



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W RZESZOWIE

LRZ.410.23.5.2024

Pan
Kazimierz Gacek
Starosta Powiatu Mieckiego
Starostwo Powiatowe w Mielcu
ul. Wyspiańskiego 6
39-300 Mielec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Mielcu ¹ ul. Wyspiańskiego 6, 39-300 Mielec
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Gacek, Starosta Powiatu Mieleckiego, od dnia 6 maja 2024 r. ² Poprzednio funkcję kierownika jednostki pełnił Stanisław Lonczak, Starosta Powiatu Mieleckiego, od dnia 19 listopada 2018 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Krzysztof Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/154/2024 z dnia 19 listopada 2024 r. (akta kontroli str. 3-6)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

W latach 2021-2024 Starosta zidentyfikował problem ograniczenia równego dostępu do środków publicznych osobom wykluczonym cyfrowo, ale nie identyfikował skali tego problemu na terenie powiatu mieleckiego.

Starosta pomimo, że nie wyodrębnił w strukturze organizacyjnej Starostwa komórki ani nie wyznaczył pracowników odpowiedzialnych za organizowanie i monitorowanie działań mających na celu ograniczenie wykluczenia cyfrowego w Powiecie, to w okresie objętym kontrolą podejmował działania, które sprzyjały ograniczeniu wykluczenia cyfrowego wśród mieszkańców. Było to uruchomienie w Starostwie w 2021 r. dwóch punktów potwierdzania profilu zaufanego oraz utworzenie stanowiska komputerowego do obsługi osób wkluczonych cyfrowo.

Starosta na podstawie wyników badań publikowanych przez wyspecjalizowane podmioty⁵ miał wiedzę, że poziom wykluczenia cyfrowego na terenie Powiatu był niewielki i nie przekraczał średniej ogólnopolskiej.

W przygotowanym przez Starostę projekcie Strategii Rozwoju Powiatu Mieleckiego na lata 2021-2030⁶ zwrócono uwagę na problem wykluczenia cyfrowego, jednak bez szczegółowych danych dotyczących poziomu wykluczenia cyfrowego i planowanych działań w celu zapewnienia równego dostępu do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo oraz monitorowania wdrażania tych działań na terenie Powiatu.

Starosta wykonując dyspozycje art. 9 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷, powołał dyrektora PUP⁸ wyłonionego w drodze konkursu oraz określił dla niego pisemny zakres obowiązków. Uchwalone zostały dokumenty organizacyjno-prawne funkcjonowania PUP. Rada Powiatu uchwaliła statut PUP⁹, a Zarząd Powiatu uchwalił i wprowadził do stosowania regulamin organizacyjny PUP¹⁰.

Dokumenty te określały ogólne zasady wewnętrznej organizacji i funkcjonowania PUP oraz szczegółowe zadania komórek organizacyjnych, nie określały jednak realizacji przez PUP zadań związanych z zapewnieniem osobom wykluczonym cyfrowo dostępności do środków publicznych w naborach wniosków przeprowadzanych wyłącznie w systemie teleinformatycznym.

Starosta nie zaplanował i nie prowadził kontroli/audytów PUP, w tym dotyczących naborów przeprowadzonych wyłącznie w formie elektronicznej z uwagi na brak zidentyfikowanego ryzyka dotyczącego wykluczenia cyfrowego oraz brak zgłoszeń o występujących nieprawidłowościach. W tym czasie przeprowadzone zostały przez PUP cztery nabory wniosków o środki wyłącznie w wersji elektronicznej w systemie teleinformatycznym.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ W tym głównie z opracowania pt. *Wykluczenie społeczno-cyfrowe w Polsce. Stan zjawiska, trendy, rekomendacje* (2021) przygotowane przez Fundację Orange wspólnie z Orange Polska i Fundacją Stocznia, oraz informacjami sygnałnymi pt. *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce*, publikowanymi każdego roku przez GUS. https://fundacja.orange.pl/app/uploads/2021/11/RAPORT_WYKLUCZENIE-SPOLECZNO-CYFROWE-W-POLSCE_2021.pdf

⁶ Przyjętej uchwałą Nr XXXVII/333/2021 Rady Powiatu Mieleckiego z dnia 20 grudnia 2021 r., dalej także: Strategia lub Strategia Powiatu.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 475, ze zm.

⁸ Powiatowy Urząd Pracy w Mielcu.

⁹ Statut PUP uchwalony przez Radę Powiatu uchwałą Nr IV/28/2015 z dnia 30 stycznia 2015 r.

¹⁰ Regulamin Organizacyjny PUP uchwalony przez Zarząd Powiatu uchwałą Nr 31/235/2019 z dnia 12 lipca 2019 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja działań związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu cyfrowemu

Opis stanu faktycznego

1.1.

Zgodnie z § 10 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa¹², *Starosta jest kierownikiem Starostwa, Przewodniczącym Zarządu Powiatu zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników Starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych Powiatu oraz powiatowych służb, inspekcji i straży.*

W Starostwie brak było dokumentacji świadczącej o zidentyfikowaniu i analizowaniu problemu wykluczenia cyfrowego w społeczeństwie, w tym analiz dotyczących zapewnienia równego dostępu do środków publicznych.

