



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.015.01.2015
P/15/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@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 Opolu
Kontroler	Ewa Tomaszewska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 97484 z dnia 13 października 2015 r (dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana	Opolski Urząd Wojewódzki ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adrian Czubak, Wojewoda Opolski ² (dowód: akta kontroli str. 698)

Realizacja przez Wojewodę zadań obejmujących:

Zakres kontroli

- 1) zapewnienie warunków organizacyjnych do realizacji wyznaczonych zadań Strategii Sprawne Państwo 2020³;
- 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

Lata 2013-2015 (do 30 września), a w uzasadnionych przypadkach badaniami zostały objęte również zagadnienia wykraczające poza powyższe ramy czasowe, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie⁴ Najwyższej Izby Kontroli Wojewoda realizował objętą kontrolą NIK zadania wykonawcy Strategii Sprawne Państwo 2020, dotrzymując terminów wyznaczonych w *Wykazie działań na rzecz wdrażania Strategii Sprawne państwo 2020*. Ustalony w obowiązujących w Urzędzie aktach wewnętrznych sposób organizacji i planowania pracy umożliwiał wywiązanie się przez Wojewodę z obowiązków realizatora *Strategii*, zarówno w odniesieniu do zadań organu wiodącego, jak i organu współpracującego. Wprawdzie, przed przystąpieniem do

¹ Dalej: OUW.

² Do dnia 11 listopada 2015 r. funkcję Wojewody Opolskiego pełnił Ryszard Wilczyński, odwołany ze stanowiska na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525).

³ Dalej: *Strategia* lub SSP.

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.

realizacji zadań *Strategii*, nie przeprowadzono analizy aktualnych zasobów kadrowych i możliwości organizacyjnych jednostki, jednak realizacja zadań w obszarach objętych kontrolą została przypisana właściwym merytorycznie komórkom organizacyjnym i pracownikom Urzędu.

Wojewoda, realizując zadania *Strategii* podejmował skuteczne działania w celu zapewnienia ich finansowania ze źródeł, o których mowa w pkt 9 *Strategii Ramy finansowe*, w tym z budżetu środków europejskich, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz przy wsparciu środków budżetu państwa. W wyniku tych działań zapewniono współfinansowanie zrealizowanego w Urzędzie projektu *Upowszechnianie e-usług w administracji publicznej* ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2007-2013 oraz wybudowanie miasteczka ruchu drogowego przy udziale środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Podejmując czynności organu współpracującego w ramach rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań *Razem bezpiecznie!* Wojewoda zapewnił realizację celów programu przy udziale środków pochodzących z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

NIK zauważyła, że jako efekty końcowe realizacji działań przedstawiano efekty rzeczowe, nie wskazując postępu i skutku tych działań. Ze względu na nieustalenie w *Planie Działań* mierników postępu i skutków zaplanowanych działań, Wojewoda, pełniąc funkcję organu realizującego i współpracującego przy wdrażaniu *Strategii* nie miał możliwości dokonywania jednoznacznej oceny efektów ich wykonania.

Wojewoda wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych realizatora *Strategii*, przekazując Koordynatorowi⁶ informacje o działaniach podejmowanych w ramach funkcji organu wiodącego w 2014 r. Przekazał także Ministrowi Spraw Wewnętrznych roczne sprawozdania z realizacji programu *Razem bezpiecznie!* na terenie województwa opolskiego i kwartalne informacje o kwotach środków dotacji celowych z budżetu państwa, wydatkowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

NIK stwierdziła natomiast, że nie przestrzegany był obowiązek sporządzania kwartalnych analiz i ocen realizacji Programu *Razem bezpiecznie!*, mimo iż wymóg ten przewidziany był w zasadach monitorowania i oceny tego Programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjne do realizacji *Strategii*

Opis stanu
faktycznego

Przyjęta przez Radę Ministrów⁷ Strategia Sprawne Państwo 2020 stanowi zintegrowaną strategię rozwoju kraju, której głównym celem jest zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami. Narzędzie wdrażania i monitorowania *Strategii* stanowi *Plan działań na rzecz wdrażania Strategii Sprawne Państwo 2020*⁸ określający kluczowe przedsięwzięcia o charakterze legislacyjnym i programowym, ze wskazaniem organów odpowiedzialnych za ich realizację.

⁵ Program przyjęty uchwałą Nr 218/2006 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań *Razem bezpiecznie!*.

⁶ Ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej.

⁷ Uchwała nr 17 z 12 lutego 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 136).

⁸ Zatwierdzony przez Koordynatora *Strategii* – Ministra Administracji i Cyfryzacji w dniu 31 lipca 2014 r. i zaktualizowany w marcu 2015 r., dalej: *Plan działań*.

Spośród działań przyjętych do realizacji w Wykazie działań na rzecz wdrażania strategii Sprawne Państwo 2020⁹, kontrolą w OUW objęto następujące działania:

- 1) Wprowadzenie zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego¹⁰, z terminem realizacji od 2012 r. do 2015 r.;
- 2) Zmniejszenie stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych, w tym obowiązków sprawozdawczych pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania¹¹, z terminem realizacji od stycznia 2014 r. do grudnia 2016 r.;
- 3) Realizacja projektu systemowego *Dobre prawo-sprawne rządzenie*¹², z terminem realizacji od września 2011 r. do września 2015 r.;
- 4) Podejmowanie działań wynikających z programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań *Razem bezpieczniej* na rzecz aktywizacji lokalnych partnerstw różnych podmiotów na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego¹³, z terminem realizacji od stycznia 2007 r. do grudnia 2015 r.;
- 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 komunikacyjnego¹⁴, z terminem realizacji od lipca 2011 r. do grudnia 2014 r.;
- 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 prawa¹⁵, z terminem realizacji od 2009 do 2015 r.;
- 7) Promocja numeru alarmowego 112, edukacja społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego¹⁶, z terminem realizacji od stycznia 2014 do grudnia 2023 r.

1.1. W treści obowiązujących w OUW dokumentów wewnętrznych nie odwoływano się wprawdzie do zapisów SSP, lecz z analizy ich zapisów wynika, iż poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu przypisano w Statucie i Regulaminie organizacyjnym m.in. zadania odpowiadające zakresowi siedmiu działań Strategii objętych kontrolą, co do których Wojewoda pełnił funkcję organu wiodącego lub współpracującego.

Zgodnie ze Statutem Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu¹⁷, do zakresu działania Biura Organizacji i Kadr należała realizacja zadań objętych działem administracji rządowej – administracja publiczna, w zakresie organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych¹⁸. Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego przypisano zadania wojewody objęte

⁹ Załącznik Nr 2 do Planu działań, dalej: Wykaz działań SSP.

¹⁰ Cel nr 2 – Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa, kierunek interwencji 2.2. – Optymalizacja struktur organizacyjnych administracji rządowej, zadanie nr 1 – Racjonalizacja struktur terenowych organów administracji rządowej.

¹¹ Cel nr 2 – Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa, kierunek interwencji 2.3.1. Doskonalenie standardów zarządzania, zadanie nr 4 – Optymalizacja procedur wewnętrznych w administracji rządowej w województwie.

¹² Cel nr 4 – Dobre prawo, kierunek interwencji 4.1. – Optymalizacja procedur administracyjnych, zadanie nr 7 – Wzmocnienie potencjału JST w zakresie stanowienia prawa.

¹³ Cel nr 7 – Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego, kierunek interwencji 7.2 – Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, zadanie nr 3 – Wzrost realnego bezpieczeństwa, wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski.

¹⁴ Cel nr 7 – Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego, kierunek interwencji 7.2 – Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, zadanie nr 6 – Przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym.

¹⁵ Cel nr 7 – Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego, kierunek interwencji 7.2 – Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, zadanie nr 8 – Zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych.

¹⁶ Cel nr 7 – Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego, kierunek interwencji 7.5 – Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego, zadanie nr 1 – Optymalizacja funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego (SPR).

¹⁷ Załącznik do zarządzenia nr 87/09 Wojewody Opolskiego z 20.05.2009 r., dalej: Statut.

¹⁸ § 12 pkt 1) Statutu – w brzmieniu ustalonym zarządzeniem nr 42/13 Wojewody Opolskiego z 05.03.2013 r.

działami administracji rządowej dotyczące bezpieczeństwa imprez masowych oraz zadań w zakresie funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego¹⁹, natomiast zadania wojewody w obszarze informatyzacji należały do zakresu działania Biura Cyfryzacji i Rozwoju²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 3-21)

Ujęty w Statucie zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu doprecyzowano w zapisach Regulaminu organizacyjnego Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego²¹. Nadzór nad informatyzacją Urzędu powierzony został Dyrektorowi Generalnemu²².

Szczegółowy zakres zadań Biura Organizacji i Kadr obejmował, m. in.: analizowanie funkcjonowania Urzędu oraz zespółonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz organizację szkoleń dla pracowników i kadry kierowniczej Urzędu²³. W strukturze Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wyodrębniono m.in. Oddział Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej oraz Centrum Powiadamiania Ratunkowego²⁴. Oddziałowi Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej powierzono²⁵ realizację zadań wynikających z uchwały Rady Ministrów nr 218/2006 z 18 grudnia 2006 r. w sprawie rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań *Razem bezpiecznie*, opracowywanie informacji i sprawozdań w tym zakresie oraz realizowanie zadań wynikających z ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych²⁶. Do zakresu działania CPR należały zadania określone w ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego²⁷.

