



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.030.01.2015

P/15/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P.15.044 – Realizacja celów Strategii <i>Sprawne Państwo 2020</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1) Wojciech Dudek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97854 z 16 października 2015 r., 2) Marcin Stolarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98666 z 19 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie ² , ulica Basztowa 22, 31-156 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Pilch, Wojewoda Małopolski ³ (dowód: akta kontroli str. 568)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna⁴

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż Wojewoda Małopolski⁵ przystępując do realizacji zadań objętych Strategią, zapewnił warunki organizacyjne umożliwiające jej realizację. Działania wpisujące się w SSP realizowali pracownicy właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych Urzędu posiadający odpowiednie doświadczenie zawodowe. Wyznaczono również dwie osoby jako przedstawicieli do bieżącej współpracy z Koordynatorem Strategii.

W Urzędzie nie przeprowadzono pisemnej analizy potrzeb kadrowych oraz dostosowania rozwiązań organizacyjno-prawnych do celów Strategii. Izba nie stwierdziła jednak nieprawidłowości w działaniach w zakresie SSP, które wynikałyby z braków kadrowych lub przyjęcia niewłaściwych rozwiązań organizacyjnych.

W odniesieniu do objętych kontrolą zadań, NIK ocenia, że Wojewoda, pełniąc rolę wykonawcy działań w ramach Strategii, dotrzymywał określonych w Planie Działań terminów ich wykonania, a związane z nimi wydatki⁶ były dokonywane zgodnie z planem. Sposób realizacji przez Wojewodę działań zgodny był z założeniami Strategii i w niektórych przypadkach doprowadził do osiągnięcia wymiernych efektów rzeczowych. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza jednak, iż brak określonych mierników realizacji poszczególnych zadań, obrazujących zarówno postęp, jak i efekty końcowe, utrudniał dokonanie jednoznacznej oceny stopnia wykonania SSP.

W Urzędzie nie przestrzegano obowiązku sporządzania kwartalnych analiz i ocen realizacji Programu *Razem bezpieczniej*, pomimo że wymóg ten przewidziany był w zasadach monitorowania i oceny tego Programu.

¹ Dalej: Strategia lub SSP.

² Dalej: MUW lub Urząd.

³ Objął stanowisko 9 grudnia 2015 r. Do 8 grudnia 2015 r. funkcję Wojewody Małopolskiego sprawował Jerzy Miller.

⁴ 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. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

⁵ Dalej: Wojewoda

⁶ Dotyczy zadań, w stosunku, do których była możliwa identyfikacja ponoszonych przez MUW wydatków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjne do realizacji zadań Strategii w wybranych obszarach

Opis stanu
faktycznego

Zadania dotyczące realizacji przez Wojewodę zagadnień związanych z wdrażaniem celów SSP nie zostały ujęte wprost w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach czynności pracowników. Zgodnie z treścią § 37 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego MUW do wspólnych zadań wydziałów należało m.in.:

- dostosowywanie do miejscowych warunków szczegółowych celów polityki Rządu,
- organizowanie wykonywania zadań administracji rządowej wynikających z ustaw oraz rozporządzeń, uchwał i zarządzeń naczelnych i centralnych organów administracji.

Działania wynikające z założeń SSP były realizowane przez poszczególne wydziały MUW na podstawie zakresu zadań określonych w Regulaminie organizacyjnym Urzędu. Przykładowo realizacją projektu systemowego *Dobre prawo – sprawne rządzenie* byli objęci pracownicy Wydział Prawny i Nadzoru, działania wynikające z Programu *Razem bezpieczniej*, promocji numeru alarmowego 112 oraz profilaktyki skierowanej do młodych kibiców prowadził Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, a realizację projektu *Budujemy miasteczka ruchu drogowego* Wydział Certyfikacji i Budżetu Urzędu.

Część zadań o stałym charakterze wpisujących się w realizację celów Strategii została ujęta w zakresach czynności pracowników Urzędu. Należały do nich m.in. koordynacja działań w zakresie wdrażania i realizacji programów w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań Razem bezpieczniej, koordynacja i prowadzenie spraw dotyczących wykonywania zadań wojewody związanych z wdrażaniem projektu POLiS 8.1-11 *Budujemy Miasteczka Ruchu Drogowego*.

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Generalnego MUW w sprawie ujmowania zagadnień związanych z wdrażaniem Strategii w zakresach czynności pracowników oraz Regulaminie Organizacyjnym MUW, wynikało m.in., iż z uwagi na szeroki zakres tematyczny SSP, uznano za niecelowe przypisanie realizacji do zakresu działania jednego wydziału. Ponadto przyjęto, że znajdujący się w zakresach czynności pracowników Urzędu, w części dotyczącej zadań szczegółowych, zapis nakładający na pracownika obowiązek wykonywania zadań zleconych przez przełożonych, innych niż określone wprost w zakresie czynności, jest wystarczającym dla zabezpieczenia realizacji celów SSP.

