybliżonej liczby mieszkańców wykluczonych cyfrowo celem zapewnienia im dostępu do usług publicznych, w związku z czym nie

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1696.

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1440.

zostały stworzone rozwiązania mające na celu stopniowe ich zmniejszanie. Starosta nie wyznaczył pracowników odpowiedzialnych za organizowanie i monitorowanie działań mających na celu ograniczenie wykluczenia cyfrowego w powiecie, w tym za nadzór nad działalnością PUP. W rocznych planach audytu i kontroli wewnętrznej nie zawarto zagadnienia zapewnienia dostępu obywateli wykluczonych cyfrowo do środków publicznych.

Starosta wyjaśnił, że *z mocy przepisów samorządowych odpowiada osobiście za nadzór nad działalnością Powiatowego Urzędu Pracy, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie i innych jednostek powiatowych. Umocowania ustawowego w zakresie powyższym nie przekazał podległym pracownikom.*

Współpracę z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Sanoku, Domem Dziecka w Sanoku, Środowiskowym Domem Samopomocy w Zagórzcu, Centrum Integracji Społecznej w Sanoku Starosta zlecił Pełnomocnikowi ds. Zdrowia i Pomocy Społecznej.

Starosta wyjaśnił, że *Zarząd Powiatu Sanockiego wyznaczył jednego pracownika Starostwa Panią Katarzynę Sekułę jako osobę odpowiedzialną za organizowanie i monitorowanie działań mających na celu zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, w tym też w obszarze cyfrowym w powiecie.*

Z uchwały nr 212/2020 Zarządu Powiatu Sanockiego z dnia 23 września 2020 r. wynikało, że do zadań koordynatora ds. dostępności należało m.in. monitorowanie działalności Powiatu Sanockiego w zakresie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, bez wskazania na osoby wykluczone cyfrowo.

Z wyjaśnień koordynatora ds. dostępności wynikało, że nie były prowadzone w powiecie sanockim analizy w zakresie dostępności cyfrowej.

W strukturze organizacyjnej Starostwa było samodzielne stanowisko do spraw kontroli i samodzielne stanowisko do spraw audytu – audytor wewnętrzny. Pracownicy zatrudnieni na tych stanowiskach posiadali kwalifikacje (szkolenia, doświadczenie zawodowe) do realizacji wyżej wymienionych zadań.

Wykaz zadań realizowanych przez osoby zatrudnione na tych stanowiskach zawarty był w zakresach czynności, które zostały przez nich przyjęte i podpisane. Zakresy czynności nie zawierały zadań w zakresie przeprowadzania kontroli i audytów dotyczących zapewnienia dostępu obywateli wykluczonych cyfrowo do środków publicznych. Coroczne kontrole i audyty odbywały się w oparciu o zatwierdzone przez Starostę plany kontroli i audytów.

Zadania związane z rozpatrywaniem skarg i wniosków nie zostały przypisane w dokumentach organizacyjnych Starostwa do komórek organizacyjnych i/lub konkretnych stanowisk pracy. Odnosząc się do tego zagadnienia Starosta wyjaśnił, m.in., że *Starosta z mocy przepisów samorządowych odpowiada osobiście za nadzór nad działalnością powiatowych jednostek organizacyjnych i swojego umocowania ustawowego nie przekazał podległym pracownikom.*

Zgodnie z regulacjami zawartymi w dziale VIII – Skargi i wnioski ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego skargi dot. działalności powiatowych jednostek organizacyjnych powiatu rozpatruje rada powiatu. Ilość skarg jakie wpłynęły do rady powiatu, a dotyczących Powiatowego Urzędu Pracy w Sanoku w kontrolowanych latach, była następująca: na koniec 2021 roku – 1 skarga, na koniec 2022 roku – 3 skargi, na koniec 2023 roku – 4 skargi i na dzień 30 listopada 2024 roku – 4 skargi. Natomiast w powyższym okresie, tj. na koniec roku 2021, 2022, 2023 i na dzień 30.11.2024 r. skarg na działalność PCPR nie było. Skargi nie dotyczyły braku zapewnienia obywatelom dostępu do środków publicznych.

