



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.017.01.2015

P/15/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@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 Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Patrycja Wrocławska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 97891 z dnia 23.10.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2) 2. Maciej Kończalik, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 97888 z dnia 13.10.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3 - 4)
Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, 90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, zwany dalej „Urzędem” lub „ŁUW”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Chelmińska, Wojewoda Łódzki. (dowód: akta kontroli str. 5)
Zakres kontroli	Realizacja przez Wojewodę zadań obejmujących: 1) zapewnienie warunków organizacyjnych do realizacji wyznaczonych zadań Strategii „Sprawne Państwo 2020”; 2) realizację oraz osiąganie planowanych wskaźników wykonania zadań w wybranych kierunkach interwencji; 3) planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację zadań w wybranych kierunkach interwencji; 4) dokonywanie zmian w planach działań i wskaźnikach osiągania wartości końcowych w kontrolowanych kierunkach interwencji; 5) wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do 13 listopada 2015r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Wojewoda, pełniąc rolę wykonawcy Strategii „Sprawne Państwo 2020”¹, dotrzymywał określonych w Planie Działań terminów wykonania zadań objętych kontrolą NIK. Zgodnie z planem oraz przyjętymi harmonogramami dokonywał wydatków na realizację objętych kontrolą zadań Strategii.

W Urzędzie nie prowadzono pisemnej analizy dostosowania rozwiązań organizacyjno-prawnych i potrzeb kadrowych dla realizacji celów Strategii, z tym, że NIK nie stwierdził nieprawidłowości w realizacji zadań Strategii z powodu braków kadrowych. Wykonywanie zadań SSP powierzone zostało właściwym merytorycznie

¹ Strategia „Sprawne Państwo 2020” zwana dalej „Strategią” lub „SSP”

komórkom organizacyjnym Urzędu, jednakże nie dopełniono obowiązku ustanowienia przedstawiciela Urzędu do stałej współpracy z Koordynatorem Strategii.

NIK stwierdziła również, że jako efekty końcowe realizacji badanych działań przedstawiano efekty rzeczowe² nie wskazując postępu i skutków tych działań, co utrudnia dokonanie jednoznacznej oceny ich realizacji.

NIK stwierdziła ponadto, że nie przestrzegano obowiązku sporządzania kwartalnych analiz i ocen realizacji Programu „Razem bezpieczniej” będącego jednym ze strategicznych dokumentów Strategii mimo, iż wymóg ten przewidziany był w zasadach monitorowania i oceny tego Programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjne do realizacji zadań Strategii w wybranych obszarach

Opis stanu
faktycznego

1.1. Z analizy treści Regulaminu organizacyjnego ŁUW w Łodzi wynika, że do wspólnych zadań Wydziałów realizowanych w zakresie ich działania należy m.in. wdrażanie i realizacja aktów prawnych, a w szczególności dokumentów strategicznych Urzędu. Poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu przypisano realizację zadań, programów i projektów powiązanych ze Strategią. Wydziałowi Funduszy Europejskich i Certyfikacji powierzono prowadzenie spraw związanych z wdrażaniem projektu „Budujemy Miasteczka Ruchu Drogowego”, natomiast Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania realizację zadań z zakresu ratownictwa medycznego, bezpieczeństwa imprez masowych oraz realizację zadań rządowego Programu „Razem bezpieczniej”.

1.2. Pomimo konieczności realizacji od 2014 r. zadań SSP, w Urzędzie nie prowadzono pisemnej analizy dostosowania rozwiązań organizacyjno-prawnych i potrzeb kadrowych dla celów wdrażania Strategii. Z ustaleń kontroli wynikało, że zadania te w znacznej mierze były realizowane jeszcze przed wejściem w życie Strategii, jako programy o charakterze strategicznym (m.in. programy „Razem bezpieczniej” w latach 2007 – 2015, „Dobre prawo – sprawne rządzenie” w okresie 2011-2015, „Budujemy Miasteczka Ruchu Drogowego” w latach 2011 – 2015).

Pracownicy wykonujący czynności związane z wdrażaniem Strategii mieli określone na piśmie przydziały obowiązków związanych z realizacją ww. programów powiązanych ze Strategią bez bezpośredniego przywołania nazwy tej Strategii. Posiadali również odpowiednie doświadczenie, udokumentowane zaświadczeniami o ukończeniu studiów podyplomowych, kursów oraz szkoleń.

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

Na etapie projektowania Planu Działań przez Koordynatora SSP do współpracy w tym zakresie wskazane zostały dwie osoby z Urzędu. Natomiast kontroli NIK, nie przedstawiono dokumentu dotyczącego wyznaczenia przez Wojewodę przedstawiciela Urzędu do stałej współpracy z Koordynatorem Strategii.

(dowód: akta kontroli str. 6 - 106)

W Urzędzie nie określono zasad współpracy z organami współdziałającymi przy realizacji zadań Strategii. Wojewoda wyjaśnił w tej sprawie, że „rolą Koordynatora (Strategii – przypis NIK) jest określenie zasad współpracy z podmiotami wdrażającymi SSP i obowiązków z niej wynikających”.

(dowód: akta kontroli str. 107 - 115)

² z wyjątkiem programu „Razem bezpieczniej”

Oprócz Planu Działań przygotowanego przez Koordynatora, określającego obligatoryjny tryb, sposób i formy monitorowania Strategii, Wojewoda nie określił na piśmie na potrzeby zarządzania jej realizacją w Urzędzie, szczegółowych zasad monitoringu i oceny postępu w osiąganiu celów Strategii oraz sposobu wykorzystania ich wyników. Zapytany o przyczyny nieokreślenia tych zasad i ocen wyjaśnił m.in. „...Wojewoda w ramach realizowanych zadań prowadzi bieżący monitoring i ocenę postępu w osiąganiu celów. Oceny postępu następowały w wyniku bezpośrednich ustaleń dokonywanych podczas spotkań roboczych, wideo konferencji organizowanych przez organy wiodące czy też wynikały z przepisów prawa bądź były wynikiem polecenia pisemnego tychże organów...”

(dowód: akta kontroli str. 107 - 115)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedopełnieniu przez Wojewodę obowiązku wyznaczenia przedstawiciela Urzędu do stałej współpracy z Koordynatorem Strategii, pomimo iż obowiązek ten wynikał z pkt 5 Planu Działań. Wojewoda wskazał jedynie dwie osoby, jako właściwe do kontaktu z Koordynatorem w związku z pracami nad projektem Planu Działań na rzecz wdrażania SSP, tj. Dyrektora Wydziału Prawnego, nadzoru i Kontroli oraz Kierownika Oddziału Zarządzania i Organizacji.

