



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.028.01.2015
P.15.004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@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 Szczecinie ¹
Kontrolerzy	Bogumiła Mędrzak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98806 z dnia 28.10.2015 r. Małgorzata Jabłońska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli 98807 z dnia 28.10.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie ² , ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Tałasiewicz – Wojewoda Zachodniopomorski w okresie od. 10.03.2014 r. do 8.12.2015 r. Piotr Jania - Wojewoda Zachodniopomorski od dnia 9.12.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 7)
Zakres kontroli	Realizacja przez Wojewodę zadań obejmujących: 1) Zapewnienie warunków organizacyjnych do realizacji wyznaczonych zadań Strategii „Sprawne Państwo 2020”. 2) Realizacja oraz osiąganie planowanych wskaźników wykonania zadań w wybranych kierunkach interwencji. 3) Dokonywanie zmian w planach działań i wskaźnikach osiągania wartości końcowych w kontrolowanych kierunkach interwencji. 4) Planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację zadań w wybranych 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 1 grudnia 2015 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna ³	Wojewoda Zachodniopomorski terminowo podejmował działania, dla których w Planie Działań Strategii „Sprawne Państwo 2020” ⁴ wojewodowie pełnili rolę „organu
---------------------------	--

¹ Zwana dalej „NIK”.

² Zwany dalej „ZUW”.

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

⁴ Zwana dalej „Strategia” lub „SSP”.

współpracującego”. W Planie Działań SSP Wojewoda Zachodniopomorski⁵ nie był ustanowiony jako „organ wiodący” odpowiedzialny za realizację działań w 7 kierunkach interwencji objętych kontrolą

ZUW nie przeprowadził analizy dostosowania rozwiązań organizacyjno-prawnych na potrzeby realizacji celów SSP. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w podejmowaniu działań wpisujących się w zakres Strategii, z powodu braków kadrowych czy niewłaściwych rozwiązań organizacyjnych. Wykonywanie działań SSP powierzone zostało właściwym merytorycznie komórkom organizacyjnym, stosownie do ich zadań statutowych określonych w regulaminie.

Wojewoda, mimo że nie był zobowiązany, określił dla 2 z 11 Działań objętych kontrolą, mierniki efektów ich realizacji. Były to efekty rzeczowe, które dla działań podejmowanych w ramach Programu „Razem bezpiecznie” nie odnosiły się do postępu i skutku tych działań.

Wojewoda zapewnił środki finansowe na realizację Działań objętych kontrolą oraz przestrzegał zasad dotyczących sporządzania sprawozdań określonych przez Koordynatora Strategii⁶.

ZUW nie przestrzegał obowiązku sporządzania kwartalnych analiz i ocen realizacji Programu „Razem bezpiecznie” będącego jednym z istotnych dokumentów Strategii, co stanowiło naruszenie postanowień pkt. 7.3 Program (pn. Monitorowania i ocena realizacji programu).

1. Warunki organizacyjne do realizacji zadań Strategii „Sprawne Państwo 2020” w wybranych obszarach.

Opis stanu faktycznego

W regulaminie organizacyjnym ZUW nie wyodrębniono zadań odnoszących się do Działań Strategii. Do wspólnych zadań wydziałów należało m.in. inicjowanie i podejmowanie przedsięwzięć w celu zapewnienia właściwej i terminowej realizacji zadań i kompetencji Wojewody oraz opracowywanie okresowych ocen, analiz, sprawozdań, bilansów, prognoz i innych materiałów w sprawach prowadzonych przez wydziały.

(dowód: akta kontroli str. 8)

W dniu 9 grudnia 2013 r. Wojewoda wyznaczył swojego przedstawiciela do współpracy i kontaktu z Departamentem Administracji Publicznej MAiC w zakresie wdrażania i monitorowania Strategii⁷, zgodnie z pkt 5 Planu Działania pn. „Monitorowanie i sprawozdawczość”.

(dowód: akta kontroli str. 8)

W Planie Działań⁸ Wojewoda Zachodniopomorski nie został ustanowiony jako „organ wiodący” odpowiedzialny za realizację Działań w kierunkach interwencji objętych kontrolą⁹. Wojewoda nie był zobowiązany do określania harmonogramów Działań oraz mierników osiągnięcia okresowych i końcowych efektów ich realizacji.

⁵ Zwany dalej „Wojewoda”.

⁶ Tj. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji – zwanego dalej „MAiC”.

⁷ Tj. Panią Karin Kmieć – Dyrektora Biura Organizacji i Kadr ZUW - zwaną dalej „przedstawiciel Wojewody”.

⁸ Zwany dalej „Wykaz” lub „Plan”.

⁹ kierunek 1.1. Otwarcie zasobów sektora publicznego – zadanie – poprawa dostępu do informacji publicznej udostępnianej z urzędu 2014-2020 (województwo Śląski, Mazowiecki, 1 działanie),

kierunek 2.2. Optymalizacja struktur organizacyjnych administracji rządowej – zadanie – racjonalizacja struktur terenowych organów administracji rządowej 2012-2020 (wszyscy, 1 działanie),

kierunek 2.3. Efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej – zadania:

W latach 2013-2015 oraz w latach wcześniejszych Wojewoda podejmował działania wpisujące się w zakres Strategii. Przed wejściem w życie Strategii, ZUW realizował 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.

(dowód: akta kontroli str. 114-120, 137-148, 150-151)

W odpowiedzi na pytanie przedstawiciela Wojewody „Czy Wojewoda Zachodniopomorski oraz jednostki administracji zespolonej województwa zachodniopomorskiego są bezpośrednimi podmiotami administracji rządowej w realizacji Planu Działań na rzecz wdrażania SSP”, Departament Administracji MAiC – w piśmie z 31.03.2015 r. poinformował, że organem wiodącym jest ten organ, który zgłosił działanie i jest odpowiedzialny za jego wykonanie we współpracy z organami, które sam wskazał. Organ wiodący udziela informacji sprawozdawczych. W planie SSP Wojewoda Zachodniopomorski nie widnieje jako organ wiodący w danym działaniu, bowiem nie było zgłoszenia działania/ narzędzia realizacji o charakterze rozwojowym, wpisującym się w SSP i innowacyjnym/ unikalnym w skali innych urzędów wojewódzkich. Z uwagi na to samo działanie kilku wojewodów – jako organ wiodący wpisano w Planie SSP – wojewodowie.