(dowód: akta kontroli str. 5-32, 188-195, 547-549)

Wojewoda przystępując do realizacji zadań ujętych w SSP nie dokonywał pisemnej analizy potrzeb kadrowych i prawnoorganizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 548-549)

Wyjaśniając, dlaczego Wojewoda nie przeprowadził ww. analizy dla celów wdrażania SSP, Dyrektor Generalny MUW wyjaśniła m.in.: *Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie (MUW) jest aparatem pomocniczym Wojewody Małopolskiego zapewniającym wykonywanie przez Wojewodę zadań, wynikających ze sprawowania przez niego funkcji określonych w art. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525 i 1960). Szczegółową organizację oraz tryb pracy MUW regulują Statut oraz Regulamin Organizacyjny Urzędu. Unormowany w ww. dokumentach sposób funkcjonowania/działania Urzędu oraz jego struktura organizacyjna pozwalają na elastyczną i efektywną realizację zadań Wojewody zarówno długookresowych jak i incydentalnych. (...). Powierzenie zadania odbywa się każdorazowo z uwzględnieniem obowiązujących rozwiązań prawno-administracyjnych, zarówno ogólnych jak i wewnątrzurzędowych – według właściwości merytorycznej odpowiednim komórkom merytorycznym a następnie dyrektorzy wydziałów w ramach swoich kompetencji zarządczych dokonują przydzielenia zadań oddziałom i stanowiskom pracy, uwzględniając organizację pracy w wydziale i podział zadań pomiędzy poszczególne komórki, jak również kompetencje poszczególnych pracowników. W przypadku oceny co do konieczności bądź*

zasadności wprowadzenia zapisów dotyczących nowych zadań opracowywana jest aktualizacja Regulaminu Organizacyjnego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 188-192)

Ponadto ustalono, iż część zadań była realizowana już w okresie wcześniejszym, tj. przed 2013 r. Dotyczyło to m.in. programu *Razem bezpiecznie* (realizacja od 2007 r. do 2015 r.), projektu systemowego *Dobre prawo - sprawne rządzenie* (w latach 2011-2015) oraz projektu *Budujemy Miasteczka Ruchu Drogowego* w latach 2011-2015.

(dowód: akta kontroli str. 553-559)

Wojewoda wyznaczył dwóch przedstawicieli, w tym Dyrektora Generalnego MUW do bieżącej współpracy z Koordynatorem Strategii.

(dowód: akta kontroli str. 74, 188-193, 547-549)

Na podstawie analizy danych dotyczących grupy pracowników wykonujących czynności związane z SSP nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przygotowania tych osób do realizacji zadań objętych SSP. Spośród 12 pracowników MUW wykonujących czynności związane z realizacją Strategii 11 osób posiadało staż pracy w tej jednostce przekraczający 5 lat. Pięć osób w analizowanej grupie pracowników było urzędnikami mianowanymi służby cywilnej, legitymującymi się m.in. ukończeniem studiów podyplomowych oraz doświadczeniem przy realizacji projektów współfinansowanych z funduszy europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 188, 193-194, 200-203, 548)

Wojewoda nie określił na piśmie szczegółowych zasad monitoringu i oceny postępu w osiąganiu celów Strategii oraz wykorzystania ich wyników.

(dowód: akta kontroli str. 548)

W wyjaśnieniach dotyczących tego zakresu Dyrektor Generalny MUW stwierdziła m.in., iż zapisy SSP wyraźnie wskazują na ministra właściwego do spraw administracji publicznej jako organ właściwy do określenia szczegółowych zasad monitoringu i oceny postępu (w tym szczegółowych harmonogramów realizacji) w osiąganiu celów Strategii oraz wykorzystania ich wyników w zakresie wszystkich zadań, w tym współrealizowanych przez Wojewodę. Zdaniem składającej wyjaśnienia: (...) *Działania związane z analizą skuteczności realizowanych działań, planowania wydatków na realizację poszczególnych zadań mieszczą się w kompetencjach właścicieli projektów. Wojewoda małopolski jest wyłącznie jednym z podmiotów wpisujących się w kierunki prowadzonych działań, nie został również zobligowany do podejmowania ww. czynności. Zadania związane z monitorowaniem, oceną postępu w osiąganiu celów Strategii czy też wykorzystywaniem ich wyników należą do jej Koordynatora. (...).*

(dowód: akta kontroli str. 188, 196-199)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Wojewoda, jako wykonawca Strategii, zapewnił warunki organizacyjne umożliwiające realizację działań nią objętych.

2. Stan realizacji działań oraz osiąganie planowanych wskaźników wykonania wybranych działań

Opis stanu faktycznego

Strategia została przyjęta uchwałą Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (MP z 2013 r. poz. 136), a informacja o zatwierdzeniu przez Ministra Administracji i Cyfryzacji *Planu działań na rzecz wdrażania SSP* została przekazana różnym instytucjom publicznym, w tym wojewodom, pismem z 23 lutego 2015 r., tj. ponad dwa lata od daty przyjęcia Strategii.

Z analizy zatwierdzonego 31 lipca 2014 r., tj. po blisko półtora roku po przyjęciu Strategii, *Planu działań na rzecz wdrażania SSP* wynikało m.in., iż wojewodowie w zróżnicowanym zakresie zostali włączeni do realizacji zadań w ramach poszczególnych jej celów.