Działania dotyczące wykluczenia cyfrowego w ograniczonym zakresie, zgodnie z wyjaśnieniem Starosty, organizowane były przez PUP.

Starosta wyjaśnił, m.in. że: *nie posiada dyspozycji ustawowych ani narzędzi do badania poziomu wykluczenia cyfrowego oraz nie dysponuje środkami finansowymi umożliwiającymi przeprowadzenie samodzielnych badań umożliwiających określenie poziomu wykluczenia cyfrowego w społeczeństwie i identyfikacji tego problemu na terenie Powiatu. Obecnie obowiązujące przepisy prawne nie regulują zadań Starosty w tym zakresie. W latach 2021–2024 w celu zidentyfikowania problemu ograniczenia równego dostępu do środków publicznych osobom wykluczonym cyfrowo oraz potrzeb w tym obszarze Starosta korzystał głównie z wyników badań statystycznych publikowanych przez wyspecjalizowane podmioty oraz konsultował problem wykluczenia cyfrowego z kierownikami komórek organizacyjnych Starostwa i dyrektorami jednostek organizacyjnych Powiatu w ramach bieżącego funkcjonowania komórek Starostwa oraz jednostek.*

Ponadto PUP prowadził ocenę wykluczenia cyfrowego ze względu na kompetencje i umiejętności związane z obsługą ICT¹³. Od kwietnia 2023 roku realizowana jest ocena poziomu umiejętności cyfrowych osób bezrobotnych w wieku do 30 roku życia przed skierowaniem na oferowane formy aktywizacji zawodowej. Do dnia 21 listopada 2024 r. ocenę umiejętności w postaci ankiety samooceny i kwestionariusza sprawdzającego wiedzę i umiejętności cyfrowe przeprowadzono u 513 osób. Wyniki dotychczas zrealizowanych ankiet wskazują, że poziom kompetencji cyfrowych osób bezrobotnych do 30 roku życia jest na poziomie dobrym lub bardzo dobrym.

W dokumentacji Starostwa nie było materiałów świadczących o konsultacji ww. problemów z kierownikami komórek organizacyjnych Starostwa czy dyrektorami jednostek organizacyjnych Powiatu.

(akta kontroli str. 7-117)

Starosta zapoznał się z raportem pt. *Wykluczenie społeczno-cyfrowe w Polsce. Stan zjawiska, trendy, rekomendacje*, przygotowanym w 2021 r. przez Fundację Orange wspólnie z Orange Polska i Fundacją Stocznia oraz z informacjami sygnałnymi pt.

¹¹ 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.

¹² Przyjęty uchwałą Nr 55/391/2019 Zarządu Powiatu z dnia 28 listopada 2019 r., zmieniony uchwałą Nr 122/748/2021 z dnia 7 stycznia 2021 r., uchwałą Nr 149/932/2021 z dnia 10 sierpnia 2021 r., uchwałą Nr 209/1326/2022 z dnia 1 września 2022 r. i uchwałą Nr 267/1715/2023 z dnia 26 października 2023 r.

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

Spółeczeństwo informacyjne w Polsce, publikowanymi każdego roku przez GUS. Z opracowań tych wynika, że obecnie wykluczenie bardziej wiąże się z postawami wobec nowych technologii, umiejętnościami i wiedzą o technologicznych możliwościach niż z fizycznym dostępem do sieci.

Starosta wyjaśnił, że: ww. opracowania nie zawierały szczegółowych danych dotyczących poziomu wykluczenia cyfrowego powiecie mieleckim. Jednak na podstawie publikowanych danych można przyjąć, że problem wykluczenia cyfrowego, w Polsce systematycznie się zmniejsza. W 2023 roku dostęp do Internetu posiadało już ok. 94% gospodarstw domowych, a odsetek osób w wieku 16–74 lata korzystających ze stron lub aplikacji administracji publicznej w ciągu ostatnich 12 miesięcy wyniósł 58,5% i z roku na rok rośnie. Obecnie problem wykluczenia cyfrowego wiąże się bardziej z wykluczeniem ze względu na użytkowanie (tzw. wykluczenie miękkie) 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 niż z barierą fizycznego braku dostępu do sieci (tzw. wykluczenie twarde).

(akta kontroli str. 113-117)

W 2021 r. w Starostwie uruchomiono dwa punkty potwierdzania profilu zaufanego oraz utworzono stanowisko komputerowe do obsługi osób wkluczonych cyfrowo. Na stanowisku tym osoba wykluczona cyfrowo mogła, przy asyście pracownika merytorycznego, załatwić sprawę w Starostwie¹⁴. W okresie objętym kontrolą, ze stanowiska tego skorzystano jeden raz, w listopadzie 2024 r.

