



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD – 410.029.01.2015

P/15/004

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P/15/004 – Realizacja celów Strategii "Sprawne Państwo 2020"                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Gdańsku                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Kontrolerzy                         | Joanna Andrzejewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96992 z dnia 19.10.2015 r. i nr 98864 z dnia 2.12.2015 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 1-2a)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Jednostka kontrolowana              | Pomorski Urząd Wojewódzki, ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk (dalej: „Urząd”)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Dariusz Drelich, Wojewoda Pomorski od 9 grudnia 2015 r.; poprzednio od 12 grudnia 2011 r. do 8 grudnia 2015 r. - Ryszard Stachurski.<br>(dowód: akta kontroli str. 3-3a)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Zakres kontroli                     | Realizacja przez Wojewodę zadań obejmujących:<br>1) zapewnienie warunków organizacyjnych do realizacji wyznaczonych zadań Strategii „Sprawne Państwo 2020”;<br>2) realizację zadań oraz osiąganie planowanych wskaźników wykonania zadań w wybranych kierunkach interwencji;<br>3) planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację wybranych działań;<br>4) dokonywanie zmian w Planie działań i wskaźnikach osiągania wartości końcowych w kontrolowanych działaniach;<br>5) wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych. |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 stycznia 2013 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do 22 stycznia 2016 r.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie<sup>1</sup> Najwyższej Izby Kontroli, Wojewoda Pomorski, pełniąc rolę wykonawcy Strategii<sup>2</sup>, dotrzymywał określonych w Planie Działań<sup>3</sup> terminów wykonania zadań objętych kontrolą NIK. Poniesione wydatki na realizację zadań Strategii były zgodne z planem i przyjętymi harmonogramami. Zapewnione zostały warunki organizacyjne i kadrowe dla realizacji celów Strategii, a jej zadania realizowane były przez

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Należy przez to rozumieć strategię „Sprawne Państwo 2020”, przyjętą Uchwałą Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. z 2013 r., poz. 136).

<sup>3</sup> „Plan działań na rzecz wdrożenia Strategii „Sprawne Państwo 2020” w perspektywie do roku 2020, aktualizacja 2015 r.” – dokument planistyczny opracowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w marcu 2015 r.;

odpowiednie komórki organizacyjne Urzędu. W Urzędzie zatrudniona była osoba, pełniąca funkcję przedstawiciela Urzędu do stałej współpracy z Koordynatorem Strategii<sup>4</sup>.

Brak mierników zakładanych efektów dla skontrolowanych działań Strategii na poziomie województwa utrudnia właściwą ocenę osiągniętych efektów działań, bowiem kontrola wykazała, że jako efekty końcowe realizacji badanych działań przedstawiano efekty rzeczowe bez podania postępu i skutków tych działań, co nie pozwala na jednoznaczną ocenę ich realizacji.

Stwierdzono ponadto, że nie wywiązywano się z obowiązku sporządzania kwartalnych analiz i ocen realizacji Rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpieczniej” mimo, iż wymóg ten przewidziany został w przepisach prawnych wprowadzających ten Program.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Warunki organizacyjne do realizacji zadań Strategii

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Do zadań wspólnych Wydziałów<sup>5</sup> należała m.in. realizacja zadań związanych z programami rządowymi. Poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu przypisano realizację zadań Programów rządowych powiązanych ze Strategią bez bezpośredniego odwołania do Strategii:

- Biuro Wojewody – inicjowało działania i przedsięwzięcia mające na celu realizację aktualnych kierunków polityki Rządu na obszarze Województwa,
- Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego realizował zadania w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych, rządowych programów poprawy bezpieczeństwa oraz zadań Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego,
- Wydział Polityki Społecznej – realizował zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- Wydział Infrastruktury – współpracował w zakresie wykonywania zadań i prowadzonych spraw z Wojewódzką Inspekcją Transportu Drogowego,
- Wydział Nadzoru i Kontroli – prowadził sprawy związane ze sprawowaniem nadzoru w zakresie zgodności z prawem uchwał i zarządzeń organów samorządowych,
- Biuro Kadr i Organizacji – inicjowało i monitorowało prace w zakresie opracowywania dokumentów związanych z usprawnieniem i rozwojem procedur administracyjnych stosowanych w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli, str. 600-636)

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśniła, że propozycje celów i zadań Strategii w znacznej części były realizowane przez komórki merytoryczne Urzędu, niezależnie od ich uwzględnienia w Strategii. Dyrektorzy Wydziałów po dokonanej analizie nie zgłaszali uwag dotyczących zasobów kadrowych i prawno-organizacyjnych, Urząd prowadzi bieżące analizy stanu zatrudnienia, analizy obciążenia pracą — audyty Zespołu Audytu Wewnętrznego, które prowadzą do optymalizacji struktury organizacyjnej całej jednostki i wszystkich wydziałów.