W celu wdrożenia Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ustalone zostały zasady prowadzenia oraz procedury kontroli zarządczej w formie Zarządzenia nr 34a/2013 Starosty Sanockiego z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Sanoku i jednostkach organizacyjnych Powiatu Sanockiego oraz zasad jej koordynacji. Obszary kontroli zarządczej dotyczyły: środowiska wewnętrznego, celów i zarządzania ryzykiem, mechanizmów kontroli, informacji i komunikacji, monitorowania i oceny. Komórką instytucjonalnej kontroli zarządczej oraz koordynatorem kontroli zarządczej w Starostwie był Sekretarz Powiatu. W celu zapewnienia Starosty, że w jednostkach organizacyjnych Powiatu Sanockiego funkcjonuje kontrola zarządcza, kierownicy jednostek organizacyjnych do dnia 31 marca każdego roku zobowiązani byli do złożenia Staroście oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanych przez nich jednostek. Co najmniej raz w roku, w terminie do końca lutego, przeprowadzana była samoocena systemu kontroli zarządczej, której dokonywał koordynator na podstawie ankiet samooceny. Z przeprowadzonej samooceny kontroli zarządczej sporządzano protokół. Ocenę realizacji zadań z uwzględnieniem poziomu realizacji wartości docelowych dla przyjętych mierników kierownicy komórek przedkładali koordynatorowi kontroli zarządczej w terminie do dnia 15 marca danego roku.

Według wyjaśnienia Starosty w dokumentacji kontroli zarządczej nie analizowano wykluczenia cyfrowego mieszkańców powiatu sanockiego.

Dyrektor PUP przedłożył Staroście sprawozdania opisowe z funkcjonowania kontroli zarządczej za 2021 r., 2022 r., 2023 r., a także oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, które nie uwzględniały zagadnień dotyczących zapewnienia równego dostępu do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo.

(akta kontroli str. 33-94, 120-192, 496-591)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta w ograniczonym zakresie rozpoznawał poziom wykluczenia cyfrowego w powiecie przy okazji realizacji innych zadań. Jednak z uwagi na brak sygnałów od społeczeństwa nie podjął ukierunkowanych działań organizacyjnych urzędu w tym zakresie. Kontrola wewnętrzna i audyt nie uwzględniały w planach pracy zagadnienia wykluczenia cyfrowego społeczeństwa w powiecie sanockim.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

1. W Statucie, Strategii rozwoju, Regulaminie organizacyjnym Starostwa, Raportach o stanie Powiatu Sanockiego za lata 2021-2023¹⁷ nie zostały uwzględnione zagadnienia dotyczące rozpoznania poziomu wykluczenia cyfrowego obywateli, jak i zapewnienia im dostępu do środków publicznych.

¹⁷ https://bip.powiat-sanok.pl/strona-3537-raport_o_stanie_powiatu_sanockiego.html.

W kontrolowanym podmiocie obowiązywała Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych, która stanowiła narzędzie wspierające planowanie i realizację celów w zakresie rozwiązywania problemów społecznych w skali lokalnej. W udzielonych wyjaśnieniach Starosta wskazał na wybrane zapisy w tej strategii jako te, które miały na celu działania ograniczające wykluczenie cyfrowe wśród obywateli będących obiektem interwencji socjalnej w powiecie, i tak: Cel strategiczny nr 1 – Zintegrowany system wsparcia rodziny ze szczególnym uwzględnieniem pozycji dzieci i młodzieży, cel operacyjny 1.4 – Wspieranie rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi, kierunek działań – 1.4.7. – Usuwanie barier architektonicznych i w komunikowaniu się. Ponadto cel strategiczny nr 2 – aktywizacja i integracja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, cel operacyjny 2.1 – Integracja osób niepełnosprawnych ze środowiskiem, kierunek działań 2.1.6. – Upowszechnianie informacji o prawach i uprawnieniach osób niepełnosprawnych oraz dostępnych formach pomocy za pośrednictwem internetu i mediów lokalnych, kierunek 2.4.1. – Rozwijanie systemu informacji m.in. tworzenie internetowego systemu informacyjnego.