(dowód: akta kontroli str. 114-118)

Przedstawiciel Wojewody do wdrażania i monitorowania Strategii wyjaśniła, m.in. Wojewoda przedstawił swoje propozycje do Planu obejmujące 24 zadania. Propozycje rozpisane zostały według przewidywanych terminów realizacji (harmonogramów), a jako organ wiodący zaproponowany został Wojewoda Zachodniopomorski we współdziałaniu z właściwymi służbami. W grudniu 2013 r. MAiC sporządziło projekt Planu, w którym do poziomu województw odnosiły się głównie cele 2 i 7. W żadnym z nich nie zostały zdefiniowane i uwzględnione propozycje Wojewody. W dniu 31.07.2014 r. Plan na rzecz wdrażania SSP został zatwierdzony i podobnie jak w projekcie nie znalazła się w nim żadna ze zgłoszonych propozycji. Wojewoda nie był bezpośrednim podmiotem administracji rządowej w realizacji Planu, gdyż posiadanie statusu udziałowca Planu wymagało wpisania w nim konkretnie sformułowanych zadań. W celu rozwiązania wątpliwości co do udziału ZUW w Strategii zwrócono się do Rady MAiC o określenie statusu Wojewody Zachodniopomorskiego w tym zakresie. Z odpowiedzi jednoznacznie wynika, że w Planie Wojewoda Zachodniopomorski nie widnieje jako organ wiodący oraz że tylko organy wiodące udzielają informacji sprawozdawczych. Drugim, istotnym wyjaśnieniem wynikającym z odpowiedzi MAiC jest stwierdzenie, że nie wszystkie

– upowszechnianie i wdrażanie stosowania systemu zarządzania jakością (województwa Dolnośląski, Lubuski, 1 działanie),
– usprawnianie systemów zarządzania oraz standardów obsługi klienta 2012-2020, (województwa Podkarpacki, województwo Podlaskie 2012-2015, 1 działanie),

- optymalizacja procedur wewnętrznych w administracji rządowej w województwie 2014-2016 (wszyscy, 1 działanie),

kierunek 4.1. Optymalizacja procedur administracyjnych – zadanie – wzmocnienie potencjału jst w zakresie stanowienia prawa 2011-2015 (wszyscy, 1 działanie),

kierunek 5.5. Standaryzacja i zarządzanie usługami publicznymi ze szczególnym uwzględnieniem technologii cyfrowych – zadanie – usprawnienie i unowocześnienie obsługi cudzoziemców (Województwo Mazowieckie 2013-2014, jedno działanie),

kierunek 7.2. Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego – zadania:

– wzrost realnego bezpieczeństwa, wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski 2007-2015 (wszyscy, 1 działanie),

- przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym 2013-2020 (2011-2014 oddanie do użytku miasteczek ruchu drogowego, wszyscy, 1 działanie),

- zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych 2009-2014 (wszyscy, 1 działanie),

kierunek 7.5. Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego – zadanie – optymalizacja funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego 2012-2014, (promocja numeru alarmowego 112, edukacja społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego 2014-2023, wszyscy, 1 działanie).

zadania ujęte w Planie, dla których organem wiodącym są „województwa”, muszą być realizowane przez wszystkie urzędy wojewódzkie. Wobec sytuacji, w której w województwie zachodniopomorskim podejmowane są liczne działania wpisujące się w SSP, ale nie ujęte w zatwierdzonym Planie – nie wszystkie zadania „województw” zostały podjęte. (dowód: akta kontroli str. 401-406)

Wojewoda nie dokonywał analiz i ocen potrzeb tworzenia odrębnych rozwiązań organizacyjnych (w tym prawnych i finansowych) w celu realizacji Działań Strategii. Komórki organizacyjne ZUW¹⁰ realizowały Działania wpisujące się w zakres Strategii, w ramach statutowych zadań określonych w regulaminie organizacyjnym. Pracownicy ZUW realizujący ww. Działania, wykonywali je w ramach swoich obowiązków, odpowiadających zakresom zadań danej komórki organizacyjnej ZUW. Wszyscy pracownicy posiadali co najmniej trzyletni staż pracy w ZUW i uczestniczyli w szkoleniach zawodowych zgodnych z zakresem wykonywanych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 9-55)

Przedstawiciel Wojewody wyjaśniła m.in. z uwagi na przedstawiony wyżej zakres zadań województwa zachodniopomorskiego w Planie Działań nie było potrzeby tworzenia wyodrębnionych rozwiązań organizacyjnych dla tak przedstawionego obszaru objętego Planem Działań. W pozostałych obszarach, w których w sposób ciągły i stały realizowane są zadania określone poszczególnymi celami Strategii – takimi jak: doskonalenie standardów zarządzania, doskonalenie obsługi klienta a także optymalizacja procedur wewnętrznych, ich realizacja prowadzona jest zgodnie z przyjętym w ZUW podziałem zadań i kompetencji, a także w oparciu o istniejące procedury wewnętrzne. (dowód: akta kontroli str. 401-406)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, wykonywanie Działań Strategii powierzone zostało właściwym merytorycznie komórkom organizacyjnym, stosownie do ich zadań statutowych, mimo że ZUW nie przeprowadził analiz dostosowania rozwiązań organizacyjno-prawnych na potrzeby realizacji celów SSP i nie wyodrębnił tych Działań w regulaminie organizacyjnym.

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

Opis stanu
faktycznego

W Wykazie Działań¹¹ w 7 kierunkach interwencji objętych szczegółowym badaniem NIK, wojewodów wyznaczono jako „organ wiodący” w 2 z 11 badanych Działań, a jako „organ współpracujący” - w 5 Działaniach. W pozostałych 4 Działaniach jako „organ wiodący” i „organ współpracujący” wyznaczono inne podmioty publiczne.

(dowód: akta kontroli str. 137-148)

2.1. Wojewoda, mimo że nie był „organem wiodącym”, podejmował działania odpowiadające zakresowi Strategii w 1 z 2 objętych badaniem Działaniach, dla których w Wykazie wyznaczono wojewodów jako „organ wiodący” - tj. w ramach Działania

¹⁰ Wydział Finansów i Budżetu, Wydział Certyfikacji i Funduszy Europejskich, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej „WBIZK”) oraz Biuro Organizacji i Kadr.

¹¹ Po zmianach dokonanych w marcu 2015 r.

„Zmniejszanie stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych, w tym obowiązków sprawozdawczych pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania”.

W Wykazie termin realizacji Działania określono od 1.01.2014 r. do grudnia 2016 r. (organem wiodącym byli wojewodowie we współpracy z jednostkami administracji zespolonej). Zakończenie Działania powinno nastąpić po zoptymalizowaniu procesów, a efektem końcowym powinno być uproszczenie procesów wewnętrznych.

W ramach ww. Działania ZUW:

- opracował w 2015 r. procedury planowania budżetu, jego realizacji oraz sprawozdania – poprzez wprowadzenie w 1 dokumencie 3 obowiązujących wcześniej rozbudowanych procedur, w celu zmniejszenia ilości obowiązujących procedur i ograniczono do niezbędnego poziomu wymagania sprawozdawcze wobec komórek organizacyjnych ZUW i jednostek administracji zespolonej (m.in. uproszczono sposób wypełniania sprawozdań);
- opracował w 2013 r. jednolite procedury raportowania przez kierowników jednostek administracji zespolonej (poprzez ustandaryzowany raport) bieżącej realizacji zadań w celu: sprawowania przez Wojewodę nadzoru nad działalnością jednostek administracji zespolonej oraz ustalanie wysokości nagród dla poszczególnych kierowników jednostek w oparciu o uzyskane efekty;
- przeprowadził w 2013 r. reorganizację Oddziałów Laboratoryjnych Powiatowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych¹² w celu optymalizacji struktur organizacyjnych Oddziałów Laboratoryjnych i efektywniejszej realizacji zadań statutowych PSSE.

ZUW nie był zobowiązany i nie wyznaczał mierników oceny efektów realizacji tego Działania. Podjęte przez ZUW działania miały na celu poprawienie efektywności systemu zarządzania jakością i zostały zrealizowane w terminie określonym w Wykazie (mimo że Wojewoda nie był „organem wiodącym” w tym Działaniu).

(dowód: akta kontroli str. 137-148, 159-167)

Przy realizacji przez ZUW ww. Działania nie powołano roboczych zespołów konsultacyjnych w celu wspólnej realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 150-151)

W Strategii w pkt 9 rozdziału VI pn. „Ocena stanu wdrażania Strategii po pierwszym roku” wskazano na konieczność tworzenia roboczych zespołów konsultacyjnych.