(dowód: akta kontroli str. 446 - 449)

Wojewoda wyjaśnił, że osoby te pozostawały w kontakcie z pracownikami komórki organizacyjnej w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (zwanego dalej „MAiC”) i wyznaczonej przez Koordynatora Strategii do prowadzenia spraw związanych z wykonywaniem zadań z zakresu realizacji SPP.

(dowód: akta kontroli str. 107-115)

W zakresie czynności Kierownika Oddziału Zarządzania i Organizacji oraz w Regulaminie organizacyjnym w odniesieniu do uprawnień i obowiązków Dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli, brak jest zapisów dotyczących uprawnień związanych ze współpracą z Koordynatorem Strategii. Osoby te nie otrzymały na piśmie zadania w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 450 - 452)

Wojewoda wyjaśnił, że zgodnie z przepisami wewnętrznymi Urzędu oraz zakresami obowiązków tych osób, realizują one powierzone przez przełożonych inne zadania statutowe.

(dowód: akta kontroli str. 107 - 115)

Wskazany przez Wojewodę sposób określenia uprawnień pracownika – zdaniem NIK - nie spełnia wymogu określonego w pkt A4 „Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych”³ zgodnie z którym, należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom.

Ocena częściowa

W ocenie NIK, Wojewoda powierzył wykonanie zadań Strategii właściwym merytorycznie komórkom organizacyjnym Urzędu i merytorycznie przygotowanym pracownikom. Wskazać jednak trzeba, że nieprzeprowadzenie pisemnej analizy dostosowania rozwiązań organizacyjno-prawnych i potrzeb kadrowych dla realizacji celów Strategii, niedopełnienie obowiązku wyznaczenia przedstawiciela Urzędu do stałej współpracy z Koordynatorem oraz nieokreślenie trybu, sposobu i formy

³ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84), zwany dalej „Komunikatem nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej”.

monitorowania postępu wdrażania zadań Strategii w trakcie ich realizacji utrudnia rzetelną ocenę warunków organizacyjnych i kadrowych do realizacji zadań SSP.

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

Opis stanu faktycznego

Z analizy Planu Działań przyjętego w lipcu 2014 r., tj. blisko po półtora roku po przyjęciu SSP⁴ wynika, że wojewodowie w różnicowanym zakresie zostali włączeni do realizacji zadań w ramach wszystkich siedmiu celów Strategii w czterech obszarach, tj. w zakresie:

- podwyższania standardów sprawnego zarządzania wspieranych technologiami informacyjno- komunikacyjnymi,
- dostępności i efektywności usług administracyjnych poprzez wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- opracowania mechanizmów przejrzystej komunikacji wewnątrz urzędów wojewódzkich, a także z urzędami administracji zespolonej i samorządu terytorialnego.

Wojewoda Łódzki spośród zadań wybranych do kontroli w przypadku jednego działania⁵ pełnił rolę organu wiodącego, natomiast w pozostałych 6 działaniach⁶ pełnił rolę organu współpracującego.

Realizacja poszczególnych zadań Strategii przez Wojewodę Łódzkiego przedstawiała się następująco:

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

W Wykazie Działań zakładano termin realizacji tego działania w okresie od 1 stycznia 2014 r. do grudnia 2016 r. Zakończenie działania powinno nastąpić po

⁴ SSP została przyjęta uchwałą Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (MP z 2013 r. poz. 136)

⁵ 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.

⁶ 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 jst 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 społecznych 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.

zoptymalizowaniu procesów, a efektem końcowym powinno być uproszczenie procesów wewnętrznych.

W okresie objętym kontrolą, tj. w 2014 r. w ramach tego działania Wydział Finansów i Budżetu ŁUW w Łodzi dokonał przeglądu obowiązujących w Urzędzie zasad i procedur realizacji zadań służb finansowo – księgowych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami. W wyniku tego przeglądu dokonano aktualizacji zarządzeń Wojewody Łódzkiego w sprawie zasad i procedur realizacji zadań Wydziału Finansów i Budżetu ŁUW w Łodzi – dysponenta części 85/10 – województwo łódzkie jak i dysponenta III stopnia części 85/10, a także zarządzenia Wojewody Łódzkiego w sprawie ustalenia Zakładowych Planów Kont dla Wydziału Finansów i Budżetu ŁUW w Łodzi – dysponenta części 85/10. Opracowano ponadto projekt zarządzenia w sprawie ustalenia procedury planowania i monitorowania realizacji budżetu dysponenta części 85/10 – województwo łódzkie w układzie zadaniowym. W wyniku tych działań kontrola nie stwierdziła uproszczenia procesów w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 457 - 466)

W 2015 r. w ramach tego zadania przeprowadzono zadanie audytowe pn. „Ocena współpracy oraz systemu nadzoru przez wydziały merytoryczne ŁUW w Łodzi nad podległymi jednostkami administracji zespolonej”.

W wyniku tego audytu stwierdzono m.in., że obowiązujące obecnie zasady współpracy ŁUW z jednostkami administracji zespolonej wymagają uregulowania, które powinno doprecyzować kompetencje oraz zadania Wydziałów merytorycznych ŁUW w tym zakresie. Proces powoływania oraz odwoływania przez Wojewodę kierowników jednostek administracji zespolonej powinien zostać opisany stosownymi procedurami wewnętrznymi. Biuro Wojewody powinno sprecyzować oraz ujednolicić zakres sprawozdań, jakie obowiązani są składać Wojewodzie kierownicy jednostek administracji zespolonej. Ponadto za celowe uznał wdrożenie obowiązku weryfikacji sprawozdań oraz przeprowadzanie na ich podstawie oceny działalności poszczególnych Inspekcji i Inspektoratów.

W sprawozdaniu z audytu wskazano również na nieopracowanie jednolitej koncepcji form współpracy komórek organizacyjnych Urzędu z jednostkami administracji zespolonej, co spowodowało niestosowanie przez jednostki organizacyjne jednolitych zasad współpracy, w zależności od wiedzy czy doświadczenia osób wykonujących te obowiązki. W swojej opinii audytor wskazał m.in. na konieczną poprawę procesu sprawowania przez Wojewodę Łódzkiego zwierzchnictwa nad organami rządowej administracji zespolonej oraz procesu oceny systemu współpracy komórek organizacyjnych Urzędu z jednostkami administracji zespolonej w zakresie merytorycznym.