Do zadań funkcjonującego w strukturze Biura Cyfryzacji i Rozwoju Oddziału ds. Cyfryzacji należało: opracowywanie i bieżąca aktualizacja strategii informatyzacji Urzędu i jednostek administracji zespółonej w województwie oraz realizacja zadań z zakresu informatyzacji i cyfryzacji usług administracji publicznej, w tym finansowanych z programów Unii Europejskiej; współpraca z wydziałami i biurami Urzędu oraz jednostkami administracji zespółonej w zakresie identyfikowania oraz tworzenia i udostępniania usług elektronicznych; popularyzacja rozwiązań cyfrowych wśród pracowników Urzędu i jednostek administracji zespółonej oraz zadań związanych z wdrażaniem systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentami (EZD)²⁸. Zgodnie z zapisami Regulaminu Organizacyjnego do obowiązków Dyrektorów Biur i Wydziałów należało także wykonywanie innych zadań zleconych przez Dyrektora Generalnego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 22-110)

W OUW nie określono zasad współpracy z organami współdziałającymi przy realizacji zadań SSP. Wyjaśniając przyczyny nieustalenia ww. zasad, Dyrektor Biura Organizacji i Kadr wskazał, iż co do zadań, dla których Wojewoda pozostawał organem wiodącym nie było potrzeby określania zasad takiej współpracy, gdyż ograniczała się ona do odpowiedzi na pisma, względnie udzielania Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji informacji o realizacji *Strategii*. W odniesieniu zaś do zadań, dla których organem wiodącym pozostawał właściwy minister, żaden z ministrów nie występował z inicjatywą określenia zasad takiej współpracy, stąd nie

¹⁹ § 18 ust. 1 pkt 2 Statutu.

²⁰ § 20b Statutu – dodany zarządzeniem nr 110/14 Wojewody Opolskiego z 13.08.2014 r.

²¹ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 176/13 Wojewody Opolskiego z 30.12.2013 r.

²² § 5 ust. 1 pkt 9 Regulaminu.

²³ § 18 ust. 3 pkt 4 i pkt 15 Regulaminu.

²⁴ Dalej: CPR.

²⁵ § 25 ust. 4 pkt 24) lit. a) i f).

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 611 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1635 ze zm.

²⁸ § 25a ust. 5 pkt 1-10.

było wiadomo, jak taka współpraca miałaby wyglądać, ani jakie były oczekiwania ministrów co do zasad takiej współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 761-762)

1.2. Zasadnicze kierunki pracy i zadania istotne dla województwa i funkcjonowania Urzędu ujmowane były w Rocznych Planach Działalności Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego²⁹, które uwzględniały przyjęte uprzednio przez kierownictwo Urzędu priorytety oraz zawierały kompleksowe, skoordynowane działania podejmowane w celu wykonywania zadań wojewody, w tym zadań administracji rządowej. Wojewoda ustalił zasady obowiązujące przy planowaniu pracy OUW w zarządzeniu z dnia 14 października 2010 r. nr 187/10 w sprawie zasad planowania pracy Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu³⁰. W celu zapewnienia właściwego procesu planowania i monitorowania oraz jego ujednolicenia, w załączniku nr 4 do ww. zarządzenia wprowadzono *Instrukcję w sprawie ustalania celów i monitorowania ich realizacji*, której treść określała, między innymi, rodzaje mierników, stanowiących jeden z elementów RPD OUW oraz zasady właściwego ich doboru. Zgodnie z *Instrukcją*, system planowania w OUW obejmował następujące elementy: 1) priorytety działania OUW na dany rok, ustalone przez kierownictwo Urzędu, 2) Roczny Plan Działalności OUW, zatwierdzany przez Wojewodę do 30 grudnia każdego roku³¹ oraz 3) okresowy plan pracy OUW, stanowiący narzędzie wspomagające komunikację wewnętrzną i pozwalające na stałe monitorowanie postępu realizacji przyjętych zadań. Okresowe plany pracy były sporządzane na okresy nie krótsze niż dwa tygodnie, według wzoru określonego w Załączniku Nr 3 do zarządzenia w sprawie zasad planowania, z uwzględnieniem elementów opisanych w *Instrukcji*, w tym liczników przyjętych dla poszczególnych zadań, odpowiadających miernikom ustalonym dla zadań priorytetowych ujętych w RPD OUW.

(dowód: akta kontroli str. 118-128, 275-284)

Stan realizacji zadań ujętych w RPD OUW podlegał cokwartalnym przeglądom i był przedmiotem okresowych narad i spotkań kadry kierowniczej Urzędu, podczas których – w zależności od potrzeb – dokonywano aktualizacji tego planu. Założenia *Strategii* zostały przedstawione przez Dyrektora Generalnego i poddane dyskusji podczas warsztatów najwyższego kierownictwa Urzędu w dniach 19-20 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 118-128, 264, 266)

1.3. Zgodnie z zarządzeniem w sprawie zasad planowania dyrektorzy wydziałów byli zobowiązani do składania Dyrektorowi Generalnemu kwartalnych i rocznych sprawozdań z realizacji RPD OUW w terminach odpowiednio do 15 dnia miesiąca po zakończeniu danego kwartału i do dnia 30 stycznia następnego roku, a Dyrektor Generalny do składania Wojewodzie sprawozdania z realizacji tego Planu. W okresie objętym kontrolą sprawozdania te były sporządzane wyłącznie w formie elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 118-128, 779-879)

1.4. W latach 2013-2015 w RPD OUW nie ujęto trzech spośród siedmiu objętych kontrolą działań, realizowanych przez Wojewodę w ramach *Strategii*, tj. Realizacji projektu systemowego *Dobre prawo – sprawne rządzenie*, Podejmowania działań wynikających z programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań *Razem bezpiecznie* (...) oraz Podejmowania działań profilaktycznych skierowanych do młodych kibiców (...).

(dowód: akta kontroli str. 262-263)

²⁹ Dalej: RPD OUW.

³⁰ Dalej: Zarządzenie w sprawie zasad planowania.

³¹ Zgodnie z § 3 ust. 5 zarządzenia w sprawie zasad planowania.

Wyjaśniając przyczyny niezgłoszenia zadania polegającego na udziale pracowników Urzędu w szkoleniach organizowanych w ramach projektu systemowego *Dobre prawo – sprawne rządzenie* do RPD OUW, Dyrektor Biura Organizacji i Kadr wskazał, iż *w trakcie sporządzania rocznych planów działalności na 2014 i 2015 r. nie mieliśmy wiedzy, czy Opolski Urząd Wojewódzki otrzyma zaproszenie do udziału w przedmiotowych szkoleniach. Szkolenia dedykowane były urzędowi wojewódzkim i Regionalnym Izbowi Obrachunkowym. Nieznana nam była również ilość miejsc szkoleniowych, jak i ostateczna decyzja o zaproszeniu do udziału.* Z kolei, w sprawie nieujęcia w RPD OUW działań wynikających z programu *Razem bezpieczniej* oraz konkursu *Kibicuję bezpiecznie*, Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wyjaśnił, iż ww. przedsięwzięcia stanowiły realizację programów rządowych, co do których wojewodowie nie dysponowali bezpośrednimi narzędziami badania poziomu bezpieczeństwa mieszkańców regionu, a ocena efektów ich wdrażania opierała się na statystykach policyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 363-364, 367-368)

W okresie objętym kontrolą w RPD OUW uwzględniono natomiast trzy objęte kontrolą działania, zaplanowane do realizacji w *Wykazie działań SSP*, w tym:

- 1) Realizacja projektu *Budujemy miasteczka ruchu drogowego* – zadanie przypisano Wydziałowi Zarządzania Funduszami Europejskimi, dla którego określono, jako miernik wybudowanie miasteczka ruchu drogowego o wartości docelowej 1, tj. wybudowanie jednego miasteczka ruchu drogowego, z terminem realizacji do 31.12.2013 r.;
- 2) Promocja numeru alarmowego 112 – ograniczenie nieuzasadnionych zgłoszeń na numer 112 poprzez przeprowadzenie akcji informacyjno - edukacyjnych wśród społeczeństwa – zadanie przypisano Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, dla którego określono, jako miernik ograniczenie odsetka błędnych powiadomień odebranych przez operatorów systemu 112 w ogólnej liczbie zgłoszeń do wartości docelowej 60%, z terminem realizacji do 31.12.2013 r.;
- 3) Zmniejszanie stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych – w ramach tego działania w RPD OUW uwzględniono następujące zadania:
 - a) *sprawność funkcjonowania oraz jakość przy użyciu narzędzi informatycznych* – zadanie przypisane Biuru Organizacji i Kadr, dla którego przyjęto następujące mierniki: liczbę spraw załatwianych elektronicznie w celu eliminacji papierowego obiegu dokumentów (wartość docelowa 380), liczbę realizowanych wniosków o doskonalenie systemu EZD (założono jako wartość docelową prognozowaną liczbę zgłoszeń: 180) oraz liczbę nowopowstałych modułów w systemie EZD (wartość docelowa 2) – z terminem realizacji do kwietnia 2013 r.;
 - b) *zwiększenie ilości spraw załatwianych elektronicznie oraz wyeliminowanie korespondencji papierowej z wewnętrznego obiegu dokumentów* – zadanie przypisane Biuru Organizacji i Kadr, dla którego przyjęto miernik liczby spraw Jednolitego Rzeczowego Wykazu Akt³² załatwianych elektronicznie (wartość docelowa 240), z terminem realizacji do grudnia 2014;
 - c) *zwiększenie ilości spraw załatwianych elektronicznie oraz wyeliminowanie korespondencji papierowej* – zadanie przypisane Biuru Cyfryzacji i Rozwoju, dla którego przyjęto miernik liczbę spraw JRWA załatwianych