NIK stwierdza, że w ramach tych celów nie przewidziano zadań bezpośrednio dotyczących wykluczenia cyfrowego.

Na przestrzeni lat 2021-2025¹⁸ Starostwo podejmowało jednostkowe działania w zakresie objętym kontrolą przy okazji realizacji zadań bieżących i miały one na celu zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Odnosiło się to do osób z niepełnosprawnością ruchową, słuchu i wzroku i dotyczyło zapewnienia im dostępności architektonicznej, informacyjno-komunikacyjnej i cyfrowej. Zarządzeniem nr 11/2021 Starosty Sanockiego z dnia 29 stycznia 2021 r. przyjęty został Plan działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez Starostwo Powiatowe w Sanoku na lata 2021-2025. Zarządzeniem nr 27/2023 Starosty Sanockiego z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie określenia formularzy wniosków o zapewnienie dostępności architektonicznej, informacyjno-komunikacyjnej i cyfrowej oraz formularza informacji o braku dostępności w Starostwie Powiatowym w Sanoku została wprowadzona możliwość poinformowania Starostwa o braku dostępności w zakresie architektonicznym lub informacyjno-komunikacyjnym dla osób ze szczególnymi potrzebami. W cytowanym zarządzeniu w §1 pkt 4 uregulowano możliwość poinformowania Starostwa o braku dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych oraz złożenie wniosku z żądaniem zapewnienia ich dostępności cyfrowej. Zarządzeniem nr 26/2023 Starosty Sanockiego z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie wprowadzenia standardów obsługi osób ze szczególnymi potrzebami w Starostwie Powiatowym w Sanoku wprowadzono do stosowania przez pracowników zasady obsługi osób

¹⁸ Do 3 lutego 2025 r.

ze szczególnymi potrzebami tj. z niepełnosprawnością ruchową, słuchu i wzroku.

W latach 2021-2025 (do zakończenia kontroli) Starostwo nie otrzymało od petentów skarg dotyczących braku zapewnienia dostępności cyfrowej, jak również wniosków o jej zapewnienie.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, Zarząd Powiatu Sanockiego wyznaczył pracownika urzędu jako osobę odpowiedzialną za organizowanie i monitorowanie działań dotyczących zapewnienia dostępności cyfrowej w powiecie, tj. koordynatora ds. dostępności. Starosta ponadto wyjaśnił, że Powiatowy Urząd Pracy w Sanoku prowadził badanie poziomu wykluczenia cyfrowego w zakresie kompetencji i umiejętności cyfrowych związanych z obsługą technologii informacyjno – komunikacyjnych osób bezrobotnych do 30 roku życia będących beneficjentami projektu „Aktywizacja osób bezrobotnych z powiatu sanockiego”. Wnioskodawcy zgłaszający problemy techniczne uzyskiwali pomoc poprzez kontakt telefoniczny z pracownikiem urzędu (głównie w okresie obostrzeń covidowych) lub kontakt osobisty w siedzibie urzędu, gdzie funkcjonuje dedykowane pracodawcom oraz osobom bezrobotnym i poszukującym pracy stanowisko wyposażone w komputer i dostęp do sieci Internet. W przypadku osób wykluczonych cyfrowo, nieposiadających odpowiedniego sprzętu komputerowego lub dostępu do sieci internet to stanowisko umożliwia załatwienie sprawy w formie elektronicznej. Następuje to zawsze przy wsparciu pracownika Urzędu.