We wnioskach w sprawozdaniu z audytu wskazano, jakie działania należy podejmować dążąc do osiągnięcia celów strategii tj. uproszczenia procesów wewnętrznych poprzez ich doprecyzowanie i ujednolicenie.

(dowód: akta kontroli str. 467 - 483)

W powyższym zakresie kontrolującemu okazano projekt zarządzenia Wojewody Łódzkiego w sprawie realizacji przez niego funkcji, jako zwierzchnika zespolonej administracji rządowej w województwie łódzkim. Załącznik do projektu zarządzenia stanowi dokument pn. „Zasady współdziałania z jednostkami administracji rządowej w województwie łódzkim”. W „Zasadach” tych wskazano m.in. obszary współdziałania, obszary działalności, które ma obejmować ocena wykonania zadań przez organy administracji zespolonej, zasady prowadzenia kontroli w tych organach oraz dokonywania oceny składanych przez kierowników tych jednostek sprawozdań. Kolejny załącznik do ww. projektu określa procedurę przyznawania indywidualnej nagrody dla organu administracji rządowej zespolonej w województwie łódzkim.

W obowiązującym zarządzeniu Wojewody Nr 59/2010 z dnia 2 marca 2010 r. zobowiązano Dyrektora Biura Wojewody do koordynowania w ŁUW w Łodzi zadań związanych z realizacją funkcji Wojewody, jako zwierzchnika administracji zespolonej oraz zobowiązano Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu do monitorowania realizacji budżetu przez jednostki administracji zespolonej. Wprowadzono również obowiązek składania sprawozdań z działalności tych jednostek oraz wskazano Wydział Urzędu wiodące w zakresie realizacji funkcji Wojewody, jako zwierzchnika zespolonej administracji rządowej.

Z dokumentacji uzasadniającej opracowanie projektu nowego zarządzenia wynikało, że jego wprowadzenie miało na celu zoptymalizowanie procesów wewnętrznych w Urzędzie. Dodać jednak należy, że termin wykonania zadania upływa w grudniu 2016 r., tak więc wskazanie efektów jego realizacji nie jest jeszcze możliwe.

(dowód: akta kontroli str. 484 - 494)

2) Wprowadzenie zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego.

W Wykazie Działań Wojewoda Łódzki 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 Łódzki nie podejmował żadnych działań związanych z racjonalizacją struktur Inspekcji Transportu Drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 453 - 454)

Zgodnie z wyjaśnieniami Wojewody organem wiodącym w zakresie wprowadzania powyższych zmian był Główny Inspektorat Transportu Drogowego, który w latach 2011 – 2013 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 Inspekcją Transportu Drogowego poprzez ujednolicenie równolegle funkcjonujących struktur terenowych (likwidacja WITD). Projekt ustawy przeszedł proces konsultacji społecznych i został zdjęty z porządku obrad Stałego Komitetu Rady Ministrów w celu dokonania uzgodnień. Obecnie są prowadzone analizy projektowanych rozwiązań prawnych."

(dowód: akta kontroli str. 107 - 115)

3) Realizacja projektu systemowego: „Dobre prawo – sprawne rządzenie”.

W Wykazie Działań Wojewoda Łódzki 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.

W ramach projektu „Dobre prawo – sprawne rządzenie” Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji we współpracy z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego organizowało szkolenia, studia podyplomowe oraz seminaria m.in. dla pracowników urzędów wojewódzkich. Zadanie Wojewody ograniczało się do kierowania pracowników Urzędu na szkolenia.

W latach 2013-2015 w szkoleniu „Wzmocnienie potencjału administracji publicznej w ramach projektu „Dobre prawo – sprawne rządzenie” wzięło udział 9 pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 495 – 500)

4) Podejmowanie działań wynikających z programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie”.

W Wykazie Działań Wojewoda Łódzki 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.

Realizując założenia Programu w dniu 25 stycznia 2007 r. Wojewoda powołał Zespół dla potrzeb realizacji programu „razem bezpiecznie”, w skład którego weszli przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej w województwie, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej. Zespół ten m.in. inicjował i koordynował działania programu na terenie województwa łódzkiego.

W ramach programu „Razem bezpiecznie” koordynowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych (dalej „MSW”), w województwie łódzkim realizowano w okresie objętym kontrolą 4 projekty (3 w 2013r. i 1 w 2014r.). Były to projekty realizowane przez Miasto Łódź – „VIII Przystanek PaT”, Miasto Piotrków Trybunalski – „Widzę – Reaguję 2013”, Miasto Sieradz „Świat ma inne propozycje” oraz Miasto Radomsko „Rodzina – dom budowany miłością – przeciwdziałanie zjawisku przemocy na terenie Miasta Radomsko”. Realizację ww. projektów koordynował Wojewoda Łódzki przy pomocy powołanego przez niego w dniu 25 stycznia 2007 r. Zespołu dla potrzeb realizacji programu „Razem bezpiecznie”, w skład którego weszli kierownicy wybranych komórek organizacyjnych Urzędu oraz organy administracji zespolonej. Zespół ten oceniał i rekomendował MSW projekty zadań publicznych złożone przez uprawnione podmioty ubiegające się o dofinansowanie tych zadań realizowanych w ramach Programu „Razem bezpiecznie”.

Po otrzymaniu ww. środków Wojewoda zawierał z jednostkami samorządu terytorialnego porozumienia w sprawie realizacji programu „Razem bezpiecznie”, w których wskazywano, iż sprawuje on nadzór i kontrolę nad prawidłową realizacją zadania i prawidłowością wydatkowania dotacji. Kontrola miała być prowadzona na zasadach i w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁷. Sprawowanie kontroli nad realizacją Programu w imieniu Wojewody powierzono Dyrektorowi Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŁUW w Łodzi.

Poza akceptacją złożonych przez j.s.t.⁸ sprawozdań końcowych, przeprowadzono również kontrole uproszczone w 2 jednostkach (Miasto Sieradz i Miasto Radomsko) dokonując m.in. weryfikacji dokumentacji potwierdzającej wykonanie zadań zgodnie z zawartymi porozumieniami oraz złożoną ofertą projektu.

Mierniki związane z realizacją zadań Programu ograniczały się do liczby realizowanych projektów w stosunku do liczby zgłoszonych, a także liczby osób objętych projektami. Wykonanie ww. mierników było niższe od zakładanych wartości bazowych.