Starostwa wyjaśnił, m.in. że: szczegółowa diagnoza w obszarze wykluczenia cyfrowego wykazała, że wystąpienie pandemii COVID-19, miało duży wpływ na implementowanie i powszechne stosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w sektorze publicznym, zwłaszcza w administracji publicznej co znacząco przyspieszyło transformację cyfrową Urzędu. Wiele z kluczowych aspektów dotychczasowej pracy Urzędu z dnia na dzień w części przeniesiona została do przestrzeni wirtualnej. Osoby mające dostęp do komputera i Internetu oraz posiadające odpowiednie umiejętności cyfrowe jak i tożsamość cyfrową w przeciwieństwie do osób wykluczonych cyfrowo mogły sprawniej załatwić sprawę w Urzędzie. Wygoda i możliwość szybszego załatwiania spraw mają decydujące znaczenie dla wzrostu ich wykorzystania i stymulowania społeczeństwa do nabywania kompetencji cyfrowych.

Działania mające na celu zidentyfikowanie problemu ograniczenia równego dostępu do środków publicznych osobom wykluczonym cyfrowo oraz potrzeby w tym obszarze prowadzone były z inicjatywy kierowników komórek organizacyjnych Starostwa oraz dyrektorów jednostek organizacyjnych Powiatu. Urzędnicy rozpoznawali potrzeby mieszkańców w tym zakresie poprzez przeprowadzanie indywidualnych rozmów. Powiat posiada zdefiniowaną grupę osób, którą można byłoby uznać za najbardziej narażoną na wykluczenie cyfrowe, są to osoby nieposiadające kompetencji cyfrowych. Wychodząc naprzeciw tym osobom Starosta w kontrolowanym okresie utworzył stanowiska komputerowe do obsługi osób wkluczonych cyfrowo.

(akta kontroli str. 114-117, 219-223)

¹⁴ Stanowisko zlokalizowane w Kancelarii Ogólnej Starostwa.

Starosta identyfikując problem wykluczenia cyfrowego wśród mieszkańców Powiatu, nie badał jego skali ani nie monitorował jego poziomu.

Starosta wyjaśnił, m.in. że *identyfikując problem wykluczenia cyfrowego w społeczeństwie korzystał z dostępnych badań i raportów oraz informacji przekazanych mu przez kierowników komórek organizacyjnych Starostwa oraz jednostek organizacyjnych Powiatu.*

Starosta podejmował działania prowadzące do przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu polegające na wprowadzaniu w Urzędzie różnych formy wsparcia w zakresie usług publicznych, do których dostęp został scyfryzowany, np. poprzez możliwość skorzystania z pomocy pracownika merytorycznego dla danej usługi urzędu, możliwość wymiany korespondencji, dokumentacji w wersji papierowej oraz prawa do osobistych wizyt. Urząd dysponuje możliwościami realizowania zadań w sposób wykluczający defaworyzowanie osób wykluczonych cyfrowo, a korzystanie z usług publicznych w Urzędzie w drodze elektronicznej ma charakter fakultatywny. Adresat usług elektronicznych może komunikować się z Urzędem także w formie papierowej. Pracownicy na bieżąco monitorują i dokonują oceny wykluczenia cyfrowego ze względu na kompetencje i umiejętności związane z obsługą technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) osób korzystających z usług publicznych oraz występujące potrzeby w tym zakresie.

Działania w zakresie identyfikacji problemu wykluczenia cyfrowego na terenie Powiatu realizowane są przede wszystkim przez komórki organizacyjne Starostwa oraz jednostki organizacyjne Powiatu – PUP, który prowadzi działania skierowane do przedsiębiorców, osób bezrobotnych i osób niepełnosprawnych. Z obserwacji wynika, że jedną z najważniejszych metod przeciwdziałania wykluczeniu w kontekście społeczno-cyfrowym jest przede wszystkim nauka obsługi portali e-administracji oraz posiadanie profilu zaufanego. Starosta wychodząc naprzeciw uruchomił dwa punkty potwierdzenia profilu zaufanego.

(akta kontroli str. 113-117)

1.2.

W okresie objętym kontrolą, Starosta nie wyznaczył pracowników odpowiedzialnych za organizowanie i monitorowanie działań mających na celu ograniczenie wykluczenia cyfrowego na terenie Powiatu. Starosta nie wyodrębnił w strukturze organizacyjnej Starostwa komórki oraz nie wyznaczył osoby bezpośrednio odpowiedzialnej za nadzór nad działalnością PUP, w celu zapewnienia osobom wykluczonym cyfrowo dostępności do środków publicznych w naborach wniosków przeprowadzanych wyłącznie w systemie teleinformatycznym. Nie przeznaczano również środków na ten cel w budżecie.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa bezpośredni nadzór nad działalnością PUP sprawował Zarząd Powiatu. Sprawy z zakresu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy należały do zadań etatowego członka Zarządu.

W latach 2021-2024, kontrolę nad jednostkami organizacyjnymi Powiatu sprawowała osoba zatrudniona na Samodzielnym stanowisku ds. kontroli oraz Audytor Wewnętrzny. Pracownicy posiadali kwalifikacje (szkolenia, doświadczenie zawodowe) do realizacji wymienionych zadań. W okresie objętym kontrolą nie było zmian na tych stanowiskach oraz nie występowały nieobecności wymagające wyznaczenia zastępstw.