Wojewoda spośród zadań wybranych do kontroli w jednym zadaniu był organem wiodącym⁷, a w sześciu działaniach pełnił rolę organu współpracującego⁸.

W toku badań kontrolnych ustalono, iż realizacja wybranych działań przedstawiała się następująco:

1. Zmniejszenie stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych, w tym obowiązków sprawozdawczych, pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania

W Wykazie Działań zakładano realizację tego działania w okresie od stycznia 2014 do grudnia 2016 r. Zakończenie działania według założeń powinno nastąpić po zoptymalizowaniu procesów, a efektem końcowym miało być uproszczenie procesów wewnętrznych.

Z przedstawionych w toku kontroli informacji wynikało m.in., iż w MUW w celu zmniejszenia stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych podejmowano i realizowano inicjatywy związane z wprowadzaniem narzędzi informatycznych, mających uprościć pracę Urzędu. Działania w zakresie optymalizacji procedur podejmowano przed styczniem 2014 r. (np. wdrożony w 2013 r. internetowy system delegacji⁹ lub elektroniczny system czasu pracy RCP z 2010 r.).

W okresie objętym kontrolą trwały prace nad: wdrożeniem aplikacji IT Menager dotyczącej zgłaszania usterek technicznych oraz rezerwacji zasobów, elektronicznym wnioskami o wydatki oraz o zaangażowanie środków (rozbudowa programu UW System), stworzeniem w systemie informatycznym MUW modułu e-Kontrola w pełni zintegrowanego z Elektronicznym Systemem Zarządzania Dokumentacją (EZD) oraz kontynuowano działania związane rozwojem i utrzymaniem systemu EZD.

Prace nad Modułem e-Kontrola realizowane były na podstawie porozumienia z 14 kwietnia 2014 r. w sprawie współpracy w zakresie stworzenia elektronicznego narzędzia wsparcia

⁷ W działaniu pn. Zmniejszenie stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych, w tym obowiązków sprawozdawczych, pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania (Działanie 1 w Zadaniu 4: Optymalizacja procedur wewnętrznych w administracji rządowej w województwie. Kierunek interwencji 2.3.1 Doskonalenie standardów zarządzania w ramach Celu 2. Zwiększenie Sprawności Instytucjonalnej Państwa).

⁸ Były to następujące działania:

- ✓ Wprowadzenie zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego (Działanie 2 w Zadaniu 1. Racjonalizacja struktur terenowych organów administracji rządowej. Kierunek interwencji 2.2. Optymalizacja struktur organizacyjnych administracji rządowej w ramach Celu 2. Zwiększenie Sprawności Instytucjonalnej Państwa);
- ✓ Realizacja projektu systemowego: „Dobre prawo – sprawne rządzenie” (Działanie 1 w Zadaniu 7. Wzmocnienie potencjału jst w zakresie stanowienia prawa. Kierunek interwencji 4.1. Optymalizacja procedur administracyjnych w ramach Celu 4 Dobre Prawo);
- ✓ 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... (Działanie 3 w Zadaniu 3. Wzrost realnego bezpieczeństwa, wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski. Kierunek interwencji 7.2. Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego w ramach Celu 7 Zapewnienie Wysokiego poziomu bezpieczeństwa i Porządku Publicznego);
- ✓ 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 (Działanie 6 w Zadaniu 6 Przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym. Kierunek interwencji 7.2. Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego w ramach Celu 7 Zapewnienie Wysokiego poziomu bezpieczeństwa i Porządku Publicznego);
- ✓ 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 (Działanie 1 w Zadaniu 8. Zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych. Kierunek interwencji 7.2. Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego w ramach Celu 7 Zapewnienie Wysokiego poziomu bezpieczeństwa i Porządku Publicznego);
- ✓ Promocja numeru alarmowego 112, edukacja społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego (Działanie 5 w Zadaniu 1. Optymalizacja funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego (SPR). Kierunek interwencji 7.5. Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego w ramach Celu 7 Zapewnienie Wysokiego poziomu bezpieczeństwa i Porządku Publicznego).

⁹ W grudniu 2011 r. podjęto inicjatywę wdrożenia elektronicznego rejestru delegacji. Od lutego do listopada 2012 r. trwały prace nad dostosowaniem systemu do potrzeb MUW. W grudniu 2012 r. wprowadzano kolejne aktualizacje do wersji testowej. W styczniu 2013 r. rejestr został udostępniony wszystkim wydziałom Urzędu.

procesów kontroli w administracji rządowej, zawartego pomiędzy przedstawicielami 4 urzędów wojewódzkich i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Powołano zespół roboczy, w skład którego weszli przedstawiciele czterech urzędów wojewódzkich, w tym MUW. W oparciu o opracowany projekt modułu Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku udzielił zamówienia publicznego na sporządzenie Modułu podmiotowi zewnętrznemu. Opracowana przez wykonawcę zamówienia aplikacja była w okresie od czerwca do grudnia 2015 r. na bieżąco testowana. W ramach prac testowych:

- zostały opracowane i udostępnione w środowisku testowym 32 kolejne wersje Modułu,
- sporządzono projekt Dokumentacji Użytkownika (ok. 230 stron),
- testujący zgłosili ponad 200 uwag do Modułu, a także propozycje rozwiązań zwiększających intuicyjność Modułu i mających usprawnić jego wdrożenie,
- na wielokrotnych spotkaniach roboczych członków Zespołu z przedstawicielami Wykonawcy (tzw. Architekta) omawiane były zgłoszone uwagi i wypracowywane szczegółowe rozwiązania techniczne,
- funkcjonalności Modułu były kilkakrotnie prezentowane przedstawicielom administracji rządowej na konferencjach i spotkaniach konsultacyjnych dotyczących rozwoju systemu EZD.

Zgodnie z przyjętym założeniem całościowe testowanie przekazanego przez Architekta Modułu, jego wdrażanie w urzędach wojewódzkich oraz dalszy rozwój będzie miał miejsce w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-10, 17-19, 33, 66, 476-480, 551-559, 564-567)

Elektroniczny System Zarządzania Dokumentacją został opracowany przez Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku. Małopolski Urząd Wojewódzki był i nadal jest podmiotem zaangażowanym i biorącym udział w procesie tworzenia oraz udoskonalania systemu. W listopadzie 2011 r. opracowano harmonogram prac rozwojowych nad systemem EZD (wspólnie z Podlaskim Urzędem Wojewódzkim) – ustalono priorytety na kolejne lata oraz zaplanowano proponowane nowe funkcjonalności do konkretnych terminów realizacji. W Urzędzie system został wdrożony w grudniu 2011 r. Od momentu wdrożenia systemu testowanych było jego kilkanaście wersji, 5 głównych wdrożono w środowisko produkcyjne. Za pomocą dedykowanej platformy obsługiwanej przez Podlaski Urząd Wojewódzki, MUW systematycznie zgłaszał propozycje nowych funkcjonalności, usprawnień oraz błędy w bieżących wersjach. Według stanu na 14 stycznia 2016 r. w MUW było prowadzonych w wersji papierowej 111 teczek (stanowiło to mniej niż 20% ogółu prowadzonych teczek), w innych systemach teleinformatycznych prowadzone są 24 teczki. Szczegółowy wykaz teczek wraz z informacją o formie ich prowadzenia zawierało Zarządzenie Wojewody z 4 stycznia 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad użytkowania systemu EZD oraz stosowania Instrukcji kancelaryjnej, Instrukcji archiwalnej i Jednolitego rzeczowego wykazu akt. Na podstawie raportów systemu EZD określić można również liczbę przesyłek nadanych tradycyjnie oraz elektronicznie. W 2015 r. liczba tradycyjnie nadanych przesyłek wychodzących wyniosła 241 373 szt., liczba przesyłek wysłanych przez ePUAP wyniosła natomiast 184 615 szt., co stanowiło 43% ogółu korespondencji.

System EZD był również od 2012 r. (proces nadal trwa) wdrażany w jednostkach organizacyjnych wojewódzkiej administracji zespolonej. Zespół pracowników MUW szkolił kierownictwo jednostek, zespoły wdrożeniowe oraz wskazanych pracowników, a także opiniował przepisy wewnętrzne jednostek administracji zespolonej w zakresie wdrożenia EZD. Dotychczas system wdrożono w pięciu jednostkach.

(dowód: akta kontroli str. 477, 482-546)

W lutym 2015 r. podjęto wstępne rozmowy z programistami nad rozbudową istniejącego systemu o dodatkowy moduł *Wnioski o wydatki*. Moduł ten przeznaczony jest do gromadzenia i obsługi informacji związanych z wnioskami o wydatki, tworzonymi przez wydziały MUW. W marcu 2015 r. Urząd uzyskał dostęp testowy do bazy produkcyjnej. Od kwietnia do czerwca 2015 r. trwały prace nad usprawnieniem systemu – wprowadzano kolejne aktualizacje do wersji testowej. Od lipca do września 2015 r. wersja testowa systemu wykorzystywana była przez dwa wydziały Urzędu, tj. Wydział Certyfikacji i Budżetu Urzędu oraz Biuro Informatyki. W październiku 2015 r. zainstalowano moduł w środowisku produkcyjnym, tj. wprowadzono system elektroniczny na potrzeby wszystkich wydziałów

Urzędu. Całość prac wdrożeniowych, polegających na pełnej rozbudowie programu UW SYSTEM o moduł *Wnioski o wydatki*, trwała 8 miesięcy (od lutego do września 2015 r.). Podczas tego okresu, pierwotna wersja testowa (wersja 1.0.2.2) była wielokrotnie aktualizowana (ostatecznie do wersji 1.0.2.13).