Przedstawiciel Wojewody wyjaśniła m.in.: Z uwagi na przedstawiony wyżej zakres zadań województwa zachodniopomorskiego w Planie nie było potrzeby podejmowania czynności dotyczących tworzenia roboczych zespołów konsultacyjnych. W obszarze zarządzanym przez Wojewodę – obok zatwierdzonego Planu – były i są prowadzone różne zadania z zakresu usprawnienia administracji rządowej wpisujące się w zakres Strategii. W związku z tym zadania te nie podlegały rygorom wynikającym z wdrażania Strategii, nie było zatem obowiązku ustalania specjalnych harmonogramów ich realizacji, określania terminów wykonania według Planu, czy też składania sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 401-406)

W ramach drugiego badanego Działania, dla którego wyznaczono wojewodów jako „organ wiodący” (tj. „Wprowadzenie zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego”), Wojewoda nie podejmował żadnych działań.

(dowód: akta kontroli str. 137-148)

¹² Zwana dalej „PSSE” - wygaszono 7 Oddziałów Laboratoryjnych PSSE, wprowadzono Wojewódzki Zintegrowany System Transportu Prób, pozostawiono 4 Oddziałów Laboratoryjnych.

Termin realizacji ww. Działania określono od 2012 r. do 2014 r., a po zmianach do 2015 r. (organem wiodącym byli wojewodowie i Główny Inspektor Transportu Drogowego). 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.

Przedstawiciel Wojewody wyjaśniła m.in. Powodem niepodjęcia działań w obszarze tematu „Racjonalizacja struktur terenowych organów administracji rządowej” odnoszącego się do Inspekcji Transportu Drogowego, była prowadzona w ostatnich latach i nie zakończona do dziś dyskusja prowadzona na poziomie centralnym w zakresie zamierzeń organizacyjnych dotyczących struktur regionalnych Inspekcji (np. w tym roku ostatnią, odnotowaną publicznie propozycją, jest połączenie kontroli transportu drogowego z Policją). Organem wiodącym w zakresie wprowadzania zmian był Główny Inspektorat Transportu Drogowego. W latach 2011-2013 procedowany był projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, którego celem było wprowadzenie jednolitych w całym kraju rozwiązań organizacyjnych w strukturach terenowych. Projekt ten nie został sfinalizowany.

(dowód: akta kontroli str. 137-148, 401-406)

2.2. W ramach 5 z 9 Działań objętych badaniem, dla których wyznaczono wojewodów jako „organ współpracujący”, Wojewoda realizował:

1) Projekt systemowy „Dobre prawo – sprawne rządzenie”

Termin realizacji ww. Działania określono od września 2011 r. do września 2015 r. (organem wiodącym byli MAiC, we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego¹³, Wojewodowie, Prezesi Regionalnych Izb Obrachunkowych i Prezesi Samorządowych Kolegiów Odwoławczych). Efektem końcowym projektu powinny być: poprawa jakości aktów prawa miejscowego oraz decyzji administracyjnych wydawanych przez organy jst oraz poprawa jakości rozstrzygnięć organów nadzorujących i kontrolujących działalność jst.

W ramach ww. Działania pracownicy ZUW przeprowadzili w latach 2011-2015 szkolenia, konferencje, warsztaty dla pracowników jst w celu poprawy jakości wydawanych aktów prawa miejscowego oraz decyzji administracyjnych oraz przygotowano pisma instruktażowe (w 2013 r. – 5 szkoleń, w których udział wzięło łącznie 160 osób; w 2014 r. – jedną konferencję, w której udział wzięło 20 osób i w 2015 r. – jedno szkolenie, w którym udział wzięły 22 osoby). Ponadto, przygotowano i skierowano do organów jst pisma instruktażowe o obowiązujących przepisach prawa i ich zmianach oraz związanymi z tym obowiązkami.

Ponadto w latach 2011-2015 pracownicy ZUW (12) brali udział w szkoleniu „Wzmocnienie potencjału administracji publicznej w ramach projektu „Dobre prawo – sprawne rządzenie”¹⁴.

Wojewoda nie był zobowiązany i nie wyznaczał mierników oceny efektów realizacji tego Działania.

(dowód: akta kontroli str. 137-154, 168-197)

¹³ Zwane dalej „jst”.

¹⁴ MAiC ograniczał udział w szkoleniu w ramach ww. projektu - do 2 osób (i jednej osoby rezerwowej).

2) Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań pn. „Razem bezpieczniejsze”¹⁵.

Termin realizacji ww. Działania określono od stycznia 2007 r. do grudnia 2015 r. (organem wiodącym było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych¹⁶ we współpracy z wojewodami oraz m.in. Policją, Strażą Graniczną, Państwową Strażą Pożarną). 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.

Przed wejściem w życie Strategii, Wojewoda podejmował cykliczne działania w formie programów profilaktycznych dotyczących m.in. poprawy bezpieczeństwa w drodze do szkoły, zachowania właściwych postaw bezpieczeństwa w szkołach, poprawy bezpieczeństwa motocyklistów na drogach oraz poprawy bezpieczeństwa zabytków sakralnych.

Do realizacji i koordynacji działań podejmowanych w ramach programu „Razem bezpieczniejsze”, Wojewoda powołał w dniu 12.02.2007 r. Wojewódzki Zespół ds. Koordynacji Programu¹⁷. W skład Zespołu weszli kierownicy wybranych komórek organizacyjnych Urzędu oraz organy administracji zespolonej. Zespół ten ocenił i rekomendował MSW projekty zadań publicznych złożone przez uprawnione podmioty ubiegające się o dofinansowanie tych zadań realizowanych w ramach Programu.

W latach 2013-2015 działania w ramach ww. Programu realizowano na podstawie porozumień¹⁸ zawieranych przez Wojewodę z jst i innymi podmiotami, po otrzymaniu środków finansowych od organu wiodącego - MSW.

(dowód: akta kontroli str. 137-148, 262-325)

Wojewoda nie był zobowiązany do ustalania mierników oceny efektów realizacji tego Działania.

Program był realizowany przez ZUW w latach poprzedzających wejście w życie Strategii. Ustalone przez Wojewodę mierniki związane z realizacją zadań Programu, ograniczały się do ustalenia liczby realizowanych projektów w stosunku do liczby projektów zgłoszonych ogółem, 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 braku czasu na realizację wszystkich założeń zawartych w projektach realizowanych przez organizacje pozarządowe, z uwagi na późniejsze otrzymanie dofinansowania, z powodu zastrzeżeń co do obszaru finansowania, wniesionych przez Ministra Finansów”*.

Do projektów realizowanych w ramach Programu, 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 terminu wskazanego w Wykazie.

(dowód: akta kontroli str. 137-154, 268-269)

¹⁵ Zwany dalej „Program”.

¹⁶ Zwane dalej „MSW”.

¹⁷ Zwany dalej „Zespół”.

¹⁸ W porozumieniach określono, że Wojewoda sprawuje 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 rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092).