Rozpatrywaniem skarg i wniosków wpływających do Starostwa zajmowały się wydziały merytoryczne Starostwa, a w przypadku skarg, wniosków i petycji zgłaszanych na działania Zarządu, Starosty, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych Powiatu, ich rozpatrywaniem

zajmowała się Rada Powiatu. Centralny rejestr skarg, wniosków i petycji prowadzony był przez Biuro Rady i Zarządu Powiatu.

Starosta wyjaśnił, że *nie wyznaczył pracowników odpowiedzialnych za organizowanie i monitorowanie działań mających na celu ograniczenie wykluczenia cyfrowego na terenie Powiatu. Nie przeznaczano również środków na ten cel w budżecie. Z dotychczasowych doświadczeń nie wynika konieczność wyznaczenia pracownika do koordynowania działań mających na celu ograniczenie wykluczenia cyfrowego. Stosowane w Starostwie mechanizmy zapewniają właściwą realizację zadań w obszarze ograniczenia wykluczenia cyfrowego przez wszystkich uczestników działań. Skorzystanie z usług publicznych w drodze elektronicznej ma charakter fakultatywny i tym samym nie wyklucza się dostępu do urzędu osobom wykluczonym cyfrowo. To od petenta zależy czy sprawę w urzędzie załatwia w formie elektronicznej, czy tradycyjnej papierowej.*

Starosta wyjaśnił, że: *kontrolę jednostek organizacyjnych Powiatu w zakresie wydatkowania środków publicznych otrzymanych z budżetu powiatu na realizację zadań przewidzianych prawem zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym może wykonywać Samodzielne Stanowisko ds. Kontroli oraz Audytor Wewnętrzny. Liczba pracowników wykonujących te zadania jest wystarczająca. Starosta może powołać doraźne zespoły kontrolne na podstawie Zarządzenia. Doraźne zespoły kontrolne mogą być powoływane również przez Zarząd Powiatu w drodze uchwały.*

(akta kontroli str. 45-112, 118-122, 352-400)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Starosty w celu zidentyfikowania problemu ograniczenia równego dostępu do środków publicznych osobom wykluczonym cyfrowo oraz potrzeb w tym obszarze polegały głównie na zapoznaniu się z wynikami badań statystycznych, publikowanych przez wyspecjalizowane podmioty oraz konsultowaniu problemu wykluczenia cyfrowego z kierownikami komórek organizacyjnych oraz dyrektorami jednostek organizacyjnych Starostwa w ramach bieżącej pracy.

Starosta na podstawie ogólnych danych przyjął, że skala zjawiska na terenie Powiatu była niewielka i nie wpływała negatywnie na możliwość pozyskania środków publicznych przez osoby/podmioty wykluczone cyfrowo.

Starosta pomimo, że nie wyodrębnił w strukturze organizacyjnej Starostwa komórki ani nie wyznaczył pracowników odpowiedzialnych za organizowanie i monitorowanie działań mających na celu ograniczenie wykluczenia cyfrowego w Powiecie, to w okresie objętym kontrolą podejmował działania, które sprzyjały ograniczeniu wykluczenia cyfrowego wśród mieszkańców. Było to uruchomienie w Starostwie w 2021 r. dwóch punktów potwierdzania profilu zaufanego oraz utworzenie stanowiska komputerowego do obsługi osób wkluczonych cyfrowo.

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

Opis stanu faktycznego

2.1.

W Strategii Rozwoju Powiatu Mieleckiego na lata 2021-2030, w pkt III. 1. *Analiza problemów Powiatu*, przy diagnozie jakościowej związanej z Kapitałem Ludzkim, jednym z wyszczególnionych problemów było: *Wykluczenie cyfrowe szczególnie u osób 40+ (im osoby starsze tym większy problem)*.

W Strategii nie uwzględniono działań w zakresie wykluczenia cyfrowego, w tym zapewnienia równego dostępu do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo oraz monitorowania wdrażania tych działań w Powiecie Mieleckim.

Wśród celów strategicznych i operacyjnych Strategii nie wyszczególniono zadań zaradczych związanych z problematyką wykluczenia cyfrowego oraz mierników ich realizacji.

Starosta wyjaśnił, że Rada Powiatu w Strategii Rozwoju Powiatu Mieleckiego na lata 2021-2030 zwróciła uwagę na problematykę wykluczenia cyfrowego. Opracowanie to nie zawiera szczegółowych danych dotyczących poziomu wykluczenia cyfrowego w powiecie mieleckim, jednak na podstawie mapy prezentującej Indeks Wykluczenia Lokalnego zawartej w raporcie Fundacji Orange można wnioskować, że poziom ten jest niewielki i nie przekracza średniej ogólnopolskiej. Przepisy ogólnie obowiązujące nie nakładały obowiązku opracowania programów, Strategii w zakresie wykluczenia cyfrowego. Obecnie obserwujemy przygotowania Strategii Cyfryzacji Państwa do roku 2035 przez Ministra Cyfryzacji. Stworzenie tej Strategii może mieć wpływ na decyzję o utworzeniu strategii powiatowych.

Podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu i rozstrzygania spraw w Starostwie Powiatowym jest system papierowy. Przy załatwianiu spraw urzędowych dopuszczalna jest i coraz bardziej się rozpowszechnia droga elektronicznego kontaktu obywatela z urzędem, lecz mając na względzie dostępne badania, raporty mówiące o zagrożeniach wykluczeniem cyfrowym nie jest możliwe całkowite przejście na elektroniczną formę dokonywania określonych czynności w procesie urzędowym. Najkorzystniejsze dla obsługi stron jest utrzymanie zarówno możliwości załatwiania spraw w formie elektronicznej jak i tradycyjnej papierowej, która podlegałaby digitalizacji przez pracowników urzędu.

(akta kontroli str. 123-269)

2.2.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁵, starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży.

Starosta działając na podstawie art. 9 ust. 5 ustawy o instytucjach rynku pracy¹⁶ powołał z dniem 8 kwietnia 2019 r. Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Mielcu¹⁷ i określił dla niego w sposób pisemny zakres obowiązków. Równocześnie Starosta upoważnił Dyrektora PUP do załatwiania w imieniu Starosty spraw należących do właściwości Powiatu, w tym do: wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 107.

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 475, ze zm.

¹⁷ Po rozstrzygnięciu konkursu.

w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym oraz gospodarowania środkami przeznaczonymi na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań.

Zgodnie z art. 229 ust. 4 kpa¹⁸ *jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 jest rada powiatu.*

Z kolei zgodnie z art. 16a ustawy o samorządzie powiatowym, *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.*

W latach 2021-2024 rozpatrywaniem skarg na działania Zarządu Powiatu i powiatowych jednostek organizacyjnych zajmowała się powołana przez Radę Powiatu, na podstawie art. 16a ustawy o samorządzie powiatowym, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji w składzie od sześciu do siedmiu osób.

W okresie objętym kontrolą, Starosta przyjmował interesantów w sprawach skarg i wniosków w poniedziałki, w godzinach pracy Starostwa, w budynku Starostwa przy ul. Wyspiańskiego 6. W przypadku, gdy w poniedziałek przypadał dzień ustawowo wolny od pracy, Starosta przyjmował interesantów w sprawach skarg i wniosków w następnym dniu roboczym.

Pozostali pracownicy Starostwa przyjmowali interesantów w sprawach skarg i wniosków codziennie, w godzinach pracy Starostwa. Informacja o dniach i godzinach przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków umieszczona była na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa oraz na stronie internetowej Powiatu.

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło łącznie 36 skarg i wniosków, w tym w 2021 r. - 9, w 2022 r. - 12, w 2023 r. - 7 i w 2024 r. (do 30 listopada) - 8. Żadna ze złożonych skarg nie dotyczyła ograniczenia dostępności do środków publicznych dla osób lub podmiotów wykluczonych cyfrowo w szczególności dotyczących naborów wniosków o środki publiczne, w których nie było możliwości składania wniosków poza systemem teleinformatycznym.

Do Rady Powiatu nie wpływały skargi dotyczące działalności PUP, która wpływała lub mogła wpłynąć na ograniczenie dostępności do środków publicznych osobom wykluczonym cyfrowo.

Centralny rejestr skarg, wniosków i petycji prowadzony był przez Biuro Rady i Zarządu Powiatu.

(akta kontroli str. 270-400)

Zgodnie z § 5 ust. 1 Zarządzenia Nr 5/2020 Starosty z dnia 28 stycznia 2020 r. *w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli instytucjonalnej w Starostwie Powiatowym w Mielcu oraz w powiatowych jednostkach organizacyjnych, kontrole planowe przeprowadza się na podstawie rocznego planu kontroli zatwierdzonego przez Starostę do 31 stycznia bieżącego roku na dany rok kalendarzowy.*

Na lata 2021-2024 w Starostwie zostały opracowane i zatwierdzone przez Starostę roczne plany kontroli obejmujące m.in. wykorzystanie dotacji udzielonych z budżetu Powiatu dla szkół i placówek niepublicznych oraz innych kontroli zleconych przez Starostę, zgodnie z zapotrzebowaniem. W planach kontroli nie ujęto kontroli w PUP obejmujących zagadnienia wykluczenia cyfrowego, w tym kontroli dotyczących

¹⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2024 r. poz.572).

naborów, w których wnioski można było składać wyłącznie w formie elektronicznej w systemie teleinformatycznym.

W zakresach zaplanowanych kontroli nie ujęto również zagadnień dostępności środków publicznych dla osób/podmiotów wykluczonych cyfrowo.

Starostwo nie przeprowadzało również w PUP kontroli doraźnych (skargowych) dotyczących naborów wniosków o środki publiczne w formie elektronicznej, ze względu na brak zgłoszeń o występujących nieprawidłowościach.

W opracowanych na lata 2021-2024 i zatwierdzonych przez Starostę planach audytu wewnętrznego nie uwzględniono audytu PUP, w tym zagadnień dotyczących dostępności środków publicznych dla osób/podmiotów wykluczonych cyfrowo.