³² Dalej: JRWA.

elektronicznie (wartość docelowa 250), z terminem realizacji do grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 260-261)

1.5. W OUW nie przeprowadzano pisemnych analiz potrzeb kadrowych i organizacyjnych w związku z przystąpieniem do realizacji zadań ujętych w *Strategii*. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny Urzędu, odpowiedzialny zgodnie z § 5 Regulaminu Organizacyjnego za organizację pracy Urzędu, w wyniku analizy zadań *Strategii* uznano, że nie ma potrzeby dokonania zmian organizacyjnych w Urzędzie, gdyż poszczególne Wydziały zadania wynikające ze *Strategii* miały już wpisane do zakresu działania. Ponadto stwierdził, że Urząd nie posiada rezerw kadrowych, ani nie otrzymał dodatkowych etatów do realizacji tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 361-362)

Z analizy dokumentacji organizacyjnej OUW wynikało, że realizację zadań wynikających ze *Strategii* powierzono pracownikom komórek organizacyjnych Urzędu właściwych merytorycznie w zakresie danego działania. W szczególności, pięciu pracownikom Biura Cyfryzacji i Rozwoju powierzono zadania związane z wdrożeniem i zarządzaniem systemem informatycznym EKD w OUW i jednostkach administracji zespolonej. Do szczegółowych obowiązków Kierownika Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego i jego Zastępcy należało dokonywanie okresowych analiz przyjmowanych zgłoszeń alarmowych w celu ustalenia potrzeb systemu powiadamiania ratunkowego oraz współpraca z innymi jednostkami w zakresie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego. Inspektorowi wojewódzkiemu ds. bezpieczeństwa publicznego w Oddziale Planowania Cywilnego i Analiz³³ powierzono natomiast koordynowanie rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań *Razem bezpiecznie* na terenie województwa opolskiego. Osobą odpowiedzialną za realizację całości zadań SSP był Dyrektor Biura Organizacji i Kadr. Wojewoda wyznaczył także przedstawiciela do współpracy z Koordynatorem SSP w osobie Kierownika Oddziału Organizacji i Szkolenia w Biurze Dyrektora Generalnego. Zadania te nie zostały ujęte w zapisach Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, określających zakres obowiązków dyrektora Biura Organizacji i Kadr, ani powierzone w formie pisemnej w inny sposób. Również zadania Kierownika Oddziału Organizacji i Szkolenia w zakresie pełnienia funkcji osoby wyznaczonej od kontaktów z Koordynatorem SSP nie zawarto w pisemnym zakresie czynności tego pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 134-182, 235-245, 251)

W sprawie przyczyny niepowierzenia w formie pisemnej ww. zadań wskazanym pracownikom Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, iż działania ujęte w *Strategii* nie stanowią zadań wynikających z obowiązujących ustaw bądź rozporządzeń i pozostawały bez wpływu na zakres statutowych działań Urzędu. Wskazał także, iż zadania te są zadaniami ograniczonymi czasowo i zostały już przypisane odpowiednim wydziałom merytorycznym Urzędu, co wynika ze Statutu i Regulaminu organizacyjnego. Według wyjaśnień Wicewojewody³⁴ Dyrektor kierujący Biurem Organizacji i Kadr, do którego zakresu, zgodnie ze Statutem, należą zadania objęte działem administracja publiczna był zobowiązany do koordynacji działań dotyczących *Strategii*.

(dowód: akta kontroli str. 361-362, 357-358)

³³ Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego OUW.

³⁴ W okresie od dnia odwołania Ryszarda Wilczyńskiego (tj. 11 listopada 2015 r.) do dnia powołania Adriana Czubaka (tj. 9 grudnia 2015 r.) zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie Wojewodę Opolskiego zastępował Wicewojewoda Antoni Jastrzębski.

1.6. Wykształcenie i doświadczenie zawodowe pracowników Urzędu, którym powierzono wykonanie zadań związanych z wdrażaniem *Strategii* zostało udokumentowane zaświadczeniami i dyplomami ukończenia studiów i szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 285-286)

1.7. W OUW w związku z realizacją projektu *Upowszechnianie e-usług świadczonych przez administrację publiczną w województwie opolskim* zarządzeniem Wojewody Opolskiego³⁵ został powołany zespół do wdrożenia elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją EKD w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu. Do zadań tego zespołu należało opracowanie i aktualizowanie niezbędnej dokumentacji, opracowywanie katalogu spraw, które winny stanowić wyjątki od elektronicznego sposobu dokumentowania przebiegu i rozstrzygania spraw oraz współpraca z komórkami organizacyjnymi Urzędu. Prace zespołu wspomagał Zespół Doradczy, który również sprawował bieżący nadzór merytoryczny nad jego działalnością. Do współpracy z ww. zespołem wdrażającym wyznaczono w każdym Wydziale OUW koordynatora wydziałowego, któremu powierzono wspieranie merytoryczne pracowników i konsultacje Zespołu z Wydziałem. W zakresie pozostałych objętych kontrolą działań SSP Wojewoda nie uczestniczył w tworzeniu ani w pracach roboczych zespołów konsultacyjnych w związku ze wspólną realizacją zadania, mimo zaleceń zawartych w pkt 9 rozdziału VI dokumentu pn. *Ocena stanu wdrażania Strategii po pierwszym roku*³⁶. Wyjaśniając przyczyny niepodjęcia tego rodzaju działań Dyrektor Biura Organizacji i Kadr wskazał, iż OUW nie został zaproszony do wzięcia udziału w tego rodzaju spotkaniach, jak również nie inicjował utworzenia tego rodzaju zespołów. Wyjaśnił także, iż w związku z wdrażaniem systemu EKD w OUW i jednostkach administracji rządowej, przedstawiciele Urzędu stale współpracują z Podlaskim Urzędem Wojewódzkim w zakresie utrzymania i rozwoju tego systemu.

(dowód: akta kontroli str. 264, 270-274, 761-762)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, określonymi w komunikacie Ministra Finansów Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁷, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika (część A pkt 3). Również w treści Załącznika Nr 1 do zarządzenia nr 197/10 Wojewody Opolskiego z 27 października 2010 r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu zobowiązano Dyrektora Generalnego Urzędu i kierowników komórek organizacyjnych do bieżącej aktualizacji zakresów zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych pracowników (§ 5 ust. 2 pkt 3) lit. c)).

Uwzględniając niewiążący charakter opisanych wyżej standardów, NIK zwraca uwagę, iż stosowanie tak określonych wytycznych w odniesieniu do przyjętych zasad wewnętrznej organizacji pracy Urzędu, może mieć istotny wpływ na realizację zadań Wojewody w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy,

³⁵ Nr 132/11 z 9 sierpnia 2011 r., zmienione zarządzeniem nr 31/12 Wojewody Opolskiego z 22 lutego 2012 r.

³⁶ <http://administracja.mac.gov.pl/adm/departament-administra/strategia-sprawne-panst/8085,Strategia-Sprawne-Panstwo-2020.html>

³⁷ Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84. Standard A. Środowisko wewnętrzne, 3. Struktura organizacyjna.

co w myśl art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³⁸, jest obowiązkiem Wojewody, jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych. Wprawdzie Strategia Sprawne Państwo 2020 została przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 17 z dnia 12 lutego 2013 r., ma jednak wiążący charakter dla organów administracji rządowej, której zadania – zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o *województwie i administracji rządowej w województwie* – w powierzonym zakresie realizuje wojewoda.

(dowód: akta kontroli str. 183-215)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK struktura organizacyjna Urzędu umożliwiała wdrażanie celów Strategii.

2. Stan realizacji zadań oraz osiągnięcie planowanych wskaźników wykonania zadań w wybranych działaniach.

Opis stanu faktycznego

Według założeń przyjętych w Wykazie działań SSP Wojewoda, spośród siedmiu działań objętych kontrolą, w odniesieniu do jednego z nich pełnił funkcję organu wiodącego, zaś w przypadku sześciu pozostałych był organem współpracującym. Zadania te były realizowane w następujący sposób:

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

Wojewoda był organem wiodącym dla realizacji tego działania planowanego do realizacji w okresie od stycznia 2014 r. do grudnia 2016 r. Jako efekty podjętych działań przewidywano upraszczanie procesów wewnętrznych.

W Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w latach 2011-2014 został zrealizowany projekt, współfinansowany ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego pn. *Upowszechnianie e-usług w administracji publicznej*.

(dowód: akta kontroli str. 718-753)

W okresie objętym kontrolą, w ramach tego projektu zrealizowano następujące działania zmierzające do uproszczenia wewnętrznych procedur w Urzędzie:

- a) wprowadzono cyfryzację procesów wewnętrznych, w szczególności w odniesieniu do wniosków urlopowych, wniosków o opinię prawną i wniosków o nadanie uprawnień w systemach teleinformatycznych;
- b) wdrożono system Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją w urzędach administracji rządowej, w tym w 10 jednostkach administracji zespolonej³⁹ i 2 jednostkach administracji niezespolonej⁴⁰;
- c) opracowano aplikacje wewnętrzne usprawniające pracę Urzędu, w tym *Helpdesk*, *Intranet*, *BOSIL* (aplikacja agregująca informacje o pracownikach, wyposażeniu pokoi i wydziałów, stanie sprzętu komputerowego i licencji OUW), *Ktel* (elektroniczna książka telefoniczna), *Kreator rejestrów* (aplikacja umożliwiająca tworzenie rejestrów wykorzystywanych przez kilka komórek organizacyjnych Urzędu), aplikacje do elektronicznej rezerwacji sal i samochodów służbowych oraz tworzenia planów pracy OUW;

³⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³⁹ Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny, Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej, Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków oraz Kuratorium Oświaty.

⁴⁰ Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska i Państwowa Straż Rybacka.

- d) w 2014 r. udostępniono Opolską Platformę Cyfrowy Urząd i 12 Biuletynów Informacji Publicznej, zapewniając udostępnienie w jednym miejscu informacji o aktualnych ofertach pracy, zamówieniach publicznych i usługach administracji rządowej województwa opolskiego;
- e) w czerwcu 2015 r. uruchomiono aplikację *Helpdesk* dla administracji zespolonej województwa opolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 115-117, 369-376)

Na potrzeby ww. projektu dokonano zakupu sprzętu komputerowego i oprogramowania, a pracownikom OUW i biorącym udział w projekcie jednostkom administracji publicznej⁴¹, zapewniono udział w szkoleniach z zakresu obsługi wdrażanego systemu. W okresie objętym kontrolą, w przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne szkoleniach uczestniczyło łącznie 375 pracowników OUW i urzędów biorących udział w Projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 666)

Działania w tym zakresie zostały zrealizowane z zachowaniem terminów ustalonych w *Wykazie działań dla SSP* i według oświadczenia Kierownika Biura Organizacji i Kadr przyczyniły się do wyeliminowania przekazywania korespondencji wewnętrznej w Urzędzie w formie papierowej, skrócenia czasu wymiany informacji pomiędzy podmiotami administracji publicznej, a także zwiększenia przejrzystości działań pracowników poprzez odzwierciedlenie w systemie EZD wszystkich czynności podejmowanych w danej sprawie. Z ustaleń kontroli wynika także, iż w ramach opisanego wyżej Projektu w OUW wdrożono zakładane do wykonania aplikacje wewnętrzne, wspierające funkcjonowanie systemu elektronicznego obiegu dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 369-376)

Zgodnie z przyjętymi w OUW zasadami monitorowania stopnia realizacji zadań ujętych w RPD OUW, w sprawozdaniu rocznym za 2014 r. wykazano, iż w związku z realizacją projektu informatycznego *Upowszechnianie e-usług świadczonych przez administrację publiczną* osiągnięto zakładane dla zadania pn. *Zwiększenie ilości spraw załatwianych elektronicznie oraz wyeliminowanie korespondencji papierowej z wewnętrznego obiegu dokumentów* wartości wskaźników, tj. liczby spraw JRWA załatwianych elektronicznie (240) oraz liczby jednostek administracji rządowej, w których wdrożono EZD w (13). W odniesieniu do ww. zadania, przyjęty w RPD OUW na 2015 r. wskaźnik liczby spraw JRWA załatwianych elektronicznie (250 do końca 2015 r.) według stanu na koniec trzeciego kwartału tego roku nie został osiągnięty.

Według Wykazu działań SSP, jako oczekiwany efekt ww. działania przewidywano upraszczanie procesów wewnętrznych, podczas gdy w ramach obowiązujących w OUW zasad monitorowania realizacji zaplanowanych zadań przyjęto wyłącznie wskaźniki rzeczowe, których charakter nie uwzględniał badania tego rodzaju efektu.

(dowód: akta kontroli str. 115-117, 357-358, 361-362, 365-366, 830-879)

2.2. Wprowadzenie zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego

Organem wiodącym dla tego działania był Minister Infrastruktury i Rozwoju. Zgodnie z założeniami przyjętymi w Wykazie działań SSP, w ramach tego zadania przewidziano podjęcie czynności w celu zmiany obowiązujących przepisów, określając formę jego zakończenia, jako wejście w życie ustawy. W OUW nie planowano ani nie podejmowano żadnych czynności w tym zakresie. W okresie objętym kontrolą do Wojewody nie zostały przekazane żadne materiały celem

⁴¹ W tym dziesięciu jednostkom administracji zespolonej i dwóm jednostkom administracji niezespolonej.

ewentualnego zaopiniowania przyjętych propozycji nowych rozwiązań legislacyjnych. Według treści opublikowanego na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pisma Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju z 13 lutego 2015 r.⁴², w ramach konsultacji społecznych skierowano projekt ustawy *o zmianie ustawy o transporcie drogowym* do wyszczególnionych w rozdzielniku podmiotów, wśród których nie wymieniono wojewodów.

(dowód: akta kontroli str. 287)

2.3. Realizacja projektu systemowego *Dobre prawo – sprawne rządzenie*

W okresie objętym kontrolą siedmiu pracowników OUW⁴³ wzięło udział w pięciu⁴⁴ szkoleniach (prowadzonych przez pracowników naukowych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego) pn. *Wzmocnienie potencjału organów nadzoru*. W związku z prowadzoną procedurą rekrutacji, w ramach ustalonego w 2014 r. limitu sześciu osób, Wojewoda wytypował do udziału w ww. szkoleniach pięciu pracowników OUW, z których wszyscy zostali zakwalifikowani do udziału w szkoleniach. W 2015 r., z uwagi na ustalony przez MAiC⁴⁵ limit 22 osób dla wszystkich urzędów wojewódzkich w Polsce i przyjętą zasadę pierwszeństwa według kolejności zgłoszeń, do procesu rekrutacji zgłoszono trzy osoby, z których dwie zostały zakwalifikowane do udziału w szkoleniach.

Zadanie to zostało zrealizowane w terminie określonym w Wykazie działań SSP, który ustalono w okresie od września 2011 r. do września 2015 r., lecz w odniesieniu do zakładanego efektu w postaci poprawy jakości aktów prawa miejscowego oraz decyzji administracyjnych, wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz poprawy jakości rozstrzygnięć organów nadzorujących i kontrolujących działalność JST, Wojewoda, jako organ współpracujący, nie był zobowiązany i nie dokonywał oceny efektów jego wdrażania.

(dowód: akta kontroli str. 288-326, 327-355)

2.4. Podejmowanie działań wynikających z programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań *Razem bezpieczniej (...)*

Wojewoda, jako organ współpracujący przy realizacji przedsięwzięć rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań *Razem bezpieczniej*, przekazywał wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego informacje o możliwości uzyskania dofinansowania w formie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację projektów z zakresu profilaktyki i edukacji na rzecz zwiększenia poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnych. W OUW prowadzono obsługę kancelaryjno-biurową Wojewódzkiego Zespołu Koordynacyjnego ds. realizacji rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań *Razem bezpieczniej*⁴⁶, do którego zadań należała weryfikacja, ocena i wybór projektów, przedkładanych ministrowi właściwemu ds. spraw wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 445-450, 451-454)

W 2013 r. spośród osiemnastu przesłanych do OUW projektów ubiegających się o przyznanie dotacji, Wojewódzki Zespół zakwalifikował sześć, z których cztery uzyskały dofinansowanie na łączną kwotę 338 071 zł. W wyniku weryfikacji

⁴² Pismo podpisane przez działającego z upoważnienia Ministra Sekretarza Stanu Zbigniewa Rynasiewicza nr DTD-I-0210-5-MK/15.

⁴³ W 2014 r. 3 pracowników Wydziału Nadzoru i Kontroli i 2 pracowników Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości, a w 2015 r. po jednym pracowniku każdego z tych Wydziałów.

⁴⁴ W 2014 r. w dn. 12-13.06., 15-16.10. i 29-30.10., a w 2015 r. w dn. 4-5.03. i 18-19.03.

⁴⁵ Organ wiodący.