W badanym okresie w województwie zachodniopomorskim, na podstawie porozumień zawartych z Wojewodą realizowano 7 projektów Programu współfinansowanych przez MSW i podmioty realizujące projekty, z tego:

- w 2013 r. 4 projekty, które zostały zorganizowane i zrealizowane przez: Starostwo Powiatowe w Stargardzie Szczecińskim pn. „Poprawa bezpieczeństwa zabytków ruchomych i nieruchomych w powiecie stargardzkim¹⁹; Urząd Gminy w Mielnie pn. „Program edukacyjny bezpieczeństwo w szkole – Bezpieczna szkoła – radosna przyszłość²⁰; Fundację „Razem Bezpieczniej w Szczecinie” pn. „Program edukacyjny - Bezpieczna Szkoła²¹; Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym Koło w Szczecinie pn. „Przemoc w rodzinie – Ja też czuję. Nie krzywdź mnie” (m.in. zajęcia profilaktyczne i warsztaty dla służb)²²;
- w 2015 r. 3 projekty, które zostały zorganizowane i zrealizowane przez: Polski Związek Motorowy Zarząd Okręgowy w Szczecinie pn. „Bezpieczne dwa kółka²³, Starostwo Powiatowe w Pyrzycach pn. Program edukacyjny - „Bezpieczna szkoła²⁴, Pomorskie Towarzystwo Historyczne w Szczecinie pn. „Poprawa bezpieczeństwa zabytków sakralnych w powiatach: gryfickim, kamieńskim i m. Świnoujście²⁵.

W 2014 r. MSW nie zakwalifikował do dofinansowania żadnego z projektów złożonych przez jednostki z obszaru województwa zachodniopomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 137-148, 275-325)

Poza środkami finansowymi przekazywanymi przez MSW na realizację działań w ramach Programu, Wojewoda współfinansował projekty wpisujące się w zakres Programu, w ramach statutowych zadań ZUW, z tego:

¹⁹ W celu zmniejszenia ilości kradzieży, dewastacji zabytków i dzieł sztuki oraz tzw. przestępstw pospolitych, a także nielegalnego wywozu za granicę i niekontrolowanego przemieszczania się zabytków na terenie powiatu stargardzkiego poprzez akcje uświadamiające prowadzone wśród społeczeństwa (zwłaszcza skierowane do dzieci i młodzieży), a także wydawnictwa towarzyszące spotkaniom. W ramach realizacji projektu wykonano i przeprowadzono: oznakowanie mikrocząsteczkami DNA 300 zabytków ruchomych, sporządzono szczegółową dokumentację fotograficzną zabytków, przeprowadzono kontrole stanu ppoż. i antywłamaniowego kościołów, wykonano i zamontowano 90 szt. dwujęzycznych (polsko-niemieckich) tablic informacyjnych na zabytkowe budynki kościelne, przeprowadzono spotkania na terenie 10 gmin powiatu stargardzkiego (główne tematy: ochrona ppoż., antywłamaniowa, walory dziedzictwa kulturowego), wydano broszury dla 10 gmin (każda w nakładzie 300 egz.), wydano album zabytków powiatowych w ilości 400 egzemplarzy.

²⁰ W celu poprawy stanu bezpieczeństwa uczniów w szkołach Gminy Mielno, tj. w Zespole Szkół w Mielnie i Szkole Podstawowej w Sarbinowie oraz integracji środowiska lokalnego na rzecz bezpieczeństwa dzieci i młodzieży. Założeniem programu było ograniczenie zjawiska przestępczości pospolitej i patologii społecznej wśród młodzieży szkolnej.

²¹ W celu podnoszenia świadomości nauczycieli, rodziców, dzieci i młodzieży w zakresie unikania zagrożeń, profilaktyki uzależnień i przemocy. Zrealizowano konkurs dla placówek oświatowych na najciekawszą inicjatywę promującą bezpieczeństwo, przeprowadzono szereg szkoleń z instytucjami dbającymi o bezpieczeństwo młodego człowieka. Zorganizowano cykl działań edukacyjnych pod nazwą „Moja pierwsza edukacja prawna”. Objęto ścisłą współpracą 170 placówek oświatowych na terenie województwa zachodniopomorskiego. Przeprowadzono 74 spotkania, w tym: szkolenia rad pedagogicznych, wywiadówki z rodzicami, w których wzięło udział około 1400 osób. Przeprowadzono 5 szkoleń dla policjantów, strażników miejskich i gminnych, nauczycieli i pedagogów, łącznie przeszkolono 125 osób. Wydano publikację promującą bezpieczeństwo (płyty, ulotki, tablice edukacyjne, plakaty). Zorganizowano i przeprowadzono 60 spotkań i festynów.

²² W celu diagnozy przypadków przemocy i edukacji w zakresie reagowania na zjawiska krzywdzenia i przemocy wśród osób niepełnosprawnych umysłowo. Elementem projektu były badania społeczne mające na celu określenie skali zjawiska przemocy wobec takiej grupy odbiorców oraz zwrócenie uwagi służb interwencyjnych na możliwości i ograniczenia związane z różnymi obszarami niepełnosprawności. W ramach programu przeprowadzono: zajęcia profilaktyczne dla 200 osób z obszaru unikania zagrożeń i reagowania na różne formy przemocy; warsztaty adresowane do służb pierwszego kontaktu z zakresu pracy z osobą niepełnosprawną umysłowo, które ukończyło 100 osób - policjanci i kuratorzy sądowi; badania społeczne w zakresie diagnozy i analizy zjawiska przemocy wśród osób z niepełnosprawnością umysłową; działania upowszechniające i uczulające społeczeństwo na przemoc wobec osób niepełnosprawnych umysłowo.

²³ W trakcie realizacji.

²⁴ W trakcie realizacji.

²⁵ W ramach projektu m.in.: wykonano dokumentację fotograficzną zabytków (4.200 fotografii); oznakowano 73 kościołów posiadających zabytkowe wyposażenie; oględzinom poddano 22 obiekty, dokonując weryfikacji posiadanych zabytków.

- w 2013 r. 2 projekty zorganizowane i zrealizowane przez Polski Związek Motorowy Zarząd Okręgowy w Szczecinie pn. „Bezpieczne dwa kółka”²⁶ oraz Wojewódzki Związek Ochotniczej Straży Pożarnej Województwa Zachodniopomorskiego pn. „Udzielanie kwalifikowanej pomocy podczas działań ratowniczo-gaśniczych”²⁷. ZUW podejmował także inne działania, m.in.: bezpłatne dyżury specjalistów, pokazy filmów o tematyce profilaktycznej w ramach akcji „Noc Profilaktyki”;
- w 2014 r. 2 projekty zorganizowane i zrealizowane przez Wojewódzki Związek Ochotniczej Straży Pożarnej Województwa Zachodniopomorskiego „Udzielanie kwalifikowanej pomocy podczas działań ratowniczo-gaśniczych”²⁸ i Polski Związek Motorowy Zarząd Okręgowy w Szczecinie pn. „Bezpieczne dwa kółka”²⁹;
- w 2015 r. 1 projekt zorganizowany i zrealizowany przez Wojewódzki Związek Ochotniczej Straży Pożarnej Województwa Zachodniopomorskiego „Udzielanie kwalifikowanej pomocy podczas działań ratowniczo-gaśniczych”³⁰. W 2014 r. ZUW podejmował także inne działania, m.in.: warsztaty profilaktyczne na temat uzależnienia wśród młodzieży we współpracy z Komendą Wojewódzką Policji pn. „Głos Profilaktyki”; przygotowano zalecenia dla organów administracji rządowej i jst w sprawie zadań i działań w ramach akcji „Bezpieczne wakacje/ferie”.