(akta kontroli str. 33-93, 146-185, 316-385, 390-420)

2. Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁹, starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży Starosta z mocy przepisów samorządowych odpowiadał osobiście za nadzór nad działalnością m.in. PUP i innych jednostek powiatowych. Umocowania ustawowego w zakresie powyższym nie przekazał podległym pracownikom.

Starosta działając na podstawie art. 9 ust. 5 ustawy o instytucjach rynku pracy²⁰ powołał z dniem 1 lutego 2023 r. Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Sanoku i określił dla niego w sposób pisemny zakres obowiązków. Równocześnie Starosta upoważnił Dyrektora PUP do działania w jego imieniu w sprawach należących do zadań Starosty wynikających z ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym²¹ tj. refundowania ze środków Funduszu Pracy kwot wypłacanych świadczeń integracyjnych wraz ze składkami na ubezpieczenie społeczne, zawierania umów, wydawania postanowień i zaświadczeń.

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 107.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 475, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 176 ze zm.

W Starostwie nie funkcjonowały pisemne procedury w zakresie nadzoru, kontroli i rozpatrywania skarg i wniosków, w tym dotyczących PUP. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, regulacje, na których organy powiatu tj. Rada Powiatu i Starosta opierają się rozpatrując skargi składane przez obywateli zawarte są w dziale VIII – Skargi i wnioski ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*²². Dodatkowo art. 16a. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*²³ stanowi, że rada powiatu rozpatruje: skargi na działania zarządu powiatu i powiatowych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Statut powiatu sanockiego, przyjęty uchwałą Nr IX/69/2015 r. Rady Powiatu Sanockiego z dnia 30 kwietnia 2015 r., zmieniony Uchwałą Nr II/6/2018 Rady Powiatu Sanockiego z dnia 3 grudnia 2018 r. w § 38a oraz § 38b reguluje tryb pracy Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków. Zgodnie z uchwałą Rady Powiatu Sanockiego z dnia 3 grudnia 2018 r. w sprawie powołania składu osobowego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu Sanockiego²⁴ w skład tej komisji wchodziło osiem osób, od 17 maja 2024 r. uchwałą Rady Powiatu Sanockiego²⁵ komisja ta pracowała w składzie trzyosobowym.

Odnosząc się do przeprowadzanych kontroli i audytów w PUP dotyczących naborów wniosków Starosta wyjaśnił, że *wykonano audyt w zakresie finansowo-organizacyjnym w PUP w Sanoku i coroczne zadania audytowe przeprowadzane przez audytora wewnętrznego w zakresie „Audyt wybranego obszaru bezpieczeństwa informacji na podstawie Krajowych Ram Interoperacyjności”*²⁶.

W latach 2021-2025 (do zakończenia kontroli²⁷) do Starostwa nie wpłynęły skargi informujące Starostę o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu PUP i innych komórek organizacyjnych powiatu sanockiego, które dotyczyłyby ograniczenia dostępności do środków publicznych dla osób wykluczonych cyfrowo, w szczególności w trakcie naborów wyłącznie poprzez system teleinformatyczny. Ustalono, że w tym okresie odbyły się w PUP 43 nabory wniosków o dofinansowanie w ramach różnych działań, z czego pięć zrealizowano wyłącznie

²² Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej *kpa*.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 107.

²⁴ Uchwała nr II/23/2018 z 3 grudnia 2018 r.

²⁵ Uchwała nr II/21/2024 z 17 maja 2024 r.

²⁶ Krajowymi Ramami Interoperacyjności nazywa się potocznie rozporządzenie 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 (Dz.U. z 2024 r. poz. 773). KRI jest jednym z aktów wykonawczych do ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2070), dalej zwanej „ustawą o informatyzacji”. Celem KRI jest promowanie interoperacyjności. Interoperacyjność to zdolność podmiotów do efektywnej współpracy, zarówno na poziomie organizacyjnym, jak i technicznym. Z punktu widzenia administracji publicznej jednym z kluczowych zadań jest świadczenie elektronicznych usług publicznych. Zapewnianie interoperacyjności w tym obszarze szczególnie korzystnie wpływa na sposób kontaktu obywateli i podmiotów z podmiotami publicznymi