(dowód: akta kontroli, str. 585-588)

<sup>4</sup> Koordynator Strategii - Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

<sup>5</sup> Wyszczególnionych w Regulaminie Urzędu stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 322/2010 Wojewody z dnia 30.12.2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu Urzędu (ze zm.).

Zadania ujęte w Strategii, dotyczące w szczególności: przeciwdziałania zagrożeniom w ruchu drogowym („Budujemy Miasteczka Ruchu Drogowego”) i wzrostu realnego bezpieczeństwa, wzrostu poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski (program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie”), optymalizacja procedur wewnętrznych w administracji rządowej w województwie („Dobre prawo – sprawne rządzenie”), Urząd realizował już przed jej wejściem w życie w 2014 r.

Pracownicy poszczególnych Wydziałów, wykonujący czynności związane z wdrażaniem Strategii, posiadali odpowiednie kwalifikacje udokumentowane zaświadczeniami o ukończeniu studiów podyplomowych, kursów i szkoleń oraz doświadczenie zawodowe. W przydzielonych obowiązkach związanych z realizacją programów rządowych powiązanych ze Strategią nie było bezpośredniego przywołania realizowanego zadania tej Strategii. Wojewoda Pomorski wyznaczył Kierownika Oddziału Organizacyjnego i Kontroli Zarządczej Biura Kadr i Organizacji, jako przedstawiciela do współpracy z MAiC<sup>6</sup>, była to osoba upoważniona do kontaktów z MAiC.

(dowód: akta kontroli, str. 637-743)

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji zadań Strategii z powodów braków kadrowych.

Wojewoda Pomorski był jednym z organów wiodących w realizacji jednego działania: Optymalizacja procedur wewnętrznych<sup>7</sup>.

Jako organy współpracujące Plan Działań wymienia jednostki administracji zespolonej. Wojewoda nie określił odrębnego sposobu współpracy z tymi jednostkami przy realizacji tego zadania. Współpraca po zmianie w Regulaminie organizacyjnym z dnia 29.01.2015 r. polegała na wymianie bieżącej korespondencji oraz kwartalnej sprawozdawczości, która w ramach realizacji tego zadania została ograniczona do bieżącego informowania.

(dowód: akta kontroli, str. 12-29, 158-163)

Wojewoda nie był zobowiązany i nie określił odrębnych dla Strategii bazowych, okresowych i końcowych wskaźników osiągania celów dla działań objętych kontrolą.

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśniła, że w Urzędzie cele i mierniki stopnia ich realizacji ustalane były w cyklu rocznym w procesie tworzenia Roczno Planu Pracy Urzędu. Sposób mierzenia i oceny postępu osiągania planowanych celów Strategii był określany bezpośrednio w Rocznych Planach Pracy Urzędu, (bez odwoływania się do nazwy realizowanego zadania Strategii). Wojewoda określił cele i mierniki ich realizacji w Rocznych Planach Pracy Urzędu dla następujących kierunków interwencji: doskonalenie standardów zarządzania, optymalizacja procedur administracyjnych, przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego.

Ponadto Dyrektor Generalny wyjaśniła, że Wojewoda wprowadził w Urzędzie szczegółowe zasady monitoringu przez wprowadzenie Systemu Zarządzania Jakością wg ISO PN-EN 9001:2009 i monitoruje wykonanie Roczno Planu Pracy Urzędu w cyklu półrocznym. Na podstawie informacji uzyskanych w półrocznym

<sup>6</sup> Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

<sup>7</sup> Cel 2 Zwiększenie Sprawności Instytucjonalnej Państwa, Kierunek Interwencji: 2.3.1. Doskonalenie standardów zarządzania. Zadanie 4: Optymalizacja procedur wewnętrznych w administracji rządowej w województwie. Działanie 1. Zmniejszenie stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych, w tym obowiązków sprawozdawczych, pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania

raporcie lub rocznym sprawozdaniu z wykonania planu pracy Wojewoda może podjąć decyzje co do sposobu bieżącego monitorowania lub wykonania ustalonych celów. Przyjęte zasady monitoringu dotyczą każdej działalności Urzędu, a więc również osiągania celów Strategii. W zasadach monitoringu określonych w ISO przewidziana jest procedura wykorzystania wyników monitoringu w celu ograniczenia ryzyka.

(dowód: akta kontroli, str. 465-477, 585-588)

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

#### Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Wojewoda powierzył wykonanie zadań powiązanych ze Strategią właściwym merytorycznie komórkom organizacyjnym Urzędu i merytorycznie przygotowanym pracownikom.