(dowód: akta kontroli str. 137-148, 275-325)

W okresie objętym kontrolą ZUW sporządzał roczne sprawozdania z jego realizacji, ale nie sporządzał kwartalnych analiz i ocen realizacji Programu, mimo wymogu określonego w pkt 7.3 Programu „Razem bezpieczniej”³¹.

(dowód: akta kontroli str. 265-267, 296-315)

3) Projekt „Budujemy miasteczko ruchu drogowego”.

Termin realizacji Działania określono od lipca 2011 r. do grudnia 2014 r. (organem wiodącym był MSW we współpracy z wojewodami, jst, Wojewódzkimi Ośrodkami Ruchu Drogowego). 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.

Działanie realizował Wojewoda na podstawie porozumienia zawartego w dniu 15.04.2011 r. z MSW. Celem projektu było wybudowanie 16 miasteczek ruchu drogowego w Polsce do końca 2012 r. Aneks nr 1 z 15.04.2012 r. przedłużył termin realizacji zadania do końca 2013 r.

W województwie budowę miasteczka ruchu drogowego realizowała Gmina Pyrzyce³².

²⁶ W ramach programu przeprowadzono dla motocyklistów cykl 10 szkoleń z zakresu prawa o ruchu drogowym oraz doskonalenia techniki jazdy (praktyka) pojazdami jednośladowymi, przeszkolono 300 osób z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej.

²⁷ W celu podniesienia poziomu kwalifikacji i umiejętności strażaków ochotników w zakresie udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy medycznej. W ramach programu zorganizowano 4 kursy kwalifikowanej pierwszej pomocy medycznej, w których uczestniczyło ogółem 116 strażaków.

²⁸ W ramach programu zorganizowano 4 kursy kwalifikowanej pierwszej pomocy medycznej, w których uczestniczyło ogółem 116 strażaków.

²⁹ W ramach programu przeprowadzono dla motocyklistów cykl 9 szkoleń z zakresu prawa o ruchu drogowym oraz doskonalenia techniki jazdy (praktyka) pojazdami jednośladowymi (przeszkolono 304 osób) z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej, zakupiono 300 szt. kamizelek odbłaskowych, które przekazano uczestnikom szkoleń.

³⁰ W trakcie realizacji.

³¹ pn. „Monitorowanie i ocena realizacji Programu”.

³² Na podstawie porozumienia zawartego 15 lutego 2013 r. pomiędzy Wojewodą Zachodniopomorskim a Gminą Pyrzyce. Wojewoda został uprawniony m.in. do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przez jst 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

Poszczególne działania w ramach tej inwestycji realizowano wg harmonogramu stanowiącego załącznik do porozumienia. W harmonogramie termin zakończenia inwestycji ustalono na 28.11.2013 r., a końcowego odbioru robót budowlanych dokonano 18.11.2013 r.

Wojewoda sprawował nadzór nad realizacją inwestycji w sposób przewidziany w porozumieniu zawartym z Gminą Pyrzyce, m.in. uczestnicząc w pracach komisji przetargowych, opiniując dokumentację przetargową oraz umowy dotyczące realizacji inwestycji, 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. Pismem z 26.10.2015 r. MSW wystąpił do Wojewody o przesłanie w terminie do 15.01.2016 r. rocznych sprawozdań z osiągniętych efektów w 2015 r. w ramach projektu (dotyczących liczby osób korzystających z wytworzonej infrastruktury w ciągu rok)³³.

(dowód: akta kontroli str. 137-154, 327-388)

4) Działanie „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 (po zmianach) termin realizacji Działania określono od 2009 r. do 2015 r. (organem wiodącym był MSW we współpracy z wojewodami). 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 ramach ww. Działania przeprowadzano w latach 2013-2015 m.in. cykliczne szkolenie dla członków służb informacyjnych "Organizacja bezpiecznych imprez sportowych i meczów piłkarskich poprzez zapewnienie organizatorom dobrze przygotowanych do wypełniania obowiązków członków służb informacyjnych oraz spikerów na stadionach”.

W latach 2013-2014 ZUW współfinansował zorganizowane przez Zachodniopomorski Związek Piłki Nożnej w Szczecinie szkolenia dla członków służb informacyjnych, których celem była poprawa bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas masowych imprez sportowych – meczów piłki nożnej, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych³⁴.

W ramach realizacji Działania: przeprowadzono szkolenia dla spikerów do prowadzenia meczów piłkarskich, zakupiono dla członków służb informacyjnych 150 kamizelek identyfikacyjnych i przekazano klubom III i IV Ligi Klasy Okręgowej 150 identyfikatorów dla służb porządkowych i osób funkcyjnych. Ponadto przeszkolono 75 członków służb informacyjnych oraz kierowników ds. bezpieczeństwa.

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.

³³ Na podstawie zapisów pkt. 2.2. „Wytyczne w zakresie sprawozdawczości Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013” umowy o dofinansowanie z 10.09.2013 r. beneficjent (tj. MSW) przy udziale Podmiotów Upoważnionych (województw) zobowiązany był do przekazania rocznych sprawozdań (w okresie trwałości projektu). Jako datę rozpoczęcia biegu 5-letniego okresu trwałości projektu przyjęto datę przekazania Beneficjentowi płatności końcowej.

³⁴ Dz. U. Nr 62 poz. 504

Wojewoda realizował zadania z zakresu bezpieczeństwa masowych imprez sportowych przy pomocy powołanego zarządzeniem Nr 432/2012 z dnia 23.08.2012 r. Zespołu do spraw bezpieczeństwa imprez masowych³⁵. Zespół miał charakter doradczy. Do jego zadań należało w szczególności inicjowanie spotkań i przedsięwzięć zapewniających prawidłowe zabezpieczenie organizowanych masowych imprez sportowych, wspieranie działań służb, straży, inspekcji oraz organów jest w procesie zabezpieczenia masowych imprez sportowych. Informacje o tematyce posiedzeń Zespołu były cyklicznie przekazywane do Departamentu Nadzoru MSW.

Wojewoda nie był zobowiązany i nie wyznaczał mierników oceny efektów realizacji tego Działania. (dowód: akta kontroli str. 137-154, 231-261)

5) Działanie „Promocja numeru alarmowego 112, edukacja społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego”.

Termin realizacji Działania określono od stycznia 2014 r. do grudnia 2023 r. (organem wiodącym był MAiC we współpracy z wojewodami). Działanie miało być realizowane poprzez programy edukacyjne i promocyjne, a efektem końcowym projektów powinno być zmniejszenie liczby zgłoszeń fałszywych lub złośliwych.