²⁷ Kontrola została zakończona 3 lutego 2025 r.

elektronicznie, pozostałe w formie elektronicznej i tradycyjnej – papierowej. Osoby wykluczone cyfrowo, w sytuacji zorganizowania naboru wniosków tylko w formie elektronicznej, miały możliwość posiłkowania się pomocą urzędników z PUP, w którym zostało zorganizowane stanowisko do obsługi tych petentów, którzy z różnych przyczyn nie byli w stanie samodzielnie skorzystać z narzędzi cyfrowych. Według wyjaśnień Starosty *nadzór nad PUP był sprawowany poprzez prowadzenie audytu wewnętrznego²⁸, kontrolę wewnętrzną²⁹, powołanie Powiatowej Rady Rynku Pracy w Sanoku³⁰, corocznie składane oświadczenia o stanie kontroli zarządczej przez dyrektora PUP. Działania nadzorcze nie obejmowały osobno wyodrębnionego obszaru dotyczącego zapewnienia przez PUP dostępności do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo. Starosta wyjaśnił, że na podstawie konsultacji telefonicznych z dyrektorami szkół, dla których powiat jest organem prowadzącym, którzy wykorzystali informacje pozyskane od nauczycieli i uczniów, określono zakres potrzeb w tym zakresie. Uzupełniano braki sprzętowe w ramach programu „Zdalna szkoła”. Stało się to podstawą do przyjęcia założenia, że na początku roku 2021 r. nie było uczniów zagrożonych wykluczeniem cyfrowym, którzy z tego powodu np. nie mogliby uczestniczyć w zdalnym nauczaniu. Stworzyło to też przesłankę do stwierdzenia, że także członkowie ich rodzin nie są w tym względzie zagrożeni, przynajmniej w zakresie dostępności informatycznej.*

Do Starostwa nie wpłynęły skargi, które podlegałyby rozpatrzeniu przez Radę Powiatu, a które dotyczyłyby braku zapewnienia dostępu obywateli wykluczonych cyfrowo do środków publicznych.

(akta kontroli str. 181-185, 386-389, 421-439)

W dokumentacji kontroli zarządczej i w analizach przedkontrolnych nie zidentyfikowano ryzyk dotyczących wykluczenia cyfrowego i związanego z tym ograniczenia dostępności do środków publicznych przekazywanych przez PUP, gdyż zagadnienie to nie było ich przedmiotem. Według wyjaśnień Starosty *celem kontroli wewnętrznej jest badanie prawidłowości realizacji zadań, efektywności działania, zebranie niezbędnych informacji do prawidłowego kierowania gospodarką Powiatu i podejmowania prawidłowych decyzji. Kontrola wewnętrzna stanowi część systemu kontroli zarządczej. Celem działalności kontrolnej jest wspomaganie Starosty w procesie usprawniania mechanizmów zarządzania jednostką i jej zasobami oraz umożliwienie monitoringu i nadzoru nad systemem kontroli zarządczej. Na podstawie ogólnodostępnych danych statystycznych przyjęto, że problem wykluczenia cyfrowego nie jest wyłącznie związany z fizycznym brakiem dostępu do sieci (wykluczenia twarde) a bardziej z wykluczeniem ze względu na użytkowanie (wykluczenie*

²⁸ Sprawozdanie z zadania audytowego AW.1721.1.2021.

²⁹ Protokół kontroli doraźnej NK.1711.3.3.2024.

³⁰ Zarządzenie Nr 129/2020 Starosty Sanockiego z dnia 23 grudnia 2020 r., Zarządzenie Nr 9/2025 Starosty Sanockiego z dnia 22 stycznia 2025 r.

o charakterze miękkim) obejmującym posiadanie niewystarczających kompetencji, umiejętności i wiedzy o możliwościach technologicznych, niewłaściwego podejścia do nowych technologii i sposobów ich użytkowania.