Starosta wyjaśnił, m.in. że w planach audytu jak i kontroli na lata 2021-2024 nie uwzględniono prowadzenia w PUP audytów i kontroli dotyczących: zagadnień wykluczenia cyfrowego, naboru w których wnioski można było składać wyłącznie w wersji elektronicznej w systemie teleinformatycznym, zagadnienia dostępności środków publicznych dla osób podmiotów wykluczonych cyfrowo. W wymienionym okresie nie napłynęły wnioski lub skargi do Starostwa dotyczące naboru wniosków w formie elektronicznej w systemie teleinformatycznym, w związku z powyższym nie były prowadzone doraźne skargowe audyty/kontrole w tym zakresie. O braku takich skarg świadczy składana co roku, samodzielnie stanowisku ds. kontroli, dokumentacja w zakresie systemu kontroli zarządczej wraz z roczną informacją o jej stanie.

Zgodnie z § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu¹⁹, kierownik komórki audytu wewnętrznego wyznacza obszary działalności jednostki, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające w roku następnym, biorąc pod uwagę: wynik analizy ryzyka; priorytety kierownika jednostki i komitetu audytu; dostępne zasoby osobowe a ponadto inne informacje wewnętrzne i zewnętrzne które mogą wskazywać na konieczność przeprowadzenia audytu w danym obszarze. W związku z brakiem informacji wewnętrznych dot. omawianego zagadnienia (komunikacja wewnętrzna – rozmowy z pracownikami) jak i zewnętrznych (skarg wpływających do Starostwa), do analizy ryzyka będącej podstawą opracowania planu rocznego audytu, nie zaliczono ryzyka związanego z „naborem przeprowadzonym wyłącznie w formie elektronicznej” ani ryzyka związanego z „dostępnością środków publicznych dla osób/podmiotów wykluczonych cyfrowo”.

Biorąc jednocześnie pod uwagę priorytety kierownictwa jak i zasoby osobowe komórki audytu w planie wyznaczono obszary do audytu, które charakteryzowały się wysokim ryzykiem i dużą istotnością przy realizacji celów i zadań Starostwa. Ponadto składane przez PUP, zgodnie z Zarządzeniem Nr 3/2020 Starosty Powiatu z dnia 13 stycznia 2020 r. w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej w Starostwie i jednostkach organizacyjnych powiatu oraz zasad jego koordynacji, sprawozdania z funkcjonowania kontroli zarządczej w PUP, nie wskazywały na ryzyka związane z opisywanym obszarem.

W okresie objętym kontrolą, Dyrektor PUP zgodnie z § 6 pkt 2 zarządzenia w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej w Starostwie i jednostkach organizacyjnych Powiatu oraz zasad jego koordynacji, składał do Starostwa roczne sprawozdania z funkcjonowania kontroli zarządczej w PUP, wg załącznika 4 do ww. zarządzenia.

(akta kontroli str. 401-514, 588-699)

¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 506.

W okresie objętym kontrolą, w dokumentacji kontroli zarządczej oraz analizach przedkontrolnych nie zostały zidentyfikowane ryzyka dotyczące wykluczenia cyfrowego i związanego z tym ograniczenia dostępności do środków publicznych przekazywanych przez PUP.

Starosta wyjaśnił, m.in. że: *w składanych przez kierowników komórek organizacyjnych Starostwa „Kartach wyznaczania celów i zadań, określania mierników ich realizacji oraz zarządzania ryzykiem” nie wystąpiło ryzyko związane z tematem kontroli. Takiego ryzyka nie wykazywały również jednostki organizacyjne Powiatu, w tym PUP w składanych „Sprawozdaniach z funkcjonowania kontroli zarządczej”. W związku z powyższym w analizach przedkontrolnych, stanowiących jeden z elementów wyznaczania planu kontroli, nie zidentyfikowano ryzyka dotyczącego wykluczenia cyfrowego i ograniczenia dostępności do środków publicznych przekazywanych przez PUP.*

(akta kontroli str. 346-351)

Z informacji z PUP wynika, że PUP w okresie objętym kontrolą przeprowadził cztery nabory wniosków o udzielenie dotacji dla mikro i małych przedsiębiorstw wyłącznie w formie elektronicznej, w tym:

- na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych w skutek pandemii COVID-19²⁰. Nabór prowadzony był w okresie od 1 lutego 2021 r. do 27 lutego 2021 r.²¹, tj. 27 dni²²;
- na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19²³. 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. rozporządzenia²⁴ od 26 kwietnia 2021 r. zmieniono zasady naboru, w tym termin jego zakończenia, tj. do 31 sierpnia 2021 r.²⁵;
- na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej na terenie jednostek oświatowych, na podstawie art. 15z^{4a} 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 kryzysowych²⁶. Nabór prowadzony był w okresie od 23 lipca 2021 r. do 30 września 2021 r., tj. przez 70 dni²⁷;
- 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 dni²⁸.

W okresie objętym kontrolą, Starosta nie przeprowadzał w PUP kontroli ww. naborów, w których wnioski można było składać wyłącznie w wersji elektronicznej w systemie teleinformatycznym.

(akta kontroli str. 426-452, 700)

²⁰ Dz. U. poz. 152; dalej: rozporządzenie z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia przedsiębiorców.