(dowód: akta kontroli str. 479)

W lutym 2015 r. opracowano wzór wniosku i rozpoczęto rozmowy z programistami nad rozbudową istniejącego systemu. W październiku 2015 r. przekazano programistom wykaz potrzeb w zakresie funkcjonowania systemu. W grudniu 2015 r. zostały zaprezentowane przez programistów założenia do modułu. Rozpoczęcie testów zaplanowano na styczeń 2016 r. Założono, iż wdrożenie modułu pozwoli na rezygnację z obecnie obowiązującego papierowego wniosku o zaangażowanie środków.

(dowód: akta kontroli str. 479)

2. Wprowadzenie zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego (ITD)

W Wykazie Działań Wojewoda był organem współpracującym przy realizacji tego działania. Początkowo zakładano jego realizację w okresie od 2012 r. do 2014 r., a po zmianach do 2015 r. Zakończenie zadania według założeń powinno nastąpić po wejściu w życie ustawy wprowadzającej m.in. zmiany w strukturach ITD, a jako efekt końcowy założono ujednolicenie tych struktur.

Wojewoda nie podejmował żadnych działań związanych z racjonalizacją struktur ITD, w związku z brakiem jej nowelizacji. W latach 2011-2013 Główny Inspektorat Transportu Drogowego uczestniczył w pracach legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Celem projektu było zwiększenie efektywności zarządzania ITD poprzez ujednolicenie równolegle funkcjonujących struktur terenowych (likwidacja WITD). W 2013 r. projekt został zdjęty z porządku obrad w celu dokonania dodatkowych uzgodnień. Z informacji uzyskanych w MUW wynikało ponadto, iż w 2015 r. na szczeblu centralnym prowadzone były analizy projektowanych rozwiązań prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 28, 480-481, 553)

3. Realizacja projektu systemowego: *Dobre prawo – sprawne rządzenie*

W Wykazie Działań Wojewoda był organem współpracującym przy realizacji tego działania. Zakładano realizację tego działania w okresie od września 2011 do września 2015 r., a efektem końcowym miały być: poprawa jakości aktów prawa miejscowego oraz decyzji administracyjnych wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego i poprawa jakości rozstrzygnięć organów nadzorujących i kontrolujących działalność tych jednostek.

Realizacja działania przez Wojewodę ograniczała się do kierowania pracowników Urzędu na szkolenia organizowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAiC) we współpracy z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

W latach 2013-2015 przeszkolono łącznie 8 pracowników Wydziału Prawnego i Nadzoru MUW. Ponadto cztery osoby uczestniczyły w dwóch seminariach organizowanych przez MAiC, a dwie osoby w konferencji podsumowującej omawiany projekt (12 czerwca 2015 r.). Według informacji uzyskanych z MUW, wiedza zdobyta podczas omawianych szkoleń okazała się pomocna podczas bieżącej pracy nad badaniem legalności uchwał samorządu terytorialnego, a materiały otrzymane przez uczestników spotkań zostały udostępnione pozostałym pracownikom Wydziału Prawnego i Nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 5, 10-11, 20-21, 35, 38-60, 554-555)

4. Podejmowanie działań wynikających z programu ograniczenia przestępczości i społecznych zachowań *Razem bezpiecznie*

W Wykazie Działań Wojewoda był organem współpracującym przy realizacji tego działania. Zakładano realizację tego działania w okresie od stycznia 2007 do grudnia 2015 r., a efektem końcowym miało być: ograniczenie skali zjawisk i zachowań budzących powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia oraz poprawa wizerunku Policji i wzrost zaufania do służb.

W latach 2007-2015 Wojewoda przyznawał w formie dotacji środki na realizację 15 projektów objętych programem *Razem Bezpieczniej*¹⁰. Projekty były realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe. Łącznie w latach 2007-2015 przekazano dotacje w łącznej wysokości 716 tys. zł, w tym w okresie objętym kontrolą (2013-2015) 154 tys. zł na realizację dwóch projektów¹¹.

W latach 2007-2015 z terenu województwa małopolskiego zgłoszono 421 projektów (zgłoszonych przez 159 podmiotów), a dofinansowanie otrzymało 15 projektów, co stanowiło około 3,5% liczby ogółem zgłoszonych.

(dowód: akta kontroli str. 5, 13-14, 21-25, 29-32, 188-189, 195-196, 204-270, 555-556)

Z treści zawartych w 2015 r.¹² porozumień wynikało m.in., iż Wojewoda sprawował kontrolę nad realizacją powierzonych zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹³. Sprawozdania z realizacji zadań dofinansowanych z ww. programu w 2015 r. zostały przekazane do MUW na początku stycznia 2016 r.¹⁴ Wojewoda nie był zobowiązany do badania efektów podejmowanych działań w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 92-117, 271-315)

5. 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

W Wykazie Działań Wojewoda był organem współpracującym przy realizacji tego działania. Zakładano realizację tego działania w okresie od lipca 2011 r. do grudnia 2014 r. Zakończenie zadania miało nastąpić przez oddanie do użytku miasteczek ruchu drogowego, a efektem końcowym miał być wzrost świadomości dzieci i młodzieży w zakresie wychowania komunikacyjnego.