⁴⁶ Zespół powołany zarządzeniem nr 163/2010 Wojewody Opolskiego z 7 września 2010 r. w jedenastoosobowym składzie, w tym Wicewojewoda, jako Przewodniczący Zespołu, Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, jako Zastępca Przewodniczącego oraz pozostali członkowie – przedstawiciele Opolskich Wojewódzkich Komend: Policji i Państwowej Straży Pożarnej, Śląskiego Oddziału Straży Granicznej, Kuratorium Oświaty, Samorządu Województwa Opolskiego i wybranych komórek organizacyjnych OUW, dalej: Wojewódzki Zespół.

siedemnastu zgłoszonych w 2014 r. projektów wyłoniono siedem, spośród których Minister przyznał dofinansowanie dla trzech projektów, przekazując na ten cel dotację w łącznej kwocie 193 107,76 zł. Ponadto, na podstawie decyzji Zespołu Koordynującego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych została także przyznana kwota 20 000 zł na organizację w dniach 23-24 maja 2014 r. I Opolskiego Regionalnego Przystanku PaT w Opolu, realizowanego przez Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego przy udziale Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu⁴⁷. W 2015 r. dofinansowanie w kwocie 99 940 zł zostało przyznane dla jednego spośród pięciu przekazanych do Ministerstwa projektów, a także przekazano kwotę 20 000 zł na realizację II Opolskiego Regionalnego Przystanku PaT w Krapkowicach. (dowód: akta kontroli str. 444, 455-472)

W okresie objętym kontrolą w województwie opolskim w ramach rządowego programu *Razem bezpiecznie*, jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały łącznie dziesięć projektów⁴⁸, w tym:

- cztery projekty w 2013 r.: *Wiem, więc jestem bezpieczny w świecie realnym i wirtualnym* (Powiat Kluczborski), *Stop! Przemocy* (Powiat Prudnicki), *Pomóż to proste...* (Powiat Opolski) oraz *Przemoc to Nie-Moc* (Województwo Opolskie – Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Opolu);
- cztery projektu w 2014 r.: *Przemoc w rodzinie - jednym głosem mówimy NIE - edycja 2014* (Gmina Głucholazy), *Porozmawiajmy o dojrzewaniu* (Powiat Kluczborski), *Zatrzymać przemoc* (Powiat Prudnicki) oraz I Opolski Regionalny Przystanek PaT (Województwo Opolskie);
- dwa projekty w 2015 r. *Od przemocy do mocy* (Powiat Prudnicki) oraz II Opolski Regionalny Przystanek PaT (Powiat Kędzierzyńsko-Kozielski).

Według danych zawartych w przedłożonych i zweryfikowanych przez Wojewodę sprawozdaniach ww. jednostek samorządu terytorialnego, wszystkie projekty zostały zrealizowane zgodnie z wnioskami i harmonogramami ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 444, 473-523)

W okresie objętym kontrolą przedsięwzięcia te były realizowane w terminie ustalonym w Planie działań, tj. do grudnia 2015 r. Biorąc pod uwagę, iż miernikiem efektywności działań profilaktycznych ujętych w programie *Razem bezpiecznie* były statystyki policyjne, Wojewoda nie był zobowiązany i nie dysponował bezpośrednimi narzędziami dla oceny efektów zrealizowanych działań. Prezentowana w rocznych sprawozdaniach za lata 2013 i 2014 ogólna ocena wdrażania tego programu na terenie województwa opolskiego oparta była o przekazane przez Policję dane, w szczególności dotyczące liczby wypadków z udziałem dzieci i młodzieży, czynów zabronionych popełnianych przez nieletnich i na nieletnich oraz ujawnionych przypadków patologii i demoralizacji. Według tych danych, które porównywano do danych z lat ubiegłych, odnotowano spadek przestępczości narkotykowej na terenie województwa opolskiego, a także wysoki stopień zaufania społecznego, którym cieszy się Policja (67,1% w 2013 r.) i deklarowane przez 79,1% mieszkańców Opolszczyzny poczucie bezpieczeństwa po zmroku w okolicy miejsca zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 367-368, 537-579)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda przedkładał ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych sprawozdania roczne, zawierające ogólną ocenę realizacji programu *Razem bezpiecznie* w województwie opolskim oraz kwartalne informacje dotyczące wykorzystania środków dotacji budżetu państwa na realizację tego programu, w zakresie określonym w kierowanych do OUW pismach ww. Ministra.

(dowód: akta kontroli str. 524-536, 537-561, 562-579)

⁴⁷ W ramach dofinansowania ogólnopolskiej akcji pn. Przystanek PaT, stanowiącej część programu *Profilaktyka a Ty*.

⁴⁸ Pozostałe zgłoszone do realizacji projekty nie uzyskały dofinansowania.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wojewoda w latach 2013-2015 nie sporządzał kwartalnych analiz i ocen realizacji rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań *Razem bezpiecznie*, mimo iż w pkt 7.3 *Monitorowanie i ocena realizacji programu* przewidziano, iż co kwartał wojewodowie przedstawiają analizę i ocenę realizacji programu z sugestiami korekt i dalszych działań.

(dowód: akta kontroli str. 524-536, 537-561, 562-579)

Wyjaśniając przyczyny niesporządzania ww. analiz i ocen Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego OUW wskazał, iż w ramach analiz i ocen rządowego programu *Razem bezpiecznie* Wojewoda kwartalnie przekazywał informacje w formie określonej przez organ wiodący, tj. MSWiA, które zawierały dane o nazwie jednostki samorządu terytorialnego, z którą zawarto porozumienie oraz o wysokości kwot: podlegających przekazaniu zgodnie z takim porozumieniem, faktycznie przekazanych i wydatkowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w związku z realizacją projektu. Informacje te były wykorzystywane przez organ wiodący do analizy bieżącego wykorzystania rezerwy celowej, zabezpieczonej na realizację programu *Razem bezpiecznie* oraz monitorowania wysokości niewykorzystanych środków zwracanych do budżetu państwa. Wyjaśnił także, iż przedsięwzięcia realizowane w ramach programu dotyczyły całego roku kalendarzowego, stąd przekazywane Ministrowi roczne oceny realizacji programu w formie określonych przez ten organ sprawozdań odzwierciedlały faktyczną ocenę i analizę programu.

(dowód: akta kontroli str. 758-759)

W ocenie NIK, sporządzane przez Wojewodę sprawozdania kwartalne z wykonania planu wydatków przeznaczonych na realizację rządowego programu *Razem bezpiecznie*, zawierające informacje o kwotach z rezerwy celowej, przekazanych na dofinansowanie realizowanych projektów nie stanowią analiz i ocen realizacji programu z sugestiami korekt i dalszych działań, o których mowa w pkt 7.3 tego programu.

Opis stanu
faktycznego

2.5. Realizacja projektu *Budujemy miasteczka ruchu drogowego (...)*

Wojewoda realizował projekt *Budujemy miasteczka ruchu drogowego*⁴⁹ w oparciu o porozumienie z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (Beneficjentem)⁵⁰ z 18 maja 2011 r.⁵¹, zgodnie z którym termin realizacji zadania określono na 31 grudnia 2013 r. Ustalono też pięcioletni okres trwałości projektu, licząc od dnia zakończenia inwestycji, nie krócej jednak niż do 31 grudnia 2018 r. Zgodnie z pkt III.3 Porozumienia, Wojewoda zobowiązał się do realizacji tego projektu zgodnie z ustalonym harmonogramem, przygotowania i przeprowadzenia postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego oraz realizacji inwestycji budowy miasteczka, w szczególności zawierania wszelkich umów koniecznych do osiągnięcia tego celu, w tym porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 382-394)

W wyniku przeprowadzonego konkursu⁵² powołany przez Wojewodę Zespół ds. oceny ofert przedłożonych przez jednostki samorządu terytorialnego⁵³ dokonał

⁴⁹ Dalej: Projekt.

⁵⁰ Dalej: MSWiA.

⁵¹ Zmienione aneksami: nr 1 z 10 września 2012 r., nr 2 z 3 grudnia 2012 r. oraz nr 3 z 21 kwietnia 2015 r. Dalej: Porozumienie.