W ramach ww. Działania w latach 2013–2015 Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego (CPR) realizowało działania związane z promocją numeru 112 - organizując m.in. zajęcia dla grup szkolnych. 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, a także konkursy dotyczące wiedzy o numerze alarmowym oraz o pracy współdziałających z CPR służb. 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. 137-148, 198-230)

Wojewoda, mimo że nie był zobowiązany, określił harmonogram realizacji Działania na lata 2013-2015 oraz miernik osiągania efektów jego realizacji tj. stosunek ilości zgłoszeń fałszywych lub złośliwych do wszystkich zgłoszeń otrzymanych przez operatorów numeru 112 (określony w karcie miernika dla klasyfikacji budżetowej w ramach zdania 2.4.3. System powiadamiania ratunkowego 112). Monitoring i ocena postępu w osiąganiu celu Działania była prowadzona na bieżąco poprzez analizy zgłoszeń w okresach tygodniowych i miesięcznych, na ile edukacja społeczeństwa jest właściwa i przynosi pożądane rezultaty. Liczba połączeń niezasadnych zmniejszyła się w 2015 r. w odniesieniu do 2014 r. o ok. 3 tys. zgłoszeń (tj. o 14,3%) - z 21 tys. połączeń w sierpniu 2014 r. do 18 tys. - w sierpniu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 198-199, 205-208)

2.3. W ramach 3 z 4 pozostałych Działan (objętych kontrolą), dla których w Wykazie wyznaczono inne podmioty publiczne jako „organ wiodący” lub „organ współpracujący”, Wojewoda podejmował następujące działania, tj.:

- w ramach Działania „Uporządkowanie informacji na stronach podmiotowych urzędu wojewódzkiego i jednostek administracji zespolonej w województwie (...)” (organem wiodącym był Wojewoda Mazowiecki we współpracy z jednostkami administracji zespolonej) przeprowadzone zostały w latach 2014-2015

³⁵ Zwany dalej „Zespół”.

we wszystkich wydziałach/biurach kontrole wewnętrzne³⁶, które koncentrowały się na analizie udostępnionej na BIP dokumentacji, jej kompletności oraz aktualności zamieszczonych danych. Podczas czynności kontrolnych zweryfikowane zostały sposób i terminowość udzielania informacji publicznej w trybie wnioskowym;

- w ramach Działania „Zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie Elektronicznej Platformy Informacji o aktach sprawy oraz wykonanie i implementowanie na e-PUAP formularzy elektronicznych” (organem wiodącym był Wojewoda Podkarpacki we współpracy organami administracji zespolonej oraz Wojewodą Podlaskim) ZUW uczestniczył w latach 2011-2015 w realizacji projektu „Procesy, cele, kompetencje” poprzez opracowanie map wybranych procesów, celi strategicznych i operacyjnych dla ZUW, modelu kompetencyjnego – w celu poprawy jakości zarządzania; przeprowadził szkolenia z zakresu obsługi klienta, etyki i komunikacji, wprowadził ułatwienia architektoniczne dla osób z dysfunkcją ruchu, słuchu i wzroku (windy, drzwi z czujnikami ruchu, biletomaty, stanowiska z dostępem do internetu); uczestniczył w projekcie „Obywatel” – przeszkolono członków korpusu służby cywilnej w zakresie bezpośrednich relacji z obywatelem – w celu poprawy zaufania obywateli do organów administracji państwowej;
- w ramach Działania „Wprowadzenie ułatwień dla obywateli państw trzecich, chcących przedłużyć pobyt na terytorium RP” (organem wiodącym był Wojewoda Mazowiecki) realizowano w latach 2013-2015 projekt „Modernizacja infrastruktury biurowej służącej obsłudze cudzoziemców ZUW”. Stworzono i zlokalizowano w jednym miejscu stanowiska do obsługi klientów w sprawach cudzoziemców, doposażono stanowiska w sprzęt komputerowy i biurowy oraz program statystyczno-ewidencyjny do zarządzania i przechowywania dokumentów oraz sprzęt biurowy.

Wojewoda nie był zobowiązany i nie wyznaczał mierników oceny efektów realizacji tych Działań.

W ramach Działania „Uzupełnianie wdrożonego systemu ISO 9001 o wymagania systemu zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy (...)” ZUW nie podejmował żadnych działań, „organem wiodącym” dla tego Działania był Wojewoda Dolnośląski i Wojewoda Lubuski. (dowód: akta kontroli str. 137-154)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą ZUW nie sporządzał kwartalnych analiz i ocen realizacji Programu, z sugestiami korekt i dalszych działań, mimo wymogu określonego w pkt 7.3 Programu „Razem bezpieczniej”³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 265-267, 296-315)

W pkt 7.3. Programu określono, że wojewodowie co kwartał przedstawiają analizę i ocenę realizacji programu z sugestiami korekt i dalszych działań.

Przedstawiciel Wojewody wyjaśniła m.in. *Zgodnie z rządowym programem ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem Bezpieczniej”, obowiązującym od 2007 r. - określono, że wojewodowie przedstawiają co kwartał analizę i ocenę realizacji programu z sugestiami korekt i dalszych działań. Na podstawie tego zapisu Wojewoda przedłożył MSW sprawozdania z realizacji*

³⁶ W 2014 r. – 9 kontroli, a w 2015 r. – 3.

³⁷ pn. „Monitorowanie i ocena realizacji Programu”.

programu za okres I kwartału oraz I półrocza 2007 r. W dniu 17.08.2007 r. na spotkaniu Ministra Spraw Wewnętrznych Administracji z Komendantami Wojewódzkimi Policji ustalono projekt Standardu sprawozdawczości do programu „Razem Bezpieczniej”, który wdrożono do realizacji począwszy od sprawozdania za 2007 r. Jednocześnie odstąpiono od składania kwartalnych sprawozdań przez wojewodów. W 2013 r. MSW pismem z dnia 14.03.2013 r. wprowadziło do użytku nową wersję sprawozdawczości rocznej z realizacji omawianego programu, według której opracowywane są informacje sprawozdawcze począwszy od sprawozdania za rok 2012. Zgodnie z zaleceniami MSW, dotyczącymi monitorowania wydatków, w ramach przyznawanych środków finansowych dla województwa na realizację ww. programu, opracowywane i przesyłane były co kwartał, informacje dotyczące wykorzystania przyznanych kwot z rezerwy celowej, które w ramach umów i porozumień były przekazywane realizatorom poszczególnych projektów, z przeznaczeniem na ich dofinansowanie. Powyższe sprawozdania kwartalne składane były przez cały okres realizacji Programu, tj. do 2007 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 265-267, 401-411)

W ocenie NIK wprowadzenie przez MSW w 2013 r. nowej tabelarycznej formy sporządzania rocznych sprawozdań z realizacji Programu, nie zwalniało Wojewody z obowiązku sporządzania kwartalnych analiz i ocen jego realizacji. W piśmie MSW z 14.03.2013 r. nie ma zapisu co do zmian postanowień zawartych w pkt 7.3. Programu - dotyczących rezygnacji z dokonywania kwartalnych analiz i ocen.

(dowód: akta kontroli str. 265)

Ocena częściowa

Wojewoda terminowo podejmował działania w ramach Działań, dla których wyznaczono wojewodów jako „organ współpracujący”. Wojewoda mimo, że nie był zobowiązany, określił dla 2 Działań mierniki efektów ich realizacji. Były to efekty rzeczowe, które w jednym przypadku tj. realizacji Programu „Razem bezpiecznie” nie odnosiły się do postępu i skutku podjętych działań.

3. Dokonywanie zmian w Planach działań i wskaźnikach osiągnięcia wartości końcowych w kontrolowanych kierunkach interwencji.

Opis stanu faktycznego

Wojewoda nie był zobowiązany i nie wnioskował o dokonywanie zmian w Planie oraz zmian wskaźników osiągnięcia wartości końcowych, w wybranych kierunkach interwencji SSP objętych kontrolą.

(dowód: akta kontroli str.114-117, 154)

Ustalone nieprawidłowości

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

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

Opis stanu faktycznego

Na realizację 9 Działań podejmowanych przez Wojewodę w kierunkach interwencji objętych kontrolą, wydatkowano łącznie 1.882,8 tys. zł, z tego z budżetu państwa – 581 tys. zł, z budżetu UE – 690,9 tys. zł, z budżetu Wojewody – 237,3 tys. zł, ze środków finansowych innych podmiotów (tzw. wkład własny) – 373,6 tys. zł. Wojewoda nie realizował 2 z 11 objętych kontrolą Działań.