W kartach mierników stwierdzono, że „ryzyko niewykonania zakładanej wartości mierników wynika, m.in. z przyjętego sposobu realizacji programów, w których uczestniczą również podmioty zewnętrzne (...) oraz zróżnicowanego charakteru realizowanych w ramach Programu w danym roku projektów. Projekty są akceptowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Środki na realizację zadania przekazywane są przez MSW. UMŁ nie ma wpływu na ilość zgłaszanych przez jednostki samorządu terytorialnego projektów oraz na liczbę projektów dofinansowanych przez MSW (ministerstwo dokonuje oceny projektów)”.

⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092.

⁸ jednostki samorządu terytorialnego,

Do projektów realizowanych w ramach Programu, ich wykonawcy dołączali harmonogramy ich realizacji. Analiza zadań ujętych w tych projektach wykazała, że były one wykonywane w terminach ujętych w harmonogramach i zostały zakończone przed upływem okresu wskazanego w Wykazie Działań na rzecz Strategii „Sprawne Państwo 2020”.

(dowód: akta kontroli str. 116 – 120, 199 – 416)

W latach 2013 – 2014 Wojewoda Łódzki realizując Program „Razem bezpiecznie!” rekomendował MSW projekty zadań publicznych przeznaczonych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach ogólnopolskiego konkursu pn. „Kibicuję bezpiecznie!”. Żaden z rekomendowanych przez Wojewodę projektów nie uzyskał akceptacji członków Komisji Konkursowej, która dokonując wyboru zwracała szczególną uwagę na innowacyjność projektów, stopień udziału społeczności lokalnej oraz podmiotów odpowiedzialnych za realizację projektu, możliwość realizacji planowanych działań oraz spodziewany efekt przedsięwzięcia. Realizując zalecenia MSW, Wojewoda Łódzki w ramach Programu „Razem bezpiecznie!” inicjował i podejmował w latach 2013 – 2015 działania profilaktyczno–interwencyjne, zmierzające do zapewnienia bezpiecznego wypoczynku wakacyjnego w województwie łódzkim. Informacje o podjętych działaniach były corocznie przekazywane do MSW.

Ponadto w ramach Programu „Razem bezpiecznie!” Wojewoda Łódzki zorganizował w 2014 r. spotkanie z szefami instytucji wspierających przedsiębiorczość oraz z przedsiębiorcami z terenu województwa łódzkiego, dotyczące obszaru bezpieczeństwa w działalności gospodarczej. W trakcie spotkania zapoznano jego uczestników z zagadnieniami dotyczącymi problematyki oszustw oraz fałszerstw w obrocie gotówkowym oraz w bezgotówkowych transakcjach płatniczych.

(dowód: akta kontroli str. 506 - 550)

Wojewoda Łódzki sporządzał i przekazywał do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych roczne sprawozdania dotyczące realizacji Programu „Razem bezpiecznie!”. W sprawozdaniach tych informowano MSW o osiągniętych efektach podjętych działań w stosunku do efektów zakładanych, polegających m.in. na aktywizacji środowisk szkolnych, rodziców i opiekunów w zakresie reagowania na zagrożenia związane z patologią oraz zwiększeniu ich świadomości co do skutków prawnych i społecznych braku właściwej reakcji na zjawiska patologiczne.

(dowód: akta kontroli str. 341 - 350, 403 – 416)

Zgodnie z pkt 7.3 Programu „Razem bezpiecznie!” wojewodowie zostali zobowiązani do przedstawienia kwartalnej analizy i oceny realizacji Programu.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie sporządzano kwartalnych analiz i ocen realizacji Programu, a jedynie roczne sprawozdania z jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 341 – 350, 403 - 416)

Zakończenie realizacji zadania zaplanowano na grudzień 2015 r., tj. po zakończeniu kontroli NIK.

5) Realizacja projektu „Budujemy miasteczka ruchu drogowego”.

W Wykazie Działań Wojewoda Łódzki 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.

Zadanie realizował Wojewoda na podstawie porozumienia zawartego 5 kwietnia 2011 r. z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA). Celem

projektu było wybudowanie 16 miasteczek ruchu drogowego w całej Polsce do końca 2012 r. Aneks nr 1 z dnia 3 grudnia 2012 r. do ww. porozumienia termin realizacji tego zadania został przedłużony do końca 2013 r.

W Województwie zadanie realizowała Gmina Miasto Łódź⁹. Wojewoda Łódzki został uprawniony m.in. do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przez Samorząd zasad kwalifikowania wydatków, sprawozdawczości, przepływów finansowych oraz informacji i nadzoru, uczestnictwa w pracach komisji przetargowych w postępowaniu o udzielenie zamówień publicznych w zakresie realizacji inwestycji oraz zatwierdzania i opiniowania dokumentów przetargowych, udziału przy odbiorach częściowych i końcowych robót, opiniowania i zatwierdzania bez zbędnej zwłoki wszelkich dokumentów związanych z realizacją inwestycji, zatwierdzania i opiniowania umów w zakresie objętym inwestycją. Samorząd zobowiązał się natomiast m.in. do pełnienia obowiązków inwestora zastępczego w ramach realizacji inwestycji i zrealizowania jej w pełnym zakresie.

Poszczególne działania składające się na tą inwestycję realizowano zgodnie z harmonogramem stanowiącym załącznik do porozumienia. W harmonogramie tym termin zakończenia inwestycji ustalono na dzień 29 listopada 2013 r. Końcowego odbioru robót budowlanych dokonano w dniu 4 listopada 2013 r. Zgodnie z postanowieniami porozumienia, Samorząd został zobowiązany do sporządzenia raportów o sposobach realizacji Planu Działań z osiągniętych efektów w ciągu 5 lat po zakończeniu realizacji inwestycji, przy czym pierwszy raport ma być przekazany do dnia 15 stycznia roku następnego po roku, w którym inwestycja nie była już realizowana (tj. do 15 stycznia 2016 r.).

Wojewoda Łódzki sprawował nadzór nad realizacją inwestycji w sposób przewidziany w porozumieniu zawartym z Gminą Miastem Łódź, m.in. uczestnicząc w pracach komisji przetargowych, opiniując dokumentację przetargową oraz umowy dotyczące realizacji inwestycji, uczestnicząc w odbiorach robót, rozliczając nakłady inwestycyjne.

Wojewoda 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. 127-198, 551 - 553)

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 Łódzki był organem współpracującym przy realizacji tego działania. Zakładano termin jego realizacji w okresie od 2009 r. do 2014 r. W Wykazie 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.