## 2. Stan realizacji zadań oraz osiągnięcie planowanych wskaźników wykonania zadań w wybranych kierunkach interwencji

Opis stanu  
faktycznego

Wojewoda jako organ wiodący realizował działanie: Optymalizacja procedur wewnętrznych, a dla pozostałych sześciu działań objętych kontrolą pełnił rolę organu współpracującego<sup>8</sup>.

1. Działanie: Optymalizacja procedur wewnętrznych miało być realizowane, według Planu Działań w okresie styczeń 2014 - grudzień 2016 r., zakończenie miało nastąpić po zoptymalizowaniu procesów, a efektem końcowym powinno być uproszczenie procesów wewnętrznych.

Urząd realizował ww. działanie poprzez umieszczenie w Rocznym Planie Pracy Urzędu na 2015 r. celów strategicznych i operacyjnych (m.in.: zwiększenie skuteczności nadzoru i polepszenie koordynacji pracy administracji zespolonej, w tym: 1) usprawnienie koordynacji pracy administracji zespolonej, miernik - % zrealizowanych spotkań z administracją zespoloną, 2) weryfikacja prawidłowej realizacji zadań przez organy administracji zespolonej i skuteczne realizowanie

<sup>8</sup> Cel. 2 Zwiększenie Sprawności Instytucjonalnej Państwa, Kierunek interwencji 2.2. Optymalizacja struktur organizacyjnych administracji rządowej, Zadanie 1. Racjonalizacja struktur terenowych organów administracji rządowej, Działanie 2 Wprowadzenie zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego.

Cel 4 Dobre Prawo, Kierunek interwencji 4.1. Optymalizacja procedur administracyjnych. Zadanie 7.

Wzmocnienie potencjału jest w zakresie stanowienia prawa. DZIAŁANIE 1. Realizacja projektu systemowego: „Dobre prawo – sprawne rządzenie”.

Cel 7 Zapewnienie Wysokiego poziomu bezpieczeństwa i Porządku Publicznego:

- Kierunek interwencji 7.2. Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego:
  - Zadanie 3. Wzrost realnego bezpieczeństwa, wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski, Działanie 3. Podejmowanie działań wynikających z programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej” na rzecz aktywizacji lokalnych partnerstw różnych podmiotów na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego,
  - Zadanie 6. Przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym, Działanie 6 Przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym, Zadanie 3 Realizacja projektu „Budujemy miasteczka ruchu drogowego” w celu propagowania działań z zakresu podniesienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym poprzez edukację dzieci i młodzieży w zakresie wychowania komunikacyjnego,
  - Zadanie 8. Zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych, Działanie 1. Podejmowanie działań profilaktycznych skierowanych do młodych kibiców, które będą miały na celu popularyzowanie zasad fair play oraz poszanowanie drugiego człowieka bez względu na wyznanie religijne i narodowość, w tym przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa,
- Kierunek interwencji 7.5. Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego. Zadanie 1. Optymalizacja funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego (SPR), Działanie 5. Promocja numeru alarmowego 112, edukacja społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego.

zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przez jednostki administracji samorządowej, miernik - % realizacji celów kontroli; usprawnienie systemów zarządzania w tym system zarządzania jakością, kontrola zarządcza, SENTE, EZD, CS - celami operacyjnymi była optymalizacja systemu zarządzania jakością oraz procesu raportowania na potrzeby Systemu Kontroli Zarządczej, miernik – zmniejszenie dokumentacji sprawozdawczej do 2 raportów rocznie; zwiększenie ilości usług na platformie ePUAP, zwiększenie możliwości załatwiania spraw drogą elektroniczną, miernik – ilość nowych e-usług wdrożonych przez Urząd).

W zakresie powyższego zadania w Urzędzie podjęte zostały następujące działania:

1. Zniesienie obowiązku kwartalnej sprawozdawczości jednostek administracji zespolonej dla Wojewody na rzecz miesięcznych notatek przekazywanych przez organy administracji zespolonej, działanie prowadzone od stycznia 2015 r.