(dowód: akta kontroli str. 389-398)

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

Dla 3 z 9 zbadanych Działów³⁸ nie można było wyodrębnić kosztów związanych z ich realizacją. Były one podejmowane w ramach statutowych zadań jednostek organizacyjnych ZUW i finansowane w ramach klasyfikacji budżetowej dla tych zadań. Koszty szkolenia pracowników ZUW, w ramach projektu „Dobre prawo – sprawne zarządzanie”, ponosił organizator projektu, tj. MAiC.

Dla 6 pozostałych Działów na podstawie ewidencji księgowej wskazano źródła oraz wielkości poniesionych wydatków:

1) W ramach Działania „Zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie Elektronicznej Platformy Informacji o aktach sprawy oraz wykonanie i implementowanie na e-PUAP formularzy elektronicznych” ZUW wydatkował z budżetu Wojewody ogółem 65,1 tys. zł³⁹, w tym m.in. na zakup systemu zarządzaniem ruchem klienta – 53,9 tys. zł, prezentację multimedialną dla osób niesłyszących – 2,5 tys. zł, podjazdów dla osób niepełnosprawnych – 2,6 tys. zł, samozamykaczy drzwi – 9,1 tys. zł, szkolenia nt. obsługi klientów, etyki oraz komunikacji – 3,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 389-398)

2) W ramach Działania „Wprowadzenie ułatwień dla obywateli państw trzecich, chcących przedłużyć pobyt w terytorium RP” wydatkowano z budżetu UE w ramach Programu Fundusze Granic Zewnętrznych ogółem 295 tys. zł (w 2013 r. – 195,2 tys. zł i w 2014 r. – 99,8 tys. zł). W ramach realizowanego projektu „Modernizacja infrastruktury biurowej służącej obsłudze cudzoziemców w ZUW”, m.in. przebudowano pomieszczenia w budynkach ZUW w Szczecinie i Koszalinie, zakupiono meble, sprzęt biurowy i komputerowy oraz system ewidencyjno-statystyczny i monitoring.

(dowód: akta kontroli str. 389-400)

3) W ramach działań Programu „Razem bezpieczniej” wydatkowano ogółem 993,1 tys. zł⁴⁰, z tego: środki z rezerwy celowej budżetu państwa (cz. 85, poz. 32) – 511,1 tys. zł, budżetu Wojewody – 130 tys. zł oraz ze środków podmiotów realizujących zadania – 35 tys. zł (tzw. wkład własny).

Ze środków rezerwy celowej budżetu państwa współfinansowano 7 projektów realizowanych w ramach ww. Programu, z tego:

- w 2013 r. wydatkowano 305,8 tys. zł na 4 projekty: „Poprawa bezpieczeństwa zabytków ruchomych i nieruchomych w powiecie stargardzkim kwota przyznanej dotacji 45,5 tys. zł, „Program edukacyjny bezpieczeństwo w szkole – Bezpieczna szkoła – radosna przyszłość” – 80 tys. zł, „Program edukacyjny - Bezpieczna Szkoła” – 80,3 tys. zł, „Przemoc w rodzinie – Ja też czuję. Nie krzywdź mnie” – 100 tys. zł.

Na ww. projekty w ramach wkładu własnego podmioty realizujące zadania wydatkowały kwotę 76,5 tys. zł, z tego: Starostwo Powiatowe w Stargardzie Szczecińskim – 11,4 tys. zł, Urząd Gminy w Mielnie – 20 tys. zł, Fundacja „Razem bezpieczniej w Szczecinie” – 20,1 tys. zł, Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym Koło w Szczecinie – 25 tys. zł.

- w 2015 r. – 205,3 zł na 3 projekty: „Bezpieczne dwa kółka” kwota przyznanej dotacji 80 tys. zł, „Program edukacyjny „Bezpieczna szkoła” – 53,3 tys. zł,

³⁸ „Uporządkowanie informacji na stronach podmiotowych urzędu wojewódzkiego i jednostek administracji zespolonej”, „Zmniejszanie stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych, w tym obowiązków sprawozdawczych, pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania”, „Realizacja projektu systemowego: Dobre prawo – sprawne rządzenie”.

³⁹ Z tego: w 2012 – 42,6 tys. zł; w 2013 r. – 14 tys. zł; 2014 – 2,5 tys. zł, w 2015 r. – 6 tys. zł.

⁴⁰ Z tego: w 2013 r. – 527,4 tys. zł, w 2014 r. – 185,3 tys. zł, w 2015 r. – 280,4 tys. zł.

Poprawa bezpieczeństwa zabytków sakralnych w powiatach: gryfickim, kamieńskim i m. Świnoujście”- 72 tys. zł.

Na ww. projekty w ramach wkładu własnego podmioty realizujące zadania wydatkowały kwotę 55,2 tys. zł, z tego: Polski Związek Motorowy Zarząd Okręgowy w Szczecinie – 20,7 tys. zł; Starostwo Powiatowe w Pyrzycach – 16,5 tys. zł, Pomorskie Towarzystwo Historyczne w Szczecinie – 18 tys. zł.

W 2014 r. MSW nie zakwalifikował do dofinansowania żadnego z projektów złożonych przez jednostki z obszaru województwa zachodniopomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 275-295, 316-325, 389-398)

Poza środkami (z rezerwy celowej budżetu państwa) przekazanymi przez MSW na realizację Programu, z budżetu Wojewody współfinansowano 5 projektów wpisujących się w zakres Programu, z tego:

- w 2013 r. wydatkowano 55 tys. zł na 2 projekty: „Bezpieczne dwa kółka” kwota przyznanej dotacji 30 tys. zł i „Udzielanie kwalifikowanej pomocy podczas działań ratowniczo-gaśniczych” – 25 tys. zł

Na ww. projekty w ramach wkładu własnego podmioty realizujące zadania wydatkowały kwotę 90,1 tys. zł, z tego: Związek Motorowy Zarząd Okręgowy w Szczecinie – 8,5 tys. zł i Wojewódzki Związek Ochotniczej Straży Pożarnej Województwa Zachodniopomorskiego – 81,6 tys. zł.

- w 2014 r. - 60 tys. zł na 2 projekty: „Udzielanie kwalifikowanej pomocy podczas działań ratowniczo-gaśniczych” kwota przyznanej dotacji 25 tys. zł i „Bezpieczne dwa kółka” – 35 tys. zł.

Na ww. projekty w ramach wkładu własnego podmioty realizujące zadania wydatkowały kwotę 125,3 tys. zł, z tego: Wojewódzki Związek Ochotniczej Straży Pożarnej Województwa Zachodniopomorskiego – 116,6 tys. zł, a Polski Związek Motorowy Zarząd Okręgowy w Szczecinie – 8,7 tys. zł.

- w 2015 r. - 15 tys. zł na współfinansowanie projektu „Warsztaty szkoleniowe zespołów poszukiwawczo-ratowniczych”. Realizujący zadanie Wojewódzki Związek Ochotniczej Straży Pożarnej Województwa Zachodniopomorskiego) wydatkował 4,9 tys. zł.