Wojewoda był podmiotem upoważnionym do realizacji projektu na mocy porozumienia z MSW zawartego w kwietniu 2011 r.¹⁵ Wyboru jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której realizowano projekt dokonano 11 lipca 2011 r., po uprzednim ogłoszeniu na stronie internetowej MUW warunków udziału w Projekcie. Spośród dwóch gmin, które zgłosiły chęć do udziału w projekcie, wybrano Gminę Drwinia. Wyboru dokonano na podstawie analizy wniosków dokonanej przez zespół oceniający, w skład którego wchodził przedstawiciel Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi MUW oraz Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie.

15 lutego 2013 r. Wojewoda zawarł z Gminą Drwinia porozumienie dot. finansowania z budżetu państwa, dofinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz ze środków samorządu projektu oraz umowę na jego realizację. Ostateczny odbiór obiektu nastąpił 4 października 2013 r. 27 grudnia 2013 r. Wojewoda podpisał z ww. jednostką samorządu terytorialnego porozumienie w sprawie użytkowania i finansowania miasteczka.

Miasteczko ruchu drogowego w Mikuszowicach zostało otwarte 6 maja 2014 r. W 2014 r. przeprowadzono szereg działań edukacyjnych wpisujących się w założenia projektu.

12 stycznia 2016 r. MUW przekazał do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawozdanie za 2015 r. zawierające dane dotyczące ilości osób korzystających z obiektu. W ramach grup zorganizowanych miasteczko ruchu drogowego odwiedziło 2 314 osób, natomiast 1 497 osób przybywało tam indywidualnie. Wojewoda nie był zobowiązany do badania efektów podejmowanych działań w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 5, 7, 14, 26-27, 121-187, 435-475, 556-557)

¹⁰ Zatwierdzonym uchwałą Rady Ministrów nr 218/2006 z 18 grudnia 2006 r. i włączonym do SSP w 2013 r.

¹¹ Projekty realizowane w 2015 r.

¹² W latach 2013-2014 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie zakwalifikowało do dofinansowania żadnego z projektów złożonych przez wnioskodawców z obszaru województwa małopolskiego.

¹³ Dz. U. z 2011 r. nr 185, poz. 1092.

¹⁴ W trakcie kontroli NIK trwała ich analiza.

¹⁵ Wraz z aneksami.

6. 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 wykazie działań Wojewoda był organem współpracującym przy realizacji tego działania. Pierwotnie zakładano jego realizację w okresie od 2009 r. do grudnia 2014 r., a następnie przesunięto termin jego zakończenia na 2015 r. Działanie to miało być realizowane poprzez programy profilaktyczne, a zakładanym efektem końcowym miało 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.

Wydział Prewencji Komendy Wojewódzkiej w Krakowie opracował, wdrożył od 2009 r. i realizował projekt pn. *Kibice i Doping - Tak, Pseudokibice i Agresja - NIE*. Projekt był realizowany na terenie Krakowa, przy współudziale m.in. jednostek oświatowych.

W okresie objętym kontrolą, w ramach Wojewódzkiego Zespołu ds. Bezpieczeństwa Imprez Sportowych¹⁶, obradującego pod przewodnictwem Wojewody kierowane były wnioski i sugestie do przedstawicieli klubów piłkarskich mających na celu bardziej aktywne zaangażowanie się w działalność profilaktyczną i współpracę ze środowiskiem kibicowskim. Podczas posiedzeń zespołu omawiano również sprawy związane z problematyką bezpieczeństwa na stadionach piłkarskich podczas rozgrywek I ligi i Ekstraklasy. Wojewoda nie był zobowiązany do badania efektów podejmowanych działań w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 5, 7, 13-14, 25, 316-433, 551, 557-558)

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

Wojewoda była organem współpracującym przy realizacji tego działania. Zakładano termin jego realizacji od stycznia 2014 r. do grudnia 2023 r. Działanie miało być realizowane poprzez programy edukacyjne i promocyjne, a efektem końcowym tego projektu powinno być zmniejszenie liczby zgłoszeń fałszywych i złośliwych.

Realizacja ww. działania polegała na organizacji obchodów *Dnia Numeru 112*, obejmującej m.in. spotkania – lekcje dla dzieci prezentujące czym jest numer 112. Dodatkowo od 2011 r. w Centrum Powiadamiania Ratunkowego (od 2014 r. w Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego) prowadzone były lekcje, których tematem był numer 112. Ponadto publikowano w mediach lokalnych i na stronach internetowych informacje dotyczące korzystania z numerów alarmowych, w szczególności 112. Wojewoda nie był zobowiązany do badania efektów podejmowanych działań w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 5, 7, 15, 28, 119, 551-552, 558-559)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowość o charakterze formalnym polegającą na tym, iż w Urzędzie nie sporządzano kwartalnych analiz i ocen z realizacji Programu ograniczenia przestępczości i społecznych zachowań *Razem bezpieczniej*. Zgodnie z pkt 7.3 programu *Razem bezpieczniej* opracowanego w 2006 r. wojewodowie zostali zobowiązani do przedstawienia kwartalnej analizy i oceny realizacji programu.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych będące organem wiodącym dla działania nie wymagało w okresie objętym kontrolą przedkładania przez wojewodów kwartalnych analiz i ocen realizacji ww. programu.