2. Zmniejszenie stopnia sformalizowania procedur obowiązujących w Urzędzie, działanie prowadzone od stycznia 2014 r., w tym m.in.:

— zmiana kwartalnego raportowania dot. zarządzania ryzykiem na rzecz półrocznych raportów,

— uproszczenie procedury planowania pracy i sprawozdawania z wykonania planu pracy oraz procedury dot. rozpatrywania skarg i wniosków,

— analiza systemu ISO i usunięcie niepotrzebnych procedur wewnętrznych, zmiana sposobu tworzenia i dystrybucji procedur wewnętrznych, formularzy, raportów i sprawozdań z tradycyjnego na elektroniczny, przy wykorzystaniu systemu elektronicznego oraz strony intranetowej,

3. Częściowe przejście na elektroniczną sprawozdawczość finansową (za pomocą platformy ePUAP) z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organami administracji zespolonej, od początku 2014 r.,

4. Zmiana formy bieżącej korespondencji z administracją zespoloną i jednostkami samorządu terytorialnego – z papierowej na elektroniczną (za pomocą platformy ePUAP i systemu EZD), prowadzone od czerwca 2012 r., wdrożenie EZD - od marca 2013 r.,

5. Organizacja cyklu szkoleń dla pracowników Urzędu pt. „Poprawność językowa w urzędzie” we wrześniu, listopadzie i grudniu 2014 r., w szkoleniach brało udział 70 pracowników Urzędu,

6. Wdrożenie elektronicznych automatycznych szablonów dokumentów i formularzy od lipca 2014 r.,

7. Ustalenie w Planie pracy na 2015 r. jako cele strategiczne Wojewody celów strategicznych, m.in.: zwiększenie skuteczności nadzoru i polepszenie koordynacji pracy administracji zespolonej oraz usprawnienie systemów zarządzania (m.in. integracja kontroli zarządczej z budżetem zadaniowym, upraszczanie ISO, SENTE, EZD).

(dowód: akta kontroli, str. 5-6, 12-157)

W ocenie Dyrektora Generalnego Urzędu efektami uzyskanymi w okresie 2014-2015 (do 30.09.2015 r.) było:

— wzmocnienie bieżącego nadzoru nad jednostkami administracji zespolonej,

— bieżące monitorowanie sposobu realizacji zadań przez jednostki administracji zespolonej i możliwość szybszego reagowania,

— eliminacja dublujących się dokumentów wewnętrznych,

— zmniejszenie obciążenia pracą sprawozdawczą,

— zmniejszenie stopnia sformalizowania procedur wewnętrznych,

— zmniejszenie kosztów wysyłki korespondencji.

(dowód: akta kontroli, str. 5-6, 158-164)

Wojewoda nie był zobowiązany i nie określał wskaźników monitorowania wprowadzanych rozwiązań na potrzeby oceny efektów końcowych (skutków wprowadzanych rozwiązań).

Dla poniższych 6 działań Strategii Wojewoda Pomorski był organem współpracującym w ich realizacji:

2. Działanie: Wprowadzenie zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego. Wojewoda nie podejmował żadnych działań w zakresie ujednolicenia struktur Inspekcji Transportu Drogowego.

W Planie Działań Wojewoda był organem współpracującym przy realizacji tego działania. Początkowo zakładano termin jego realizacji w okresie od 2012 r. do 2014 r., a po zmianach do 2015 r. Zakończenie działania powinno nastąpić po wejściu w życie ustawy wprowadzającej m.in. zmiany w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego, a efektem końcowym powinno być ujednolicenie tych struktur.

Wojewoda nie podejmował żadnych działań związanych z racjonalizacją struktur Inspekcji Transportu Drogowego.

Z wyjaśnienia Dyrektora Generalnego wynika, że Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju jako instytucja wiodąca nie występowało do Wojewody Pomorskiego w okresie 2012-2015 r. w sprawie opiniowania zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego. W Sprawozdaniu z realizacji Strategii Sprawne Państwo 2020 opracowanym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji przedstawiono informację, z której wynikało, że projekt ustawy został zdjęty z porządku obrad w celu dokonania dodatkowych uzgodnień i przeprowadzenia analiz.

Niezależnie od powyższego Pomorski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w Gdańsku podejmował we własnym zakresie prace mające na celu poprawę struktury jednostki - Wojewoda wydał w dniu 27 lutego 2014 r. zarządzenie Nr 57/2014 w sprawie nadania statutu Wojewódzkiemu Inspektoratowi Transportu Drogowego w Gdańsku, zmieniając strukturę organizacyjną tej jednostki, poprzez połączenie Wydziału Finansowo-Kadrowego i Wydziału Administracyjno-Technicznego w jeden Wydział Budżetowo-Administracyjny.

(dowód: akta kontroli, str. 479-486)

3. Działanie: Wzmocnienie potencjału jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia prawa.

W Planie Działań Wojewoda był organem współpracującym przy realizacji tego działania. Zakładano termin jego realizacji w okresie od września 2011 r. do września 2015 r. Efektem końcowym projektu powinny być: poprawa jakości aktów prawa miejscowego oraz decyzji administracyjnych wydawanych przez organy j.s.t. oraz poprawa jakości rozstrzygnięć organów nadzorujących i kontrolujących działalność j.s.t. Wskaźniki osiągania tych efektów na poziomie Województwa nie były określone w Planie działań.