W latach 2013 – 2015 Wojewoda Łódzki podejmował szereg działań związanych z bezpieczeństwem imprez masowych, w tym działania profilaktyczne skierowane do młodych kibiców.

Na terenie Województwa Łódzkiego Wojewoda realizował zadania w ramach tego działania z pomocą powołanego zarządzeniem Nr 246/2012 Zespołu do spraw Bezpieczeństwa Imprez Masowych, w którego skład weszli, jako Przewodniczący –

⁹ Na podstawie porozumienia zawartego 26 lutego 2013 r. pomiędzy Wojewodą Łódzkim a Gminą Miastem Łódź

Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, jako jego Zastępcą – Łódzki Komendant Wojewódzkiej Policji oraz jako członkowie m.in. reprezentanci jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, powiatowi i miejscy komendanci policji, straży miejskiej i pożarnej, prokuratorzy rejonowi, wojewódzcy i powiatowi inspektorzy sanitarni, Dyrektor Naczelny Wojewódzkiej Stacji Ratownictwa Medycznego w Łodzi, Łódzki Kurator Oświatowy, prezesi zarządów niektórych klubów piłkarskich z obszaru województwa Łódzkiego, dyrektorzy PKP „Intercity” S.A., Łódzkiego Zakładu Przewozów Regionalnych „Przewozy Regionalne” sp. z o. o. oraz PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Zespół miał charakter doradczy, a do jego zadań należało w szczególności: opracowanie, promocja i realizacja strategii bezpieczeństwa imprez masowych oraz wdrożenie jednolitej polityki i jej praktyczne stosowanie przez wszystkich partnerów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 121-126)

W Urzędzie opracowano „Strategię Bezpieczeństwa Sportowych Imprez Masowych na terenie województwa łódzkiego na lata 2013 – 2015” (zwana dalej „Strategią Bezpieczeństwa Imprez Masowych”). Jednym z elementów tej Strategii były trzy programy promujące zasady pozytywnego kibicowania, tj.:

- Program „Jestem fair” promuje ideę fair play, jako edukacyjny elementu zwalczania rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu oraz postawy większego zrozumienia i tolerancji dla innych osób, kultur i wyznań. Został on zrealizowany w łódzkich gimnazjach. Projekt koordynował Wydział Edukacji w Departamencie Spraw Społecznych Urzędu Miasta Łodzi oraz Centrum Zajęć Pozaszkolnych Nr 1 w Łodzi;
- Projekt pn. „Kibicuj bezpiecznie” jest realizowany w ramach kampanii społecznej „Wspólne Osiedla”, Programu prewencyjnego Komendy Głównej Policji „Jestem kibicem przez duże K” wspierany przez SKRA Bełchatów, ŁKS, RTS Widzew i GKS Bełchatów. Organizatorem Projektu jest Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi oraz Łódzka Grupa Wojewódzka Międzynarodowego Stowarzyszenia Policji OPA, natomiast partnerami Urząd Marszałkowski w Łodzi i Kuratorium Oświaty w Łodzi;
- Projekt Kuratorium Oświaty w Łodzi „Refleksje Młodego Kibica” realizowany we współpracy m.in. z Komendą Wojewódzką Policji w Łodzi, Komendą Miejską Policji w Łodzi, komendami powiatowymi policji. Skierowany jest on do uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych.

Terminy wykonania poszczególnych przedsięwzięć wymienionych w Strategii Bezpieczeństwa Sportowych Imprez Masowych określone zostały w harmonogramie ich realizacji. Przewidziano w nim również bieżącą realizację m.in. przez Komendę Wojewódzką Policji w Łodzi zadania związanego z profilaktyką przemocy oraz innych zjawisk patologicznych poprzez propagowanie kulturalnego dopingu w trakcie imprez sportowych oraz aktywnego, zgodnego z szeroko rozumianym interesem społecznym, spędzenia wolnego czasu.

Ze sprawozdań z realizacji zapisów Strategii Bezpieczeństwa Sportowych Imprez Masowych za 2013 r. oraz za lata 2014 – 2015 złożonych do ŁUW w Łodzi przez podmioty uczestniczące w ich realizacji wynika, że były one przeprowadzone w terminach określonych w harmonogramie ich wykonania.

Wojewoda monitorował realizację zapisów Strategii Bezpieczeństwa Sportowych Imprez Masowych dokonując analizy ww. sprawozdań i omawiając jej wyniki podczas spotkań roboczych Zespołu do spraw Bezpieczeństwa Imprez Masowych, co odnotowywano w notatkach i protokołach z posiedzeń tego Zespołu.

Problematyka profilaktyki skierowanej do kibiców stanowiła jeden z elementów posiedzeń ww. Zespołu. W 2013 r. w celu wsparcia działań edukacyjnych

adresowanych do dzieci i młodzieży w zakresie bezpiecznego kibicowania zapraszano do udziału w dyskusji przedstawiciela nauk pedagogicznych z Instytutu Psychologii Nauk o Wychowaniu Uniwersytetu Łódzkiego, początkując tym samym stałą współpracę w ramach bezpiecznego kibicowania. W tym samym roku zorganizowano spotkanie z Krajowym Koordynatorem ds. Współpracy z Kibicami Polskiego Związku Piłki Nożnej omawiając kwestie związane z powołaniem Klubowych Koordynatorów ds. Współpracy z Kibicami. W 2014 r. na posiedzeniu Zespołu omawiano m.in. realizację projektu „Kibicuj bezpiecznie” Wojewódzkiej Komendy Policji w Łodzi, w ramach którego został wystawiony w łódzkich szkołach spektakl „Heyssel” o dramatycznych wydarzeniach na stadionie o tej samej nazwie, zakończony debatą z udziałem uczniów, piłkarzy i przedstawicieli policji. Zarówno w 2014 r. jak i w 2015 r. dyskutowano o realizacji projektu „Jestem fair”.

Wojewoda nie dysponuje dokumentami dotyczącymi wpływu podjętych działań profilaktycznych na poprawę bezpieczeństwa imprez masowych.

Informacje o tematyce posiedzeń Zespołu do spraw Bezpieczeństwa Imprez Masowych były cyklicznie przekazywane do Departamentu Nadzoru MSW.

(dowód: akta kontroli str.422 – 425, 558 - 678)

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

W Wykazie Działań Wojewoda Łódzki 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.