Dyrektor Generalny MUW w ww. sprawie złożyła wyjaśnienia o treści: *Zgodnie z kierowanymi przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych) wystąpieniami do wojewodów, w ramach ocen rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpieczniej”, sporządzano kwartalne informacje w zakresie wydatkowania środków z rezerwy celowej budżetu państwa zabezpieczonej na realizację programu „Razem bezpieczniej”.*
Sprawozdania te zawierały w szczególności:

¹⁶ Utworzonego w 2012 r.

- nazwę jednostki samorządu terytorialnego lub organizacji pożytku publicznego, z którą podpisano porozumienie lub umowę;
- wysokość kwoty, która w ramach porozumienia lub umowy miała zostać przekazana;
- wysokość kwoty faktycznie przekazanej;
- wysokość kwoty wydatkowanej ze środków rezerwy celowej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub organizację pożytku publicznego w związku z realizacją projektów.

W latach 2013-2014 Wojewoda Małopolski nie otrzymał dotacji na realizację programu, wobec czego nie sporządzano kwartalnych sprawozdań z realizacji zadania, a w 2015 r. decyzja dotycząca podziału rezerwy celowej podjęta została 2 marca, w wyniku czego Wojewoda nie został zobligowany do sporządzenia sprawozdania za I kwartał 2015 r. Przekazywane informacje były wykorzystywane do analizy bieżącego wykorzystywania rezerwy celowej zabezpieczonej na realizację programu „Razem bezpieczniej” oraz monitorowania wysokości kwot zwracanych do budżetu państwa, w przypadku niewykorzystania środków z rezerwy celowej. Działania te prowadziły w rezultacie do sprawdzenia w województwach poziomu dofinansowania projektów lokalnych oraz dokonywania korekt i podejmowania ewentualnych dalszych działań, co do realizacji programu, w tym dofinansowania z zaoszczędzonych środków kolejnych projektów z listy rankingowej. Należy podkreślić, że wszelkie raporty (informacje) dotyczące rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpieczniej” były sporządzane zgodnie z przyjętymi ustaleniami. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych będące organem wiodącym dla zadania nie oczekiwało innych analiz i sprawozdań. (...).

(dowód: akta kontroli str. 188, 195-196, 204-269, 551)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stan realizacji skontrolowanych działań był zgodny z harmonogramami ujętymi w Planie Działań, a sposób ich realizacji przez Wojewodę wpisywał się w założenia Strategii. Brak określonych mierników przy realizacji poszczególnych zadań (obrazujących zarówno postęp, jak i efekty końcowe), utrudniał dokonanie jednoznacznej oceny stopnia wykonania zadań w ramach SSP.

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

Opis stanu faktycznego

W SSP nie określono wskaźników osiągania wartości końcowych dla zadań realizowanych przez Wojewodę w skontrolowanych działaniach.

Wojewoda nie był zobowiązany i nie dokonywał zmian w Planie działań oraz wskaźnikach osiągania wartości końcowych w kontrolowanych działaniach SSP.

(dowód: akta kontroli str. 561)

4. Planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację wybranych działań

Opis stanu faktycznego

Wykaz Działań SSP nie zobowiązywał jej realizatorów do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków na realizację Strategii. W związku z powyższym w MUW takiej ewidencji nie prowadzono. Na podstawie analizy dostępnej dokumentacji w zakresie poszczególnych działań realizowanych przez Wojewodę ustalono m.in., iż w MUW nie ponoszono wydatków w przypadku dwóch z siedmiu skontrolowanych działań¹⁷. W przypadku trzech działań¹⁸ brak było możliwości wyodrębnienia kosztów związanych z ich realizacją. W okresie objętym kontrolą z budżetu Wojewody ponoszono wydatki na realizację działań wynikających z rządowego programu ograniczania przestępczości i zachowań społecznych Razem

¹⁷ Nie poniesiono wydatków w zakresie: wprowadzenia zmian w strukturach ITD oraz realizacji projektu systemowego *Dobre prawo – sprawne rządzenie*. W przypadku tego ostatniego działania wydatki związane ze szkoleniami ponosił organizator projektu, tj. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

¹⁸ Dotyczy następujących działań: Zmniejszenie stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych, w tym obowiązków sprawozdawczych, pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania; Podejmowanie działań profilaktycznych skierowanych do młodych kibiców, które; Promocja numeru alarmowego 112, edukacja społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego.

bezpieczniej oraz na realizację projektu *Budujemy miasteczka ruchu drogowego*. Analiza wydatków poniesionych na realizację ww. zadań nie wykazała, aby przekroczono zaplanowane kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 561-563)