W powyższym zakresie w latach 2013 – 2015, w ramach projektu prowadzonego przez MAiC „Dobre prawo – sprawne rządzenie” Wojewoda skierował pracowników Urzędu (łącznie 13 osób) do udziału w cyklu szkoleń i seminarium naukowym organizowanym przez MAiC we współpracy z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 244-256)

4. Działanie: Wzrost realnego bezpieczeństwa, wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski. Podejmowanie działań wynikających z programu

ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie” na rzecz aktywizacji lokalnych partnerstw różnych podmiotów na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W Planie Działań Wojewoda był organem współpracującym przy realizacji tego działania. Zakładano termin jego realizacji w okresie od stycznia 2007 r. do grudnia 2015 r. Efektem końcowym projektu powinno być: ograniczenie skali zjawisk i zachowań budzących powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia oraz poprawa wizerunku Policji i wzrost zaufania społecznego do służb.

W zakresie tego działania w Urzędzie realizowany był Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie”. Wojewoda<sup>9</sup> powołał Zespół do spraw realizacji rządowego programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem Bezpiecznie”, w skład którego weszli przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej w województwie, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej.

W ramach powyższego Programu realizowane były m.in.:

- 1) w zakresie „Bezpieczeństwa w miejscu publicznym i miejscu zamieszkania” - „My na Pomorzu” – coroczny konkurs,
- 2) w zakresie „Bezpieczeństwa w ruchu drogowym” - „Na drodze do Bezpieczeństwa” – kampania,
- 3) w zakresie „Przeciwdziałania przemocy w rodzinie” – m.in. realizacja Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014 – 2020 (przyjętego Uchwałą Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r.).

Wojewoda sporządzał i przekazywał do MSW<sup>10</sup> roczne sprawozdania dotyczące realizacji Programu „Razem bezpiecznie” w formie przekazanych do wypełnienia tabel, w których ujmowano działania podejmowane w ramach programu „Razem bezpiecznie” i wynikające z nich skutki (m.in. wyposażenie odbiorców w wiedzę na temat prowadzenia pojazdów pod wpływem alkoholu – zmniejszenie liczby wypadków spowodowanych spożyciem alkoholu na drogach województwa, propagowanie aprobowanych społecznie form spędzania wolnego czasu młodzieży – organizowanie pokazów, grup tanecznych, spektakli teatralnych, bezpieczeństwo w miejscach publicznych, miejscach zamieszkania – olimpiada wiedzy z zakresu bezpieczeństwa w ośmiu gminach województwa). MSW nie określiło oczekiwanych efektów tych działań.

Wojewoda nie sporządzał i nie przedstawiał Koordynatorowi Programu kwartalnej analizy i oceny realizacji z sugestiami korekt i dalszych działań, do czego zgodnie z pkt. 7.3 Rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie” był zobowiązany.

(dowód: akta kontroli, str. 487-584)

#### 5. Działanie: Przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym. Realizacja projektu „Budujemy miasteczka ruchu drogowego”.

W Planie Działań Wojewoda był organem współpracującym przy realizacji tego działania. Zakładano termin jego realizacji w okresie od lipca 2011 r. do grudnia 2014 r. Zakończeniem projektu miało być oddanie do użytku miasteczek ruchu drogowego, a efektem końcowym projektu powinien być wzrost świadomości dzieci i młodzieży w zakresie wychowania komunikacyjnego.

<sup>9</sup> Zarządzeniem nr 92/2007 r. z dnia 24 kwietnia 2007 r.

<sup>10</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Wojewoda realizował projekt na podstawie porozumienia zawartego 15 kwietnia 2011 r. z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>11</sup>. Celem projektu było wybudowanie 16 miasteczek ruchu drogowego w całej Polsce do końca 2012 r.<sup>12</sup>

Zarządzeniem nr 148 z dnia 16 maja 2011 r. został powołany Zespół Koordynujący wdrażanie projektu „Budujemy Miasteczka Ruchu Drogowego”, (Zarządzeniem nr 382 z dnia 20 grudnia 2013 r. dokonano zmiany ww. Zarządzenia w zakresie zmiany składu osobowego Zespołu).

W Województwie Pomorskim oddano do użytku 2 miasteczka ruchu drogowego. Realizacja Projektu miała miejsce w 2012 r. (Powiat Cieluchowski) i w 2013 r. (Gmina Cedry Wielkie), zgodnie z zawartymi z jednostkami samorządu terytorialnego porozumieniami. Poszczególne działania w ramach tych inwestycji realizowano zgodnie z harmonogramami stanowiącymi załączniki do porozumień.