⁵² Konkurs przeprowadzono według zasad określonych w Regulaminie, wprowadzonym zarządzeniem nr 212/11 Wojewody Opolskiego z 16 grudnia 2011 r.

wyboru oferty złożonej przez Miasto Opole, która uzyskała najwyższą liczbę punktów⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 377-381)

Zgodnie z treścią zawartego z Miastem Opole porozumienia z 27 lutego 2013 r., wartość projektu określono na kwotę nie więcej niż 580 tys. zł, z czego Wojewoda zobowiązał się do zabezpieczenia kwoty 550 tys. zł z przeznaczeniem na projekt i budowę oraz kwoty 30 tys. zł z przeznaczeniem na zarządzanie i nadzór, co odpowiadało kwotom środków przyznanych na podstawie pkt V.3 ww. porozumienia z MSWiA. Wyboru wykonawcy zadania dokonano w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego przez Miasto Opole na podstawie art. 16 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁵⁵, a w załączniku nr 2 do ww. porozumienia ujęto *Harmonogram wdrażania Projektu Budujemy miasteczka ruchu drogowego*. Szczegółowe zasady realizacji zadania określono w *Umowie o realizację projektu* z 27 lutego 2013 r., zgodnie, z którą termin zakończenia rzeczowej realizacji projektu ustalono na 14 października 2013, zaś zakończenie finansowe zadania zaplanowano na 31 grudnia 2013 r. Zgodnie z postanowieniami umowy, Miastu Opole powierzono czynności niezbędne do realizacji inwestycji, obejmujące przygotowanie dokumentacji przetargowej, wybór wykonawcy, zapewnienie inspektorów nadzoru inwestorskiego we wszystkich wymaganych branżach, spełnienie wymogów przepisów *Prawa budowlanego*, a także przygotowanie i przeprowadzenie czynności odbiorów częściowych i odbioru końcowego oraz oddanie obiektu do użytkowania. Miasto Opole zobowiązało się także do zapewnienia trwałości projektu w okresie pięciu lat od daty finansowego zakończenia jego realizacji. Wojewoda – jako podmiot uprawniony – miał zagwarantowane prawo udziału w takich czynnościach jak prace komisji przetargowej, opracowanie wzoru umowy, odbiory częściowe i odbiór końcowy zrealizowanych prac. Stosownie do § 8 ust. 1 i ust. 2 umowy, Miasto Opole zobowiązało się do złożenia w ciągu 30 dni kalendarzowych od zakończenia finansowego realizacji projektu⁵⁶, planu działań, obejmującego okres trwałości projektu w zakresie wykorzystania infrastruktury powstałej w trakcie jego realizacji, zmierzających do realizacji przyjętych celów, określonych w porozumieniu⁵⁷ oraz sporządzenia pięciu raportów o sposobie realizacji planu działań w ciągu pięciu lat od zakończenia realizacji projektu, raz w roku, w terminie do dnia 30 stycznia danego roku za rok ubiegły, przy czym termin złożenia pierwszego raportu ustalono na dzień 30 marca 2014 r. Odbioru i przejęcia do użytkowania inwestycji obejmującej budowę miasteczka ruchu drogowego dokonano w dniu 28 listopada 2013 r., tj. z zachowaniem terminu ustalonego dla tego zadania (lipiec 2011-grudzień 2013).

(dowód: akta kontroli str. 395-419, 420-425)

W związku ze zmianą Porozumienia, zawartego między MSWiA a Wojewodą, polegającą na ustaleniu, jako początku biegu okresu trwałości projektu dnia przekazania Beneficjentowi płatności końcowej⁵⁸, dokonano stosownej modyfikacji umowy o realizację tego projektu, poprzez dodatkowe zobowiązanie Miasta Opola do przekazywania Wojewodzie rocznych sprawozdań z osiągniętego efektu

⁵³ W skład Zespołu powołano dwóch przedstawicieli OUW, Komendanta Wojewódzkiego Policji (lub jego przedstawiciela) oraz przedstawiciela Opolskiej Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

⁵⁴ Ogłoszenie w sprawie ostatecznych wyników konkursu zamieszczono w BIP OUW w dniu 8 marca 2012 r.

⁵⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁵⁶ Tj. 31 grudnia 2013 r. – zgodnie z § 2 ust. 4 Porozumienia.

⁵⁷ Zgodnie z § 1 ust. 3 Porozumienia, wybudowanie Miasteczka miało umożliwić prowadzenie profesjonalnych zajęć praktycznych wzmacniających system edukacji szkolnej w zakresie problematyki bezpieczeństwa ruchu drogowego.

⁵⁸ Aneks nr 3 z 21 kwietnia 2015 r. do porozumienia z 18 maja 2011 r. w sprawie wspólnej realizacji projektu *Budujemy Miasteczka Ruchu Drogowego*.

w postaci liczby osób korzystających z infrastruktury w ciągu roku. Biorąc pod uwagę, iż pięcioletni okres trwałości projektu rozpoczął bieg z dniem 20 sierpnia 2015 r., tj. w dniu przekazania Beneficjentowi ostatniej płatności, Prezydent Miasta Opola przy piśmie z 15 czerwca 2015 r. przedłożył Ramowy Plan Działań wraz ze sprawozdaniem z realizacji tego Planu za 2014 r. W sprawozdaniu tym wykazano organizację w okresie od czerwca do grudnia 2014 r. zajęć i seminariów edukacyjnych oraz rodzinnych turniejów rowerowych, połączonych z nauką resuscytacji przez Młodzieżowy Dom Kultury w Opolu we współpracy z Wydziałem Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Opolu oraz działania z udziałem dzieci uczęszczających do przedszkoli, uczniów szkół podstawowych, uczestników półkolonii letnich oraz nauczycieli opolskich szkół i przedszkoli obejmujące organizację egzaminów na kartę rowerową, konkursów z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Z uwagi na sposób określenia obowiązków sprawozdawczych Beneficjenta i ustalenie wartości docelowych wskaźnika rezultatu projektu⁵⁹ w pierwszym roku jego funkcjonowania, tj. w 2015 r., pierwsze sprawozdanie Miasta Opola z osiągniętego efektu rzeczowego w postaci liczby korzystających z infrastruktury w ciągu roku zostanie przekazane w 2016 r.

Zgodnie z założeniami przyjętymi w Wykazie działań SSP, oczekiwany efekt realizacji ww. projektu miał stanowić wzrost świadomości dzieci i młodzieży w zakresie wychowania komunikacyjnego, podczas gdy analiza dokumentacji zrealizowanego projektu wskazuje, iż nie zakładano badania tego rodzaju efektów.

(dowód: akta kontroli str. 426-443)

2.6. Podejmowanie działań profilaktycznych skierowanych do młodych kibiców, które będą miały na celu popularyzowanie zasad *fair play* oraz poszanowanie drugiego człowieka (...)

W Wykazie działań SSP, w zakresie zadania zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych, przewidziano podejmowanie działań profilaktycznych skierowanych do młodych kibiców, które będą miały na celu popularyzowanie zasad *fair play* oraz poszanowanie drugiego człowieka bez względu na wyznania religijne i narodowość, w tym przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa, z terminem realizacji 2009-2015. W ramach tego zadania Wojewoda, jako organ współpracujący, w latach 2014-2015 udostępnił jednostkom samorządu terytorialnego województwa opolskiego informację o ogłoszonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych konkursie *Kibicuję bezpiecznie* na projekt promujący zasady bezpiecznego kibicowania. W wyniku weryfikacji zgłoszonych do OUW wniosków przekazano do MSW w 2014 r. jeden projekt⁶⁰, a w 2015 r. dwa projekty⁶¹. Żaden ze zgłoszonych projektów nie został nagrodzony w organizowanym przez MSW konkursie.

(dowód: akta kontroli str. 115-117, 599-605)

W ramach bieżących zadań realizowanych w latach 2013-2015 pracownicy Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego OUW brali udział w posiedzeniach Wojewódzkiego Zespołu ds. Imprez Masowych, uczestniczyli w meczach piłki nożnej o podwyższonym ryzyku w charakterze obserwatorów oraz przeprowadzali kontrole przestrzegania warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu utrwalania przebiegu imprezy masowej na obiektach, w których utrwalanie

⁵⁹ Minimalna liczba użytkowników przypadająca na miasteczko ruchu drogowego wynosi 530 osób i w kolejnych latach (do 2020 r.) powinna wzrastać o 10% rocznie w stosunku do stanu z roku poprzedniego.

⁶⁰ Powiat Krapkowicki. Tu kibicujemy bezpiecznie (Starostwo Powiatowe w Krapkowicach).

⁶¹ *Kibice na szóstkę* (Urząd Miejski w Byczynie), *Kibic na medal* (Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle).

przebiegu imprezy masowej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk jest obowiązkowe⁶².

(dowód: akta kontroli str. 606-655)

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

W ramach tego zadania, w odniesieniu do którego Wojewoda był organem współpracującym, w latach 2014-2015 Dyrektor Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego uczestniczył w trzech szkoleniach organizowanych przez podmioty spoza OUW⁶³, w trakcie których prezentował uczestnikom problematykę przyjmowania i obsługi zgłoszeń w CPR. W okresie objętym kontrolą, w OUW zorganizowano także cztery spotkania o charakterze edukacyjno-informacyjnym, w tym w ramach stażu dla pielęgniarek i pielęgniarzy uczestniczących w projekcie *Profesjonalne pielęgniarstwo systemu ratownictwa medycznego w Polsce – wsparcie kształcenia podyplomowego*, zajęcia ze słuchaczami szkolenia uzupełniającego strażaka jednostki ochrony przeciwpożarowej oraz zajęcia z uczniami dwóch opolskich gimnazjów⁶⁴, w ramach których prezentowano problematykę funkcjonowania numeru 112.

(dowód: akta kontroli str. 115-117, 580-588)

W okresie od maja do października 2015 r. Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego zorganizował cztery spotkania szkoleniowe z udziałem operatorów numerów alarmowych, dyspozytorów i dyżurnych służb ratowniczych. Spotkania te miały na celu poprawę jakości współpracy pomiędzy ww. służbami oraz wymianę doświadczeń i informacji w zakresie umożliwiającym wzajemne poznanie charakteru pracy poszczególnych służb. W trakcie czterech tego rodzaju spotkań przeszkolonych zostało łącznie 207 osób w około pięćdziesięciosobowych grupach.