W okresie 2014 – 2015 Centrum Powiadamiania Ratunkowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego („CPR”) realizowało zadanie związane z promocją numeru alarmowego „112”, organizując zajęcia dla grup szkolnych oraz studenckich w siedzibie CPR. W zakresie zajęć dla dzieci w wieku szkolnym przewidziano zapoznanie się z funkcjonowaniem CPR, pokazy i naukę udzielania pierwszej pomocy, zajęcia dotyczące zakresu przyjmowanych zgłoszeń na numer „112”, zajęcia plastyczne, a także konkursy dotyczące wiedzy o ww. numerze alarmowym oraz o pracy współdziałających z CPR służb.

Zajęcia promujące numer alarmowy „112” odbywały się na prośbę zainteresowanych podmiotów, w terminach wyznaczonych przez Dyrektora Wydziału Zarządzania Bezpieczeństwa Kryzysowego. W Urzędzie nie sporządzono harmonogramu realizacji takich działań.

(dowód: akta kontroli str. 679-681)

Wojewoda wyjaśnił, że obowiązujący stan prawny nie regulował kwestii związanej z koniecznością sporządzania harmonogramu działań. Nie stworzono również dokumentów na szczeblu centralnym, a także lokalnym, które nakładałyby na CPR-y obowiązek tworzenia dokumentacji planistycznej w omawianym obszarze. CPR-y są – zdaniem Wojewody – jednostkami wykonawczymi, a ich głównym zadaniem jest zapewnienie obsługi zgłoszeń alarmowych.

(dowód: akta kontroli str. 107 - 115)

Zgodnie z zaleceniem Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (dalej „MAiC”) w siedzibie CPR Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w 2015 r. zorganizowano lokalne obchody Europejskiego Dnia Telefonu Alarmowego „112”, w trakcie których poruszono kwestię związaną z edukacją społeczeństwa w zakresie eliminacji złośliwych i fałszywych połączeń.

(dowód: akta kontroli str. 686-692)

W Urzędzie przyjęto jako mierniki dla zadania „Funkcjonowanie i rozwój systemu powiadamiania ratunkowego (112)” liczbę przyjętych zgłoszeń na jednego operatora oraz liczbę mieszkańców chronionego obszaru przypadającą na jednego operatora zmiany służbowej. Algorytm wyliczenia ww. mierników to odpowiednio stosunek przyjętych zgłoszeń w danym roku (miesiącu) do liczby odbierających zgłoszenia operatorów w danym roku (miesiącu) oraz stosunek liczby mieszkańców województwa łódzkiego do liczby operatorów numerów alarmowych pracujących na danej zmianie. Znana była wartość bazowa ww. mierników.

(dowód: akta kontroli str. 199 – 202, 794 - 796)

W przypadku znacznej liczby fałszywych połączeń na numer alarmowy 112 Wojewoda zawiadamiał organy ścigania o takim fakcie, wskazując okoliczności sprawy wraz z numerem telefonicznym, spod którego połączenia te były realizowane, m.in. zawiadomiono Prokuratora Rejonowego w Piotrkowie Trybunalskim o tym, że nieznana osoba wykonała w ciągu 24 dni 956 połączeń, tematem których były zdarzenia nie wymagające podjęcia działań przez służby ratownicze. W efekcie osoba ta została skazana prawomocnym wyrokiem sądu.

(dowód: akta kontroli str. 775 - 789)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewykonywaniu kwartalnych analiz i ocen realizacji rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpiecznie”, a jedynie sporządzaniu rocznych sprawozdań z jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 341 – 350, 403 - 416)

Zapytana o przyczyny odstąpienia od sporządzania takich analiz i ocen Wojewoda wskazała na treść uchwały Nr 219/2009 Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2009 r. zmieniającej uchwałę Nr 218/06 w sprawie rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpiecznie”, zgodnie z którą określone zostały nowe zasady dotyczące terminu sporządzania oceny realizacji rządowego programu przez zespoły utworzone przy wojewodach. Według wyjaśnień Wojewody „Przedmiotem tej zmiany jest określenie terminu rocznej oceny efektów realizacji programu. Zmiany terminów sporządzania informacji w zakresie realizacji rządowego programu następowały także w wyniku bezpośrednich ustaleń dokonywanych podczas spotkań roboczych organizowanych przez Departament Nadzoru MSW w ramach realizacji programu oraz były wynikiem polecenia pisemnego Ministra Spraw Wewnętrznych. Zgodnie z przedmiotową uchwałą wykonanie zadań realizowanych w ramach programu koordynuje Minister Spraw Wewnętrznych. Mając na uwadze powyższe oraz konieczność przedłożenia rocznego sprawozdania z realizacji rządowego programu Prezesowi Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych zwraca się do Wojewody Łódzkiego z prośbą o opracowanie informacji w określonym terminie. Ponadto brak uwag i zastrzeżeń ze strony Ministra Spraw Wewnętrznych dotyczących terminu składania okresowych informacji w zakresie analizy i oceny realizacji rządowego programu na terenie województwa, stanowi tym samym ich akceptację.”

(dowód: akta kontroli str. 107 - 115)

W pismach MSW z dnia 10 stycznia 2014 r. i 23 stycznia 2015 r. zwrócono się do Wojewodów o przygotowanie informacji o działaniach podjętych w ramach Programu „Razem bezpiecznie” w 2013 r. i 2014 r., w związku z rozpoczęciem prac nad przygotowaniem sprawozdań dla Prezesa Rady Ministrów z realizacji tego Programu za ww. okresy.

Zgodnie z treścią § 1 uchwały Nr 219/2009 Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2009 r. w uchwale nr 218/2006 r. Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie”, w załączniku do uchwały w rozdziale 7.2. „Podmioty odpowiedzialne za ocenę efektów” zdanie trzecie otrzymuje brzmienie „Roczną ocenę realizacji programu Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji będzie przedstawiał Radzie Ministrów”. W dotychczasowej treści tego rozdziału była mowa o półrocznej ocenie realizacji programu.

(dowód: akta kontroli str. 693 - 697)

W ocenie NIK zmiana treści rozdz. 7.2. załącznika do uchwały Nr 218/2006 nie zwalnia Wojewody z obowiązku sporządzania kwartalnych analiz i ocen realizacji programu, który wynika z treści rozdz. 7.3 ww. załącznika.