Wojewoda uzyskał efekt rzeczowy, natomiast nie był zobowiązany do badania efektów i nie dysponuje danymi dotyczącymi wpływu oddania miasteczka ruchu drogowego do eksploatacji na wzrost świadomości dzieci i młodzieży w zakresie wychowania komunikacyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 165-243)

6. Działanie: Zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych. Podejmowanie działań profilaktycznych skierowanych do młodych kibiców, które będą miały na celu popularyzowanie zasad fair play oraz poszanowanie drugiego człowieka bez względu na wyznanie religijne i narodowość, w tym przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa.

W Planie Działań Wojewoda był organem współpracującym przy realizacji tego działania. Zakładano termin jego realizacji w okresie od 2009 r. do 2014 r. W Planie Działań po zmianach termin zakończenia działania przesunięto na 2015 r. Działanie miało być realizowane poprzez programy profilaktyczne, a efektem końcowym powinno być podniesienie bezpieczeństwa podczas imprez sportowych, promocja pozytywnych, kulturalnych i bezpiecznych zachowań, szczególnie w środowisku młodych kibiców, propagowanie wiedzy na temat konsekwencji niewłaściwych zachowań podczas imprez sportowych.

Zadania z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych realizowane były w zespole ds. realizacji rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie”.

Jednym z elementów tego działania był udział w realizacji projektu „Kibicuję bezpiecznie” w 2014 r. Był to organizowany dla gmin i powiatów konkurs, którego organizatorem był Minister Spraw Wewnętrznych, z realizacji tego projektu sporządzone zostało sprawozdanie. Powiat Chojnicki zajął II miejsce w konkursie wygrywając nagrodę w wysokości 50 tys. zł na realizację zaplanowanych zadań. Projekt realizowany był przez Powiat Chojnicki w okresie wrzesień – grudzień 2013 r, w partnerstwie z Komendą Powiatową Policji w Chojnicach, Centrum Park Chojnice, MKS „Chojniczanka 1930” i Chojnickim Domem Kultury.

Urząd nie prowadził badań zakładanych efektów tych działań.

(dowód: akta kontroli, str. 744-753)

7. Działanie: Optymalizacja funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego.

Promocja numeru alarmowego 112, edukacja społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego.

---

<sup>11</sup> dalej: MSWiA.

<sup>12</sup> Następnie zawarty został aneks przesuwający termin realizacji tego zadania do końca 2013 r.

W Planie Działań Wojewoda był organem współpracującym przy realizacji tego działania. Zakładano termin jego realizacji w okresie od stycznia 2014 r. do grudnia 2023 r. Działanie miało być realizowane poprzez programy edukacyjne i promocyjne, a efektem końcowym projektów powinno być zmniejszenie liczby zgłoszeń fałszywych lub złośliwych.

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego realizowane były w Urzędzie przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, w ramach którego działa od 2011 r. WCPR<sup>13</sup>, zapewniające obsługę numeru alarmowego 112.

Zadania promocji numeru alarmowego 112 oraz edukacji społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego prowadzone były przez WCPR w latach 2014 – 2015, poprzez prowadzenie akcji informacyjnych na terenie Województwa Pomorskiego, takich jak m.in.: cykliczne spotkania z dziećmi w szkołach podstawowych i gimnazjach (14 szkół – łącznie brało udział 1171 osób) i przedszkolach (8 przedszkoli – łącznie 340 osób) oraz innych placówkach (8 wizyt – 670 osób) promujące europejski numer alarmowy 112 wraz z pokazem udzielania pierwszej pomocy, spotkania w Centrum Powiadamiania Ratunkowego, zajęcia wraz z pokazem multimedialnym, dystrybucję materiałów reklamujących działanie numeru alarmowego, opaski, kamizelki odblaskowe, ulotki, Program edukacyjny realizowany wspólnie z Komendą Wojewódzką Policji w Gdańsku pt. Pozwól do siebie dojechać, który objął cały teren Województwa Pomorskiego, pomorskie dni otwarte dla klas o profilu policyjnym organizowane wraz z Wydziałem Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji.

Prowadzone przez WCPR zajęcia odbywały się w ustalanych na bieżąco terminach. Harmonogram tych spotkań był ustalany na bieżąco w porozumieniu z zainteresowanymi jednostkami.

(dowód: akta kontroli, str. 257-393)

Wojewoda nie był zobowiązany i nie określał wskaźników monitorowania wprowadzanych rozwiązań na potrzeby oceny efektów pośrednich i końcowych (skutków wprowadzanych rozwiązań).

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niesporządzaniu kwartalnych ocen i analiz realizacji Rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpiecznie”, który był elementem działań Strategii Sprawne Państwo 2020 i został zakończony w 2015 r.