²¹ Pierwotnie zakończenie naboru wyznaczono na dzień 31 marca 2021 r., jednak rozporządzenie z dnia 19 stycznia w sprawie wsparcia przedsiębiorców utraciło moc z dniem 28 lutego 2021 r.

²² Dalej: nabór z 1 lutego 2021 r.

²³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1291; dalej: rozporządzenie z dnia 28 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia przedsiębiorców.

²⁴ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. 713).

²⁵ Dalej odpowiednio: nabór z 28 lutego 2021 r. lub nabór z 26 kwietnia 2021 r.

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 340, ze zm.; dalej: ustawa o zwalczaniu COVID-19.

²⁷ Dalej: nabór z 23 lipca 2021 r.

²⁸ Dalej: nabór z 1 stycznia 2022 r.

Starosta w odpowiedzi m.in. na pytanie: czy nabór wniosków wyłącznie w formie elektronicznej, w systemie teleinformatycznym, stwarzał równe szanse dla wszystkich chcących aplikować o środki również dla osób/podmiotów wykluczonych cyfrowo wyjaśnił, że: w przypadku naborów wniosków skierowanych do pracodawców przyjęcie elektronicznej formy ich składania nie naruszało i nie ograniczało zasady równych szans. Kontakty przedsiębiorców z dostawcami, klientami oraz organami administracji już od dłuższego czasu wymagają posiadania dostępu do sieci Internet oraz umiejętności korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych. W takim przypadku złożenie wniosku o przyznanie pomocy w związku z wybuchem pandemii COVID-19 za pomocą dedykowanego systemu teleinformatycznego nie stanowiło dla przedsiębiorców problemu. Należy podkreślić, że w tym czasie do Starostwa nie wpływały żadne uwagi, skargi czy zgłoszenia dotyczące braku możliwości załatwienia spraw w PUP w formie tradycyjnej. Według wyjaśnień Dyrektora PUP w przypadku, gdyby pracodawcy zgłosili konieczność zapewnienia dostępu do sieci Internet w celu złożenia wniosków Urząd umożliwiłby taki dostęp oraz zapewniłby pomoc i obsługę w tym zakresie. Z informacji Dyrektora PUP wynika także, że w czasie pandemii COVID-19 w PUP zapewniono bezpośrednią obsługę klientów na wydzielonym stanowisku. Dodatkowo pracownicy drogą telefoniczną przeprowadzali instruktaż w zakresie zakładania profilu zaufanego oraz konta w serwisie praca.gov.pl a także składania pism elektronicznych do PUP. Pracownicy w razie potrzeby pomagali dzwoniącym klientom krok po kroku prawidłowo wypełnić i przesłać wniosek drogą elektroniczną. Zostały także opracowane instrukcje zakładania profilu zaufanego, zakładania konta na portalu praca.gov.pl oraz składania pism elektronicznych do urzędu pracy. Opracowane instrukcje zostały zamieszczone na stronie internetowej PUP. W opinii Starosty pomoc dla przedsiębiorców, którzy teoretycznie mogliby być wykluczeni cyfrowo, była wystarczająca a nawet przekraczała oczekiwania, gdyż urzędy pracy nie były zobligowane do podejmowania wymienionych czynności. Starosta wyjaśnił, że pomimo postępującej cyfryzacji część klientów instytucjonalnych nadal preferuje tradycyjne formy kontaktów z organami administracji publicznej (w tym z PUP), dlatego w momencie odwołania pandemii i powrotu do normalnego trybu pracy zdaniem Starosty konieczne jest pozostawienie możliwości osobistych kontaktów klientów z urzędnikami oraz prawa do składania wniosków, pism i dokumentów w wersji papierowej.

(akta kontroli str. 701-703)

W dokumentacji Starostwa nie było materiałów świadczących o problemach przedsiębiorców ze złożeniem wniosków o środki publiczne drogą elektroniczną z powodu wykluczenia cyfrowego.

Starosta wyjaśnił, że: nie otrzymywał z PUP, od pracodawców i innych instytucji uprawnionych do otrzymania pomocy finansowej na łagodzenie negatywnych skutków ekonomicznych wywołanych przez pandemię COVID-19 informacji o problemach ze złożeniem wniosków drogą elektroniczną z powodu wykluczenia cyfrowego. Zdaniem Starosty dyrekcja Urzędu oraz wszyscy pracownicy zaangażowani w niesienie pomocy pracodawcom, podejmowali wszelkie wysiłki i starali się, aby wspierać pracodawców w procesie ochrony miejsc pracy.

(akta kontroli str. 701-703)

Zgodnie z art. 15⁴ ust. 16 i 18 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁹:

- Starosta może przeprowadzić kontrolę wobec mikroprzedsiębiorcy albo małego przedsiębiorcy, któremu udzielono dotacji, w okresie 3 lat liczonych od dnia udzielenia dotacji, w zakresie wydatkowania dotacji zgodnie z przeznaczeniem oraz właściwego dokumentowania dotacji;

- Starosta może, w formie pisemnej, upoważnić dyrektora powiatowego urzędu pracy lub, na jego wniosek, innych pracowników tego urzędu do przeprowadzania ww. kontroli.