(dowód: akta kontroli str. 589)

Ponadto, zgodnie z oświadczeniem Dyrektora Centrum Powiadamiania Ratunkowego OUW, w celu optymalizacji funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego w siedzibie OUW przeprowadzono prace remontowe polegające na adaptacji pomieszczeń, w których utworzono salę konferencyjną oraz dodatkową szatnię, a także salę wideokonferencyjną, którą wyposażono w system umożliwiający wyświetlania prezentacji do szkoleń teoretycznych dla operatorów numerów alarmowych w zakresie certyfikacji uprawnień.

(dowód: akta kontroli str. 596-598)

W 2014 r. w OUW zatrudniono dodatkowych pracowników, w tym informatyków do obsługi systemu informatycznego powiadamiania ratunkowego (SI WCPR), psychologa i pracownika ds. administracyjnych, a w 2015 r. sześciu nowych operatorów numerów alarmowych.

Dla zadań podejmowanych w tym zakresie, termin ich realizacji określono w Wykazie działań SSP na grudzień 2023 r., zakładając, jako ich efekt zmniejszenie liczby zgłoszeń fałszywych lub złośliwych. W ramach przyjętych w OUW zasad monitorowania zadań ujętych w RPD, dla potrzeb sporządzania kwartalnych i rocznych sprawozdań z jego realizacji prowadzono bieżącą analizę zgłoszeń na numer 112, ustalając odsetek błędnych powiadomień odebranych przez

⁶² Dz. U. z 2011 r., Nr 16, poz. 73.

⁶³ W dniu 15 maja 2014 r. posiedzenie Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Prudniku, w dniu 6 czerwca 2015 r. szkolenie pracowników Starostwa Powiatowego w Namysłowie, w dniach 29-30 lipca 2014 r. szkolenie służby dyżurnej jednostek Policji województwa opolskiego.

⁶⁴ Publiczne Gimnazjum Nr 7 im. Gen. Władysława Andersa w Opolu i Publiczne Gimnazjum w Turawie.

operatorów systemu w ogólnej liczbie zgłoszeń. Z danych ujętych w okresowym sprawozdaniu OUW za 2013 r. wynikało, iż nie doszło do ograniczenia odsetka tego rodzaju powiadomień do zakładanego w RPD OUW poziomu 60% na koniec 2013 r., gdyż udział błędnych zgłoszeń w łącznej liczbie powiadomień odebranych przez operatorów numeru 112 uległ w tym roku zwiększeniu do 77%, w stosunku do przyjętej wartości bazowej tego wskaźnika na poziomie 75%.

(dowód: akta kontroli str. 115-117, 590-595, 779-829)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie NIK, realizacja objętych kontrolą zadań przebiegała zgodnie z założeniami przyjętymi w opracowywanych w Urzędzie dokumentach planistycznych i z zachowaniem wyznaczonych terminów. W odniesieniu do zadań ujętych w planach działalności OUW, Wojewoda ustalał rzeczowe mierniki ich wykonania, co wobec nieokreślenia w *Planie działań* wskaźników postępu wdrażania poszczególnych działań uniemożliwiało dokonanie przez Wojewodę oceny osiągnięcia zakładanego w tym planie efektu.

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie występował o dokonanie zmian w zakresie przyjętych w *Planie działań* harmonogramów, jak również nie zgłaszał nowych zadań ani działań w odniesieniu do objętych kontrolą działań. W związku z pismem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 lutego 2015 r., zawierającym informację o zatwierdzeniu *Planu działań* przez Koordynatora i prośbę o dokonanie przeglądu tego planu pod kątem ewentualnej aktualizacji, z uwagi na brak potrzeb modyfikacji przyjętych w tym dokumencie zadań i terminów Wojewoda nie zgłaszał wniosków o dokonanie jakichkolwiek zmian w tym zakresie⁶⁵.

(dowód: akta kontroli str. 251)

Ustalone
nieprawidłowości

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

4. Planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację wybranych działań

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z zapisami *Strategii* przyjęto założenie, iż finansowanie zaplanowanych do realizacji działań będzie wymagało zaangażowania środków pochodzących z różnych źródeł, w tym budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz środków europejskich.

Z analizy dokumentacji księgowej OUW wynikało, iż w okresie objętym kontrolą na realizację zadań SSP wydatkowano środki publiczne w łącznej wysokości 7 502 162,45 zł, w tym: 785 278,45 zł w 2013 r., 6 324 792,10 zł w 2014 r. oraz 392 091,90 zł w 2015 r., z czego kwota 5 536 319,56 zł pochodziła z budżetu środków europejskich, a kwota 1 965 842,88 zł z budżetu państwa. Ponadto, w ramach rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań *Razem bezpieczniej*, w ramach wkładu własnego, wydatkowano kwotę 257 990,25 zł z budżetów sześciu jednostek samorządu terytorialnego z obszaru

⁶⁵ Pismo Wojewody z 13 marca 2015 r. nr OK.I.041.1.2015.AM.

województwa opolskiego⁶⁶, które w okresie objętym kontrolą realizowały projekty współfinansowane z budżetu państwa.

4.1. W odniesieniu do zadania obejmującego wprowadzenie zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego, nie planowano ani nie wydatkowano środków publicznych, z uwagi na niepodejmowanie żadnych działań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 115-117)

4.2. W związku z realizacją przez OUW projektu *Upowszechnianie e-usług świadczonych przez administrację publiczną w województwie opolskim*⁶⁷, w okresie objętym kontrolą wydatkowano łącznie kwotę 6.291.287,30 zł, w tym:

- a) kwotę 68 507,60 zł w 2013 r. z przeznaczeniem na sfinansowanie usług opracowania dokumentacji przetargowej (33 087 zł), zarządzanie projektem (30 500,60 zł) oraz promocję projektu (4 920 zł);
- b) kwotę 6 043 279,70 zł w 2014 r. z przeznaczeniem na zakup sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem (3 678 244,93 zł), utworzenie Opolskiej Platformy Cyfrowy Urząd wraz z integracją z systemem EKD i BIP (1 787 000 zł), zakup dostępowych łącz telekomunikacyjnych (283 207,50 zł), przeprowadzenie szkoleń dla użytkowników (125 164,20 zł), zarządzanie projektem (76 403,98 zł) oraz promocję projektu (93 259,09 zł);
- c) kwotę 179 500 zł w 2015 r. z przeznaczeniem na organizację szkoleń dla użytkowników.

W okresie objętym kontrolą wielkości środków przeznaczonych na sfinansowanie przedmiotowych wydatków ujmowano w budżecie Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego na podstawie stosownych decyzji Ministra Finansów⁶⁸ i Wojewody Opolskiego⁶⁹.

(dowód: akta kontroli str. 666-684)

4.3. Realizacja projektu systemowego *Dobre prawo – sprawne rządzenie*. W ramach tego zadania koszty organizacji szkoleń w całości ponosił ich organ wiodący – Minister Administracji i Cyfryzacji, stąd w planie finansowym Urzędu Wojewódzkiego nie wyodrębniono środków na realizację tego zadania. W związku ze skierowaniem siedmiu pracowników do udziału w szkoleniach organizowanych w ramach tego projektu wydatkowano łącznie kwotę 3 180,04 zł w związku z koniecznością odbycia podróży służbowych przez uczestników ww. szkoleń, w tym 2 268,14 zł w 2014 r. i 911,90 zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 288, 327)

4.4. W okresie objętym kontrolą na realizację działań w ramach rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań *Razem bezpiecznie* zostały przeznaczone środki zaplanowane na ten cel w części 85/16 budżetu państwa⁷⁰, pochodzące z rezerwy celowej, w tym:

- a) w 2013 r. w łącznej wysokości 338 071 zł na realizację czterech projektów o wartości 415 026 zł, w ramach których jednostki samorządu terytorialnego tytułem wkładu własnego wydatkowały łącznie kwotę 76 955 zł, w tym: Powiat Prudnicki – 40 600 zł, Powiat Kluczborski – 14 011 zł, Województwo Opolskie – 4 560 zł oraz Powiat Opolski – 17 784 zł. W związku z końcowym

⁶⁶ Województwo Opolskie, Powiat Prudnicki, Powiat Kluczborski, Powiat Opolski, Powiat Kędzierzyńsko-Kozielski i Gmina Glucholazy.

⁶⁷ na podstawie umowy o dofinansowanie z 11.09.2013 r. nr RPO.02.00-16-013/13-00.

⁶⁸ Z 14 sierpnia 2013 r.: nr IP/4135/18BE/5/DKO/13/81981, MF/IP09/002820/16BP/13/SHE/2013/81908 oraz IP/4135/16BE/13/SHE/2013/81902; z 13.03.2014 r.: nr IP6/4135/6BE/4/PBQ/2014/242246 i MF/IP06/000517/6BP/3/PBQ/2014/24234, z 7 kwietnia 2014 r. nr IP6/4135/6BE/5/PBQ/2014/30001 i MF/IP06/000711/6BP/4/PBQ/2014/29994, z 18 czerwca 2014 r. nr IP6/4135/6BE/11/PBQ/2014/54993 i MF/IP06/001604/6BP/9/PBQ/2014/54991 oraz 25 listopada 2014 r. nr IP6/4135/6BE/31/PBQ/2014/106971 i MF/IP06/004917/6BP/24/PBQ/2014/106969.