Zgodnie z pkt. 7.3 Rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpiecznie”, będącego załącznikiem do uchwały nr 218/2006 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2006 r., co kwartał wojewodowie przedstawiać mieli analizę i ocenę realizacji programu z sugestiami korekt i dalszych działań.

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśniła, że wskazany w pkt. 7 powyższego programu, ogólnie ujęty obowiązek wojewodów, nigdy nie został formalnie dookreślony. Przedstawianie zatem MSW stosownych informacji odbywało się każdorazowo w ślad za przesłanym pismem tego resortu, zawierającym wytyczne co do zakresu i formy żądanych danych. Wojewoda Pomorski przedstawiał w szczególności: okresowe (kwartalne) sprawozdania z realizacji wydatków przeznaczonych na realizację działań w ramach programu, roczne sprawozdanie z realizacji programu, inne informacje na prośbę MSW, np. dotyczące przeprowadzonych przedsięwzięć profilaktyczno-prewencyjnych w ramach kampanii „Bezpieczne wakacje”, czy ocenę

<sup>13</sup> Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego.

efektywności programu (w związku z prowadzonymi przez MSW badaniami w tym zakresie). Ze względu na treść przekazywanych MSW informacji należy uznać, że stanowiły one analizę i ocenę, o której mowa w ww. załączniku do uchwały Rady Ministrów. Jako przykład można tu podać informację o środkach finansowych przeznaczonych na realizację projektów w ramach programu. Informacja tego rodzaju, zawierająca wskazanie: wysokości środków przeznaczonych na dany projekt, środków przekazanych podmiotowi realizującemu projekt przez wojewodę, kwot wykorzystanych na przeprowadzanie działań przez podmiot realizujący projekt oraz dotacji niewykorzystanej i zwróconej do budżetu państwa, wyczerpywała cechy analizy. Jednocześnie taki zakres danych pozwalał bez wątpienia na twierdzenie stopnia realizacji zadania, czyli dokonanie oceny realizacji programu.

Ponadto Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśniła, że ze względu na treść przekazywanych MSW informacji należy uznać, że stanowiły one analizę i ocenę, o której mowa w ww. załączniku do uchwały Rady Ministrów. Informacja zawierała wskazanie wysokości środków przyznanych na dany projekt, środków przekazanych podmiotowi realizującemu projekt przez Wojewodę, kwot wykorzystanych na przeprowadzenie działań przez podmiot realizujący projekt oraz dotacji niewykorzystanej i zwróconej do budżetu państwa, wyczerpywała cech analizy. Jednocześnie taki zakres danych pozwalał bez wątpienia na stwierdzenie stopnia realizacji zadania czyli dokonanie oceny realizacji programu.

(dowód: akta kontroli, str. 868-869)

Zdaniem NIK przekazywanie informacji z kwartalnych wydatków nie zwalniało z obowiązku przedstawiania analizy i oceny realizacji programu z sugestiami korekt i dalszych działań.

#### Ocena częściowa

W ocenie NIK stan realizacji skontrolowanych działań był zgodny z harmonogramem Planu Działań. NIK nie stwierdziła zagrożeń dla realizowanych działań, jednakże brak mierników zakładanych efektów działań Strategii na poziomie województwa utrudnia właściwą ocenę osiągniętych efektów tych działań.

### 3. Dokonywanie zmian w Planie działań i wskaźnikach osiągnięcia wartości końcowych w kontrolowanych działaniach

Opis stanu faktycznego

Wojewoda nie wnioskował do Koordynatora Strategii – MAiC o dokonanie zmian w Planie działań i wskaźnikach osiągnięcia wartości końcowych. Natomiast, zgodnie z zaleceniem Koordynatora Strategii – MAiC, Wojewoda pismem z dnia 17.12.2013 r. przesłał uwagi do Planu Działań na etapie jego tworzenia. Uwagi te dotyczyły: ujednolicenia standaryzacji stron internetowych i BIP w skali całej administracji rządowej (kierunek interwencji 1.1. Otwarcie zasobów sektora publicznego) oraz odstąpienia od certyfikacji zintegrowanych systemów zarządzania jakością (kierunek interwencji 2.3.1. Doskonalenie standardów zarządzania) ze względu na koszty.

(dowód: akta kontroli, str. 10, 432, 856)

#### 4. Planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację wybranych działań

Opis stanu  
faktycznego

W Strategii wskazano, że finansowanie działań rozwojowych podejmowanych w ramach SSP będzie wymagało zaangażowania środków pochodzących m.in. z budżetu państwa, budżetów j.s.t. oraz środków europejskich.

Plan Działań nie zobowiązywał realizatorów SSP do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków na realizację Strategii.