(akta kontroli str. 146-185)

3. Odnosząc się do zagadnienia współpracy z innymi organami administracji publicznej, które miałyby na celu zapewnienie dostępu obywateli wykluczonych cyfrowo do środków publicznych, Starosta wyjaśnił, że *problem wykluczenia cyfrowego stał się przedmiotem dyskusji i wymiany doświadczeń ze wszystkim samorządami gminnymi z powiatu oraz administracją wojewódzką podczas spotkań (w tym telekonferencji) organizowanych w latach 2020-2021 celem koordynacji działań zmierzających do ograniczenia i likwidacji skutków pandemii koronawirusa SARS-CoV-2. W tym przypadku wykluczenie cyfrowe nie było samoistnym przedmiotem debaty, ale wynikało przy większości stawianych problemów do rozwiązania, takich jak: załatwianie spraw urzędowych, zdalne nauczanie, konsultacje medyczne itp. Spotkania te były płaszczyzną wymiany doświadczeń, konsultacji wprowadzanych rozwiązań, zarówno od strony organizacyjnej, jak i technicznej. Na dowód realizacji działań podejmowanych w celu zapewnienia równego dostępu do środków publicznych osobom wykluczonym cyfrowo powiat posiada :*
- Umowę nr 21/2020 w ramach Projektu Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19 z dnia 31.07.2020r. Umowa została zawarta pomiędzy Wojewodą Podkarpackim, a Powiatem Sanockim, powiat pozyskał środki finansowe na pokrycie kosztów m.in. zakupu sprzętu i oprogramowania na cele realizowania zadań w trybie zdalnego nauczania, w tym zakup laptopów, komputerów stacjonarnych i oprogramowania do nich oraz sprzętu multimedialnego oraz oprogramowania dla osób z niepełnosprawnościami. Za kwotę 96.862,00 zł zakupiono 38 szt. laptopów wraz z słuchawkami, myszkami oraz torbami. Sprzęt został przekazany do użytkowania rodzinom zastępczym oraz do Domu Dziecka w Sanoku. Projekt realizowany był w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój lata 2014-2020 – Działanie 2.8. Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym, PI 9iv: Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym.*
 - Umowę o powierzenie grantu nr 1605/202 zawartą 23 kwietnia 2020 r. z Centrum Projektów Polska Cyfrowa, w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 Osi Priorytetowej nr I „Powszechny dostęp do szybkiego Internetu” działania 1.1: „Wylaminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu o wysokich przepustowościach” dotycząca realizacji projektu grantowego pn. zdalna Szkoła – Wsparcie Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej w systemie kształcenia zdalnego. Powiat pozyskał środki finansowe na pokrycie kosztów zakupu 35 szt. laptopów wraz z oprogramowaniem oraz 11 szt. mobilnego Internetu na cele realizowania zadań w trybie zdalnego nauczania.*

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

OCENA CZĄSTKOWA	Starosta podejmował incydentalne działania mające na celu zapewnienie dostępu obywateli wykluczonych cyfrowo do środków publicznych. W dokumentach strategicznych powiatu nie zawarto postanowień dotyczących wykluczenia cyfrowego za wyjątkiem Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, w której, w kontekście integracji grup społecznych zagrożonych wykluczeniem (osób niepełnosprawnych), uwzględniono problematykę wykluczenia cyfrowego osób niepełnosprawnych. Nie zostały określone cele i nie zidentyfikowano ryzyk w obszarze wykluczenia cyfrowego społeczeństwa. Działania kontrolne Starosty (audyt i kontrola wewnętrzna) nie wiązały się bezpośrednio z zapewnieniem dostępu obywateli wykluczonych cyfrowo do środków publicznych.
------------------------	--

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono i opatrzone podpisem własnoręcznym w dwóch jednobrzmiących 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 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
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, 12 lutego 2025 r.

Kontroler

Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska

Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Rzeszowie

p.o. Wicedyrektor

Witold Pałasz

/-/