Ocena częściowa

W ocenie NIK stan realizacji skontrolowanych zadań był zgodny z harmonogramami, jednakże jako efekty końcowe ich realizacji przedstawiano efekty rzeczowe nie wskazując postępu i skutku podjętych działań. Wyjątek stanowiła analiza zgodności uzyskanych efektów poszczególnych projektów realizowanych w ramach Programu „Razem bezpiecznie” z efektami założonymi. Podkreślić należy, że Wojewoda Łódzki przeprowadzał kontrole weryfikujące zgodność wykonanych zadań z porozumieniami zawartymi z j.s.t., a także ze złożoną ofertą projektu.

3. Dokonywanie zmian w planach działań i wskaźnikach osiągania wartości końcowych w kontrolowanych kierunkach interwencji

Opis stanu faktycznego

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

Wojewoda Łódzki nie dokonywał zmian w planach działań i wskaźnikach osiągania wartości końcowych w kontrolowanych kierunkach interwencji Strategii „Sprawne Państwo 2020”.

(dowód: akta kontroli str. 698)

4. Planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację zadań w wybranych kierunkach interwencji

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. Należy zaznaczyć, że w Wykazie Działań nie określono kwot planowanych na realizację zadań, ani obowiązku ich wyodrębnienia.

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

Z analizy dokumentacji księgowej wynikało, że w okresie objętym kontrolą ŁUW w Łodzi nie ponosił wydatków w przypadku realizacji dwóch z 7 skontrolowanych zadań, w dwóch przypadkach nie można było wyodrębnić kosztów związanych z realizacją tych działań, a w 3 działaniach możliwe było wskazanie i określenie źródeł i wielkości kwot poniesionych na ich realizację. I tak:

1) Wprowadzenie zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego.

W związku z brakiem działań Wojewody związanych z wprowadzeniem zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego, Urząd nie ponosił żadnych kosztów w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 699 - 700)

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

Z uwagi na charakter zadań realizowanych w tym zakresie¹⁰, w ramach obowiązków służbowych pracowników (bez zlecania zadań podmiotom zewnętrznym), nie można wyodrębnić kosztów związanych z ich realizacją.

(dowód: akta kontroli str. 701 - 702)

3) Realizacja projektu systemowego: „Dobre prawo – sprawne rządzenie”.

Pracownicy Urzędu byli uczestnikami różnorodnych form doskonalenia¹¹. Koszty szkolenia zorganizowanego w ramach projektu „Dobre prawo – sprawne zarządzanie” ponosił organizator projektu, tj. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 703 - 704)

4) Podejmowanie działań wynikających z rządowego programu ograniczenia przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpiecznie”.

W okresie objętym kontrolą źródłem wydatków na ww. działanie były środki zaplanowane w rezerwie celowej budżetu państwa (cz. 83, poz. 86) oraz w budżetach gmin (tzw. wkład własny).

- W 2013 r. środki finansowe z rezerwy celowej w kwocie ogółem 208 tys. zł zostały przeznaczone na realizację 3 projektów w niżej podanych kwotach, tj.:
 - „Świat ma inne propozycje” realizowany przez Gminę Miasto Sieradz – wysokość przyznanej dotacji 44.350 zł,
 - „Widzę – Reaguję 2013”, którego wykonawcą było Miasto Piotrków Trybunalski – dotacja w wysokości 13.650 zł,
 - „VIII Przystanek PaT” realizowany przez Miasto Łódź – kwota przyznanej dotacji 150.000 zł.

Na ww. projekty w ramach wkładu własnego Gmina Miasto Sieradz wydatkowała kwotę 9.048,61 zł, Miasto Piotrków Trybunalski – 2.500 zł, Miasto Łódź – 4.700 zł.

- W 2014 r. w związku z zakwalifikowaniem do dofinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa (cz. 83, poz. 86) wydatkowano kwotę ogółem 51.960 zł¹² na realizację projektu Miasta Radomsko „Rodzina – dom budowany miłością – przeciwdziałanie zjawisku przemocy na terenie Miasta Radomsko”. Kwota środków własnych wydatkowanych na realizację projektu wyniosła 30.608,41 zł.

Wysokość kwoty dofinansowania ww. zadań określona była we wnioskach aplikowanych o dofinansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego, rekomendowanych przez Wojewodę Łódzkiego i zaakceptowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Środki te zostały przekazane jednostkom samorządu terytorialnego realizującym projekty na mocy porozumień zawartych przez Wojewodę Łódzkiego i wydatkowane w całości zgodnie z przeznaczeniem.

Wojewoda sprawował nadzór nad realizacją ww. projektów oraz prawidłowością wydatkowania przyznanej dotacji poprzez weryfikację pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym sprawozdania z ich wykonania. Przeprowadził ponadto dwie kontrole bezpośrednio u wykonawców projektów badając m.in. efektywność zrealizowanych działań.

¹⁰ Czytaj także pkt 2 wystąpienia,

¹¹ Czytaj także pkt 2 wystąpienia,

¹² decyzją Ministra Finansów z dnia 16 kwietnia 2014 r. Nr MF/FS07/000923 zwiększono plan wydatków na 2014 r. w części 85/10 dz. 754, rozdz. 75495, § 2020 o kwotę 51.960 zł.

W 2015 r. MSW nie zakwalifikował do dofinansowania żadnego z projektów złożonych przez jednostki z obszaru województwa łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 215 – 219, 230 – 278, 283 – 304, 308 – 321, 326 – 340, 708 – 709)

5) Realizacja projektu „Budujemy miasteczka ruchu drogowego”.

Projekt był realizowany w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Był on finansowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (dalej „EFRR”) oraz budżet państwa.

Zgodnie z porozumieniem zawartym przez Wojewodę z MSWiA w dniu 5 kwietnia 2011 r., po aneksie z dnia 3 grudnia 2012 r. z MSW, Wojewoda miał otrzymać, jako środki niezbędne do przeprowadzenia inwestycji nie więcej niż 550.000 zł na projekt i budowę miasteczka oraz nie więcej niż 30.000 zł na zarządzanie i nadzór.

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 między Wojewodą a Gminą Miastem Łódź dotyczącym finansowania z budżetu państwa i dofinansowania z EFRR budowy miasteczka ruchu drogowego przewidziano, że całkowity koszt inwestycji wyniesie nie więcej niż 580.000 zł, z czego nie więcej niż 85% (550.000 zł) z EFRR oraz nie więcej niż 15% (30.000 zł) z budżetu państwa.