W Urzędzie nie można było wyodrębnić środków poniesionych na realizację działań Strategii, a jedynie wydatki poniesione w związku z realizacją takich działań, jak:

1) w zakresie działania: Wzrost realnego bezpieczeństwa, wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski, Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie” - łącznie w latach działania programu, tj. 2012 – 2015 do 30.09 zaplanowano 268.173,00 zł, wykonanie wyniosło – 257.566,24 zł.

2) w zakresie działania: Przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym, Projekt „Budujemy miasteczka ruchu drogowego” był realizowany w ramach realizacji rządowego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007 – 2013, Priorytet VIII Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe, Działanie 8.1 Bezpieczeństwo ruchu drogowego pn. „Budujemy Miasteczka Ruchu Drogowego”. Zadanie finansowane z budżetu państwa i dofinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: „EFRR”). Porozumienie w sprawie realizacji zawarto pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, a Wojewodą Pomorskim w dniu 15 kwietnia 2011 r., Wojewoda miał otrzymać, jako środki konieczne do przeprowadzenia inwestycji nie więcej niż 550.000 zł. Jednocześnie porozumienie przewidywało możliwość zawierania przez Wojewodę porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego o wspólnym realizowaniu projektu oraz o zastępstwie inwestycyjnym z tymi jednostkami. W porozumieniu zawartym 26.04.2012 r. pomiędzy Wojewodą a Powiatem Czulchowskim dotyczącym finansowania z budżetu państwa i dofinansowania z EFRR budowy miasteczka ruchu drogowego przewidziano, że całkowity koszt inwestycji wyniesie nie więcej niż 550.000 zł, z czego 85% z EFRR oraz 15% z budżetu państwa. Na realizację tego projektu wydatkowano kwotę 539.859,21 zł (kwota brutto wynikająca z protokołu odbioru robót). Miasteczko zostało odebrane terminowo (6.11.2012 r.). W dniu 12.11.2012 r. Wojewoda Pomorski ogłosił ponowny nabór wniosków aplikacyjnych do projektu „Budujemy miasteczka ruchu drogowego”. Wojewódzki Zespół ds. koordynacji Projektu wybrał wniosek Gminy Cedry Wielkie, z którą to Gminą Wojewoda podpisał w dniu 14.02.2013 r. porozumienie na dofinansowanie w kwocie 580.000 zł, z czego 550.000 zł przeznaczonych było na budowę miasteczka, a 30.000 na zarządzanie i nadzór. Na realizację miasteczka wydano kwotę 490.000 zł (kwota brutto wynikająca z protokołu odbioru robót). Miasteczko zostało odebrane terminowo (19.11.2013 r.).

3) w zakresie działania: Zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych - dofinansowanie przez MSW z budżetu państwa, w ramach programu „Kibicuj bezpiecznie” w roku 2013 wyniosło 50.000 zł (dla projektu Starostwa Powiatowego w Chojnicach).

(dowód: akta kontroli str. 176-215; 857-865)

W pozostałych przypadkach nie można było wyodrębnić kosztów związanych z realizacją działań.

Ocena cząstkowa

Opis stanu  
faktycznego

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

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła przypadków niezapewnienia przez Wojewodę środków na realizację zadań Strategii. Ocenę wykorzystania środków finansowych na realizowanie zadania utrudnia brak ich wyodrębnienia w Wykazie Działań Strategii.

## 5. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych

Wojewoda Pomorski przekazał Koordynatorowi Strategii – MAiC projekt pierwszego sprawozdania z realizacji zadań Strategii w zakresie i terminie wyznaczonym przez MAiC, tj. 15.04.2015 r. Zgodnie z zaleceniem MAiC z dnia 10.03.2015 r. Sprawozdanie odnosiło się do zadań, dla których Wojewoda był organem wiodącym. Urząd nie dysponował danymi o aktualnych wartościach wskaźników postępu w ramach realizowanych zadań Strategii i nie przekazywał tych danych Koordynatorowi ponieważ, według wyjaśnienia Dyrektora Generalnego, Urząd sprawozdawał, zgodnie z zaleceniem MAiC (załączonym wzorem tabeli do sprawozdania) o osiągniętych efektach i podjętych czynnościach, służących realizacji działania, dla których był organem wiodącym.

(dowód: akta kontroli, str. 866)

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

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Wojewoda wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych określonych przez Koordynatora Strategii.

## IV. 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<sup>14</sup> 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 Gdańsku.

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.

Gdańsk, dnia 28 stycznia 2016 r.

Kontroler:  
Joanna Andrzejewska  
Specjalista k.p.

*Joanna Andrzejewska*  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

*w zastępstwie dyrektora*

P.O. WICEDYREKTORA DELEGATURY  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
w Gdańsku  
*Jawidia*  
Teresa Sawicka  
podpis

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096).