Wyżej wymienione możliwości dotyczące kontroli beneficjentów ujęte zostały w zasadach udzielania dotacji (w naborach prowadzonych wyłącznie w systemie teleinformatycznym) oraz w umowach w sprawie udzielenia dotacji (w tych naborach).

W okresie objętym kontrolą, Starosta nie przeprowadzał u przedsiębiorców kontroli w zakresie wydatkowania i dokumentowania wykorzystanej dotacji. Starosta nie upoważnił również dyrektora PUP do przeprowadzania takich kontroli.

Starosta wyjaśnił, m.in. że: *nie prowadził kontroli mikroprzedsiębiorcy lub małego przedsiębiorcy, w zakresie wydatkowania dotacji zgodnie z przeznaczeniem oraz właściwego dokumentowania dotacji, ponieważ zasady i umowa nie określały katalogu wydatków na które mogła być przeznaczona dotacja ani nie określono czasookresu w jakim należy wydatkować środki. Przepisy dawały Staroście tylko możliwość przeprowadzania kontroli, natomiast nie obligowały do dokonywania czynności kontrolnych pracodawców w zakresie wydatkowania dotacji. PUP dokonywał natomiast w każdym przypadku monitoringu podstawowego warunku pozwalającego uznać dotację za bezzwrotną, tj. wykonywania działalności gospodarczej przez okres 3 miesięcy od dnia udzielenia dotacji.*

Starosta nie udzielał dyrektorowi PUP odrębnego upoważnienia do przeprowadzania kontroli w zakresie wydatkowania przez beneficjentów dotacji zgodnie z przeznaczeniem oraz właściwego dokumentowania dotacji, ponieważ przepisy dawały Staroście tylko możliwość przeprowadzania kontroli lub upoważnienia dyrektora PUP do ich przeprowadzania, natomiast nie obligowały do dokonywania czynności kontrolnych w zakresie wydatkowania dotacji.

(akta kontroli str. 704-707)

2.3.

W okresie objętym kontrolą, Starosta nie współpracował z innymi organami administracji publicznej w zakresie zapewnienia równego dostępu do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo.

Powiat zgłosił do Strategii Rozwoju Ponadlokalnego „Dorzecze Wisłoki” na lata 2022-2030³⁰, w ramach kierunku 1.2 Rozwój usług społecznych i poprawa kwalifikacji mieszkańców, projekt pn.: Zawody przyszłości – poprawa kształcenia zawodowego w powiecie mieleckim. Projekt ten w swoich założeniach ma realizować cele związane z poprawą jakości usług edukacyjnych w kształceniu zawodowym. W ramach kierunku 1.2 Powiat nie zgłaszał projektu w zakresie wzmacniania kompetencji cyfrowych.

Starosta wyjaśnił, że *nie podejmował takiej współpracy, gdyż podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu i rozstrzygania spraw w Starostwie jest system papierowy. Skorzystanie z usług publicznych w drodze elektronicznej ma charakter fakultatywny. Adresat usług elektronicznych może komunikować się z Urzędem*

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 340, ze zm.

³⁰ Przyjęta uchwałą Nr LV/466/2023 Rady Powiatu Mieleckiego z dnia 2 czerwca 2023 r.

w formie papierowej. Wobec powyższego równy dostęp do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo jest zapewniony. Inne organy administracji publicznej nie występowały o współpracę w przedmiotowym zakresie. Ponadto Starosta wyjaśnił, że Powiat w ramach kierunku 1.2 skupił się na działaniach związanych z poprawą kwalifikacji mieszkańców, w tym przede wszystkim na poprawie jakości usług edukacyjnych, które mają na celu wzmocnienie kapitału ludzkiego i poprawę jakości życia.

(akta kontroli str. 708-711)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, działania Starosty w celu zapewnienia równego dostępu do środków publicznych osobom lub podmiotom wykluczonym cyfrowo, ograniczały się do uruchomienia dwóch punktów potwierdzania profilu zaufanego oraz utworzenia stanowiska komputerowego do obsługi osób wkluczonych cyfrowo. Na stanowisku tym osoba wykluczona cyfrowo mogła, przy asyście pracownika merytorycznego, załatwić sprawę w Starostwie. W latach 2021-2024 ze stanowiska tego skorzystano tylko jeden raz, w listopadzie 2024 r.

W przyjętej *Strategii Rozwoju Powiatu na lata 2021-2030*, przy diagnozie jakościowej związanej z Kapitałem Ludzkim, zwrócono uwagę na problematykę wykluczenia cyfrowego u osób 40+, jednak bez wyszczególnienia zadań zaradczych związanych z problematyką wykluczenia cyfrowego oraz określenia mierników ich realizacji.

Starosta nie zaplanował kontroli/audytów dotyczących naborów przeprowadzonych wyłącznie w formie elektronicznej, a zakres przeprowadzonych kontroli nie obejmował problematyki dostępności środków publicznych dla osób/podmiotów wykluczonych cyfrowo, z uwagi na brak zgłoszeń o występujących nieprawidłowościach i zidentyfikowanego ryzyka w tym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

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

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.

Rzeszów, dnia 5 lutego 2025 r.

Kontroler
Krzysztof Pakuła
główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

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

/-/