⁶⁹ Z 20 sierpnia 2013 r. nr FBC-I.3111.2.41.2013.EG, z 21 lutego 2014 r. nr FBC-I.3111.4.2014

⁷⁰ Na podstawie decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa: z 18 kwietnia 2013 r. nr MF/FS07/000787, z 9 kwietnia 2014 r. nr MF/FS07/000896, z 11 kwietnia 2014 r. nr MF/FS07/000911, z 13 kwietnia 2015 r. nr MF/FS7/000617/2015, z 4 maja 2015 r. nr MF/FS7/001141/2015.

rozliczeniem kwoty udzielonej dotacji dokonano zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanej kwoty w łącznej wysokości 1 300,15 zł⁷¹.

- b) w 2014 r. w łącznej wysokości 213.107,76 zł na realizację czterech projektów o wartości 344.443,01 zł, w ramach których jednostki samorządu terytorialnego tytułem wkładu własnego wydatkowały łącznie kwotę 131 335,25 zł, w tym: Powiat Prudnicki – 40 600 zł, Powiat Kluczborski – 31 295,25 zł, Gmina Głucholazy – 13 440 zł oraz Samorząd Województwa Opolskiego – 46 000 zł. W związku z końcowym rozliczeniem kwoty udzielonej dotacji dokonano zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanej kwoty w wysokości 283,50 zł⁷².
- c) w 2015 r. w wysokości 119 940 zł na realizację dwóch projektów o wartości 169 640 zł, w ramach których jednostki samorządu terytorialnego tytułem wkładu własnego wydatkowały łącznie kwotę 49 700 zł, w tym Powiat Prudnicki – 37 700 zł oraz Powiat Kędzierzyńsko-Kozielski – 12 000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 444, 473-523, 686-690)

Wysokość kwot dotacji ujętych w budżecie państwa, przeznaczonych na realizację projektów w ramach programu *Razem bezpieczniej* została określona w treści wniosków o dofinansowanie, składanych do ministra właściwego ds. wewnętrznych przez ww. jednostki samorządu terytorialnego, za pośrednictwem Wojewody Opolskiego. Prawidłowość wykorzystania dotacji została zweryfikowana przez pracowników Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego OUW na podstawie sporządzonych przez jednostki samorządu terytorialnego sprawozdań i załączonych dokumentów księgowych, potwierdzających sposób wydatkowania przekazanych środków finansowych.

W wyniku analizy przedłożonych sprawozdań Wojewoda nie stwierdził okoliczności uzasadniających wystąpienie z żądaniem zwrotu dotacji na podstawie art. 164 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 444)

4.5. Zgodnie z Porozumieniem zawartym przez Wojewodę z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 18 maja 2011 r., budowa miasteczka ruchu drogowego w województwie opolskim stanowiła część projektu realizowanego przez MSWiA, obejmującego budowę szesnastu tego rodzaju miasteczek w całej Polsce. Projekt ten realizowany był w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Priorytet VIII Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe, Działanie 8.1 Bezpieczeństwo ruchu drogowego. Środki na sfinansowanie całości projektu o łącznej wartości 10 mln zł pochodziły z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (85%) oraz z budżetu państwa, w ramach wkładu własnego MSWiA (15%). W wyniku modyfikacji zapisów ww. Porozumienia⁷³, ostatecznie na realizację projektu przeznaczono łącznie kwotę konieczną do przeprowadzenia inwestycji przez Wojewodę, jednak nie więcej niż 580 tys. zł, w tym kwotę nie większą niż 30 tys. zł z przeznaczeniem na zarządzanie i nadzór nad realizacją projektu, a kwotę nie większą niż 550 tys. zł na wykonanie projektu i budowę miasteczka ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 382-419)

Na realizację projektu wydatkowano łącznie 380 tys. zł, w tym kwotę 323 tys. zł ujętą w budżecie środków europejskich na 2013 r. w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 oraz kwotę 57 tys. zł, stanowiącą środki pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa, ujętą w części 85/16⁷⁴. Różnica między wysokością środków przewidzianych na realizację tego projektu

⁷¹ W tym: kwota 318 zł zwrócona przez Województwo Opolskie, kwota 262,78 zł zwrócona przez Powiat Opolski oraz kwota 719,37 zł zwrócona przez Powiat Kluczborski.

⁷² Kwota zwrócona przez Powiat Kluczborski.

⁷³ Aneks Nr 2 z 3 grudnia 2015 r.

⁷⁴ Na podstawie decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa z 21 października 2013 r.: nr MF/IP06/004289/5BP/108/ZIQ/2013/104336 oraz nr IP6/4135/5BE/89/ZIQ/2013/104340.

a kwotą faktycznie wydatkowaną wynikała z wartości ceny oferty wybranej, jako najkorzystniejszej, w postępowaniu przetargowym przeprowadzonym przez Miasto Opole w celu wyłonienia wykonawcy. (dowód: akta kontroli str. 420-425, 691-692)

4.6. W ramach działań na rzecz optymalizacji funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego, w wyniku dokonanych zmian, w budżecie Wojewody na 2014 r. ujęto kwotę 66 420 zł z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne⁷⁵. Środki te wydatkowano w całości w związku ze zrealizowaną dostawą i uruchomieniem zestawu wideokonferencyjnego dla potrzeb Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. (dowód: akta kontroli str. 596-598, 693-696)

Ponadto, w wyniku zwiększenia planu wydatków budżetu państwa w 2015 r., ze środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa⁷⁶ sfinansowano wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla sześciu osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – operatorów numerów alarmowych, począwszy od 1 sierpnia 2015 r., przeznaczając na ten cel łącznie kwotę 91 740 zł.

(dowód: akta kontroli str. 697)

4.7. W związku z niewyłonieniem w przeprowadzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych konkursie *Kibicuję bezpiecznie* żadnego ze zgłoszonych z terenu województwa opolskiego projektów, Wojewoda nie dysponował środkami publicznymi przeznaczonymi do wydatkowania na ten cel. Pozostałe działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych były podejmowane w ramach realizowanych przez pracowników OUW obowiązków służbowych, stąd nie jest możliwe wyodrębnienie kwot planowanych z tego tytułu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 115-117)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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 SSP.

5. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych

Opis stanu
faktycznego

W związku z pismem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji z 10 marca 2015 r. w sprawie przekazania przez poszczególne resorty i urzędy informacji niezbędnych do sporządzenia sprawozdania z efektów wdrażania *Strategii*, Wojewoda w wyznaczonym terminie przekazał sprawozdanie z realizacji tych zadań, według otrzymanego wzoru.

W treści przedłożonego sprawozdania ujęto wyłącznie realizację następujących działań, podejmowanych w OUW w ramach Celu 2 *Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa*, kierunek interwencji 2.3.1 *Doskonalenie standardów zarządzania*:

- a) usprawnianie systemów zarządzania oraz standardów obsługi klientów, wykazując działania polegające na tworzeniu centrów obsługi klientów i monitorowaniu ich satysfakcji;
- b) optymalizacja procedur wewnętrznych w administracji rządowej w województwie, wykazując działania zmierzające do zmniejszenia stopnia

⁷⁵ Na podstawie decyzji Wojewody Opolskiego z 2 września 2014 r. nr FBC.I.3111.2.53.2014.EG.

⁷⁶ Na podstawie decyzji Ministra Finansów z 5 sierpnia 2015 r. nr MF/FS7/002684/2015.

- sformalizowania procesów wewnętrznych, w tym obowiązków sprawozdawczych pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania;
- c) wdrażania systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz systemów ERP, wykazując działania polegające na uruchomieniu tego rodzaju systemów w OUW.

(dowód: akta kontroli str. 252-257)

Wyjaśniając przyczyny niewykazania w przedłożonym Koordynatorowi sprawozdaniu realizowanych przez Wojewodę zadań w zakresie udziału pracowników Urzędu w szkoleniach organizowanych w ramach projektu *Dobre prawo – sprawne rządzenie* oraz działań podejmowanych przez pracowników Wydziału Zarządzania i Bezpieczeństwa Kryzysowego OUW w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych i promocji numeru 112, Dyrektor Biura Organizacji i Kadr, sporządzający projekt przekazanego Koordynatorowi sprawozdania wskazał, iż w informacji o realizacji działań w ramach *Strategii* ujęte zostały wyłącznie zadania, dla których Wojewoda był organem wiodącym. Wskazanych wyżej zadań nie ujęto w sprawozdaniu, gdyż organem wiodącym w tym zakresie był Minister, a Wojewoda pozostawał jedynie organem współpracującym.

(dowód: akta kontroli str. 365-366)

Ocena częściowa

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

W ocenie NIK Wojewoda wywiązał się z obowiązków sprawozdawczych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁷, 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 Opolu.

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.

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.

Opole, dnia 28 stycznia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

Kontroler
Ewa Tomaszewska
Doradca prawny

.....
podpis

.....
podpis

⁷⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096. Dalej: ustawa o NIK.