Na realizację tego projektu wydatkowano łącznie kwotę 397.295 zł (po uwzględnieniu naliczonych wykonawcy kar za nieterminową realizację zadania w wysokości 3.080 zł), w tym ze środków EFRR kwotę 337.700,75 zł, a ze środków własnych 59.594,25 zł. Różnica między kwotą wydatkowaną a przewidzianą na realizację projektu wynikała z ceny oferty złożonej w postępowaniu przetargowym na realizację zamówienia dotyczącego „Zaprojektowania i budowy miasteczka ruchu drogowego” i wybranej przez Komisję Przetargową.

Na wielkość wydatków składały się następujące kwoty :

- 3.075 zł, w tym ze środków EFRR – 2.613,75 zł oraz ze środków własnych – 461,25 zł – za wykonanie programu funkcjonalno-użytkowego,
- 12.300 zł, w tym z EFRR – 10.455 zł i ze środków własnych 1.845 zł – za zapewnienie kompleksowego nadzoru inwestorskiego nad zadaniem „Zaprojektowanie i wybudowanie miasteczka,
- 381.920 zł, w tym ze środków EFRR – 324.632 zł oraz ze środków własnych – 57.288 zł – za „Zaprojektowanie i wybudowanie miasteczka...”.

Zarówno środki z EFRR, jak i z budżetu państwa zostały wydatkowane na podstawie dwóch decyzji Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2013 r. zwiększających budżet środków europejskich o 2.614 zł i plan wydatków budżetowych na 2013 r. o 462 zł oraz dwóch decyzji przyznających środki na realizację projektu z dnia 21 października 2013 r. z rezerwy celowej z cz. 83, poz. 98 (337.705 zł) i z części 83, poz. 8 (59.595 zł). Z rezerwy celowej z części 83, poz. 98 nie wykorzystano (nie zapotrzebowano) kwoty 2.618 zł, pochodzącej z naliczonej kary umownej wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 710 - 761)

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.

Działania te były finansowane ze środków własnych jednostek je realizujących np. Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi w zakresie programu „Kibicuj bezpiecznie” lub współfinansowane przez Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego,

Kuratorium Oświaty w Łodzi, jednostki samorządu terytorialnego. Brak jest więc możliwości oszacowania wydatków poniesionych przez ŁUW w Łodzi w odniesieniu do działań profilaktycznych promujących bezpieczeństwo podczas imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 762 - 763)

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

Wydatki na zakup materiałów promocyjnych przeznaczonych na działania związane z organizacją szkoleń w zakresie promocji nr 112 wyniosły od 7.337,26 zł w 2013 r., poprzez 15.084,36 zł w 2014 r. i 5.500,56 zł w 2015 r. i stanowiły odpowiednio 98,1% i 100% planowanych na ten cel wydatków w 2014 r. i 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 764)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

5. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych

Opis stanu
faktycznego

W dniu 10 marca 2015 r. MAiC zwrócił się do Wojewody o przesłanie w formie tabelarycznej sprawozdania dotyczącego podejmowanych przez ŁUW w Łodzi działań wpływających na osiągnięcie celów SSP, nie wskazując czy wymóg sprawozdawania dotyczy również przypadków, gdy Wojewoda nie był organem wiodącym przy realizacji zadania.

Komórką odpowiedzialną za przekazywanie do Ministra sprawozdań o postępach w realizacji zadań realizowanych w ramach Strategii „Sprawne Państwo 2020” był Oddział Zarządzania i Organizacji. Zgodnie z Planem Działań na rzecz wdrażania SSP w perspektywie do 2020 r., pierwsze sprawozdanie obejmowało swoim zakresem działania zrealizowane w roku 2014. Urząd wykazał w sprawozdaniu realizację łącznie 16 zadań objętych Strategią „Sprawne Państwo 2020”, nie wykazując przy tym 3 zadań, pomimo ich realizacji w tym okresie, tj.:

- „Budujemy miasteczka ruchu drogowego” (Cel 7 – Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego”, Kierunek interwencji 7.2. – Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego”),
- „Promocja numeru alarmowego 112, edukacja społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego” (Cel 7 – Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego”, Kierunek interwencji 7.5. – Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego”),
- Realizacja projektu systemowego „Dobre prawo – sprawne rządzenie” (Cel 4 – Dobre prawo, Kierunek interwencji 4.1. – Optymalizacja procedur administracyjnych”).

Wyjaśniając przyczyny odstępiania od wykazania w sprawozdaniu zadania „Budujemy miasteczka ruchu drogowego” Wojewoda stwierdziła, że jej rola w przypadku realizacji tego zadania sprowadzała się „do wyboru samorządu, któremu powierzono budowę miasteczka, podpisania z nim stosownych dokumentów oraz do nadzoru w fazie przygotowania i realizacji inwestycji, a następnie rozliczenia i sprawozdawczości. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organem

wiodącym przedmiotowego projektu jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Ponadto w projekcie sprawozdania za 2014 r., w części dotyczącej Kierunku interwencji 7.2 Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego" Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wykazało czynności służące realizacji działania SSP w 2014 roku w zakresie przedmiotowego projektu określając je jako zakończone."

Odpowiadając na pytanie dotyczące nie umieszczenia w sprawozdaniu za 2014 r. informacji podjętych w ramach promocji telefonu alarmowego 112, Wojewoda opisał działania edukacyjne prowadzone przez Ośrodek CPR, a w przypadku brak w ww. sprawozdaniu informacji o realizacji przez Urząd projektu systemowego „Dobre prawo – sprawne rządzenie”, wyjaśnił, że wszelkie informacje dotyczące uczestnictwa pracowników ŁUW w Łodzi w różnych formach kształcenia realizowanych w ramach tego projektu były przekazywane do MAiC na bieżąco.

Jednocześnie Wojewoda stwierdził, że informacje w zakresie realizacji trzech ww. zadań nieuwzględnionych w sprawozdaniu „...były przekazywane Koordynatorowi Strategii podczas spotkań roboczych, wideo konferencji organizowanych przez organy wiodące czy też wynikały z przepisów prawa bądź były wynikiem polecenia pisemnego tychże organów."

(dowód: akta kontroli str. 765 – 774, 790 - 793)

Ustalone
nieprawidłowości

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. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, wnosi o wyznaczenie przedstawiciela Urzędu do stałej współpracy z Koordynatorem Strategii.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

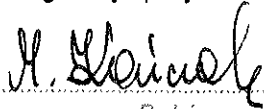
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

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.

Łódź, dnia 3 grudnia 2015 r.

Kontrolerzy
Maciej Kończalik
główny specjalista k.p.



Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



podpis

Patrycja Wrocławska
Doradca prawny



podpis