Wyjaśniając sposób kalkulowania planu wydatków na zadania realizowane w ramach SSP, Dyrektor Generalny MUW wyjaśniła m.in.: (...) *Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie nie dysponował również osobnym budżetem na realizację celów Strategii „Sprawne Państwo 2020”. Przedsięwzięcia przyczyniające się do realizacji celów Strategii wpisywały się w zadania poszczególnych wydziałów i były realizowane w ramach bieżącej działalności, poprzez poszerzenia zakresu działań poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zakresów zadań pracowników Urzędu. Zadania były realizowane w ramach posiadanego budżetu, w tym środków przyznanych na realizację zadań rządowych (np. „Razem bezpieczniej”, „Budujemy Miasteczka Ruchu Drogowego”).*

(dowód: akta kontroli str. 188, 199, 562-563)

W latach 2013-2015 Wojewoda przekazał łącznie 153 250 zł dotacji¹⁹ na realizację dwóch zadań publicznych w ramach programu *Razem bezpieczniej*. Przekazane na podstawie stosownych porozumień zawartych przez Wojewodę dofinansowanie obejmowało dwa zadania realizowane w 2015 r. (do 31 grudnia 2015 r.):

- *Bezpieczniej na drogach w Powiecie Limanowskim* – łączna wartość zadania 100 000 zł, w tym dofinansowanie z budżetu państwa 80 000 zł,
- *Razem bezpieczniej w szkołach Powiatu Nowotarskiego* – łączna wartość zadania 91 900 zł, w tym dofinansowanie z budżetu państwa 73 520 zł.

Wysokość dofinansowania ww. zadań określona była we wnioskach składanych przez jednostki samorządu terytorialnego, rekomendowanych przez Wojewodę i zaakceptowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Z treści przedłożonych do MUW w 2016 r. dokumentów sprawozdawczych wynikało m.in., iż dwie przyznane dotacje na 2015 r. zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, a środki niewykorzystane zwrócone na rachunek Wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 271-315, 561)

Projekt *Budujemy miasteczka ruchu drogowego* był realizowany w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko ze środków EFRR oraz budżetu państwa. Beneficjentem projektu było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które upoważniło²⁰ Wojewodę (Podmiot Upoważniony) do realizacji zadania w swoim imieniu. 15 lutego 2013 r. pomiędzy Podmiotem Upoważnionym a Gminą Drwinia zostało zawarte porozumienie dot. finansowania z budżetu państwa, dofinansowania z EFRR oraz z budżetu samorządu, projektu POLiŚ 8.1-11 *Budujemy miasteczka ruchu drogowego*. Łączna wartość projektu sfinansowana ze środków BP oraz EFRR nie mogła przekroczyć 580 000 zł. Łączny koszt inwestycji wyniósł 537 038 zł, z czego 85% stanowiło dofinansowanie z EFRR, a 15% z budżetu państwa²¹. Środki na finansowanie omawianego przedsięwzięcia pochodziły, na podstawie stosownych decyzji Ministra Finansów, z rezerw celowych budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 452-463, 562)

Ocena częściowa

Wojewoda zapewnił środki na realizację zadań objętych Strategią, ale utrudniona jest ocena wykorzystania środków finansowych na realizację poszczególnych zadań z uwagi na ich niewyodrębnienie w Wykazie Działań SSP.

¹⁹ Środki zaplanowane w rezerwie celowej budżetu państwa (cz. 83, poz. 86).

²⁰ Porozumienie z 15 kwietnia 2011 r. oraz aneksy z 13 lutego 2012 r. i 15 kwietnia 2011 r.

²¹ Środki wydatkowano na podstawie planu wydatków budżetowych MUW oraz budżetu środków europejskich na 2013 r.

5. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych

Opis stanu
faktycznego

Z analizy dokumentacji źródłowej dotyczącej realizacji zadań SSP wynikało m.in., iż w latach 2013-2015 MUW terminowo przysyłał do Koordynatora Strategii (MAiC), na jego prośbę, następujące informacje:

- uwagi w zakresie Planu działań na rzecz wdrażania SSP,
- informację wskazującą na efekty działań podejmowanych w MUW, wpływających na osiągnięcie celów SSP.

Ponadto w związku z przedłożonym przez MAiC 22 lipca 2015 r. projektem *Sprawozdania z wdrażania SSP w 2014 r.* MUW przesłał wniosek o rozważenie uzupełnienia projektu ww. sprawozdania w zakresie celu 7. Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w kierunku interwencji 7.5 Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego, w zadaniu 4. Zwiększenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, poprzez dodanie działania dotyczącego opracowania Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym. W odpowiedzi z 21 sierpnia 2015 r. przedstawiciel MAiC poinformował, iż zadanie nr 4 w kierunku interwencji 7.5 nie może zostać uzupełnione o działanie dotyczące opracowania ww. planu. Przedstawiono argumentację w tym zakresie.

Innych dokumentów o charakterze sprawozdawczym MUW nie przysyłał do MAiC.

(dowód: akta kontroli str. 61-91, 480-481, 550-551)

Ocena częściowa

W ocenie NIK Wojewoda wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych określonych przez Koordynatora SSP.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

W związku z brakiem uwag do kontrolowanej działalności Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych i nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²² 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 Krakowie.

Kraków, dnia 29 stycznia 2016 r.

Kontroler

Marcin Stolarczyk
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Dyrektor
Jolanta Stawska

²² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.