Wysokość kwoty dofinansowania na ww. projekty określona była we wnioskach o dofinansowanie przez podmioty realizujące zadania. Środki te zostały przekazane jednostkom realizującym projekty zgodnie z postanowieniami porozumień zawartych przez Wojewodę i wydatkowane w całości zgodnie z przeznaczeniem. Wojewoda sprawował nadzór nad realizacją ww. projektów oraz prawidłowością wydatkowania przyznanej dotacji poprzez weryfikację pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym sprawozdania z ich wykonania. Przeprowadził 2 kontrole wykonawców projektów badając poprawność ich realizacji. Nie stwierdzono nieprawidłowości, poza 1 przypadkiem przekroczenia terminu zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 275-295, 316-325, 389-398)

4) W ramach realizacji projektu „Budujemy miasteczka ruchu drogowego” wydatkowano w 2013 r. ogółem 475,7 tys. zł, na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Wojewodą a Gminą Pyrzyce, dotyczącym finansowania z budżetu państwa i dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁴¹ budowy miasteczka ruchu drogowego w Pyrzycach.

⁴¹ Zwany dalej „EFRR”.

Całkowity koszt inwestycji ustalono na kwotę nie większą niż 580 tys. zł, z czego nie więcej niż 85% (493 tys. zł) z EFRR oraz nie więcej niż 15% (87 tys. zł) z budżetu państwa. Na realizację tego projektu wydatkowano łącznie kwotę 475,7 tys. zł, w tym ze środków EFRR kwotę 395,9 tys. zł, ze środków budżetu państwa – 69,9 tys. zł i ze środków własnych Gminy Pyrzyce – 9,9 tys. zł. Na wielkość wydatków składały się następujące kwoty :

- 31,7 tys. zł (w tym: ze środków EFRR – 27 tys. zł oraz ze środków budżetu państwa – 4,7 tys. zł) za wykonanie programu funkcjonalno-użytkowego,
- 12,2 tys. zł (odpowiednio: EFRR – 10,4 tys. zł i ze środków budżetu państwa – 1,8 tys. zł) za zapewnienie kompleksowego nadzoru inwestorskiego nad realizacją projektu pn. Budujemy miasteczka ruchu drogowego,
- 431,8 tys. zł (odpowiednio: EFRR – 358,6 tys. zł, ze środków budżetu państwa – 63,3 tys. zł, 9,9 tys. zł – wkład własny Gminy Pyrzyce) za zaprojektowanie i wybudowanie miasteczka ruchu drogowego⁴².

Różnica między kwotą wydatkowaną (475,7 tys. zł), a przewidzianą na realizację projektu (580 tys. zł) wynikała z rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówień publicznych na realizację zadań dotyczących projektu i tym samym powstanie oszczędności w budżecie projektu (tj. wartości zamówień).

(dowód: akta kontroli str. 275-295, 316-325, 389-398)

5) W ramach Działanie „Podejmowanie działań profilaktycznych skierowanych do młodych kibiców, które będą miały na celu popularyzowanie zasad fair play i poszanowanie drugiego człowieka bez względu na wyznanie religijne i narodowość, w tym przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa” wydatkowano ogółem 53,8 tys. zł , z tego: z budżetu Wojewody - 42,2 tys. zł (w 2013 r. – 17 tys. zł i 2014 r. – 25,2 tys. zł) i budżetu Zachodniopomorskiego Związku Piłki Nożnej 11,6 tys. zł (w 2013 r. – 5 tys. zł i w 2014 r. – 6,6 tys. zł) na organizację szkoleń dla członków służb informacyjnych w ramach projektu pn. "Organizacja bezpiecznych imprez sportów, meczów piłkarskich poprzez zapewnienie organizatorom dobrze przygotowanych do wypełniania obowiązków członków służb informacyjnych, spikerów na stadionach".

Środki te zostały przekazane podmiotowi realizującemu projekt na mocy porozumień zawartych przez Wojewodę 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.

(dowód: akta kontroli str. 254-255, 389-398)

6) W ramach Działania „Promocja numeru alarmowego 112, edukacja społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego” - wydatkowano ogółem 31 tys. zł (z tego: w 2013 r. -18,5 tys. zł; w 2014 r. – 2,5 tys. zł i w 2015 r. – 10 tys. zł), m.in. na zakup materiałów promocyjnych przeznaczonych na działania związane z promocją numeru 112 i organizację spotkań z uczniami szkół, realizowanych w ramach zadań statutowych WBiZK.

(dowód: akta kontroli str. 200-202, 389-398)

⁴² Środki z EFRR, jak i z budżetu państwa zostały wydatkowane na podstawie: 2 decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie na 2013 r. z 11.07.2013 r. zwiększających budżet środków europejskich o 26.974 zł i budżet środków krajowych o 4.761 zł oraz 2 decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie na 2013 r. z 9.12.2013 r. zwiększających budżet środków europejskich o 377.371 zł i budżet środków krajowych o 66.595 zł.

Na pytanie, czy ZUW przeprowadzał analizy dot. możliwości zaangażowania środków ze wszystkich wskazanych w Strategii źródeł w celu realizacji Działań, przedstawiciel Wojewody wyjaśniła m.in., że *ZUW nie prowadził analiz dotyczących możliwości zaangażowania środków ze wszystkich wskazanych w Strategii źródeł w celu realizacji zadań objętych SPP, ponieważ Wojewoda nie był organem wiodącym dla tych zadań. Jednak przy realizacji projektów w ramach programu „Razem Bezpieczniej” wykorzystywane były środki finansowe z budżetu państwa, budżetów jst oraz partnerstwa publiczno-społecznego.*

(dowód: akta kontroli str. 401-406)

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 finansowych na realizację Działań Strategii. Wojewoda przeprowadzał kontrole zgodność wydatkowanych środków finansowych i zrealizowanych projektów z porozumieniami zawartymi z podmiotami, korzystającymi z dofinansowania w ramach Programu „Razem bezpiecznie”.

5. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych.

Opis stanu
faktycznego

W żadnym z 11 Działań w kierunkach interwencji objętych badaniem, Wojewoda nie był zobowiązany do przekazywania sprawozdań okresowych oraz aktualnych wartości wskaźników postępu SSP.

(dowód: akta kontroli str. 114-118, 137-148, 158)

Departament Administracji MAiC pismem z 31.03.2015 r. poinformował ZUW, że *organem zobowiązanym do przekazywania sprawozdań z realizacji zadań Strategii jest organ wiodący (tj. organ zgłaszający zadanie).*

(dowód: akta kontroli str. 114-118)

W dniu 14 kwietnia 2015 r. Wojewoda przekazał MAiC informacje sprawozdawcze w zakresie realizacji Działań objętych celem Nr 2 SSP „Zwiększenie sprawności instytucjonalnej Państwa” (kierunek interwencji 2.3.2. Efektywne wykorzystanie nowoczesnych technologii cyfrowych⁴³ i 2.3.4. Zarządzanie zasobami ludzkimi⁴⁴) oraz celem Nr 7 „Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego”.

(dowód: akta kontroli str. 119-136)

Przedstawiciel Wojewody wyjaśniła m.in., w celu rozwiania wątpliwości co do udziału ZUW w Strategii *zwrócono się do Rady MAiC o określenie statusu Wojewody Zachodniopomorskiego w tym zakresie. Z odpowiedzi jednoznacznie wynika, że w Planie Wojewoda Zachodniopomorski nie widnieje jako organ wiodący oraz że tylko organy wiodące udzielają informacji sprawozdawczych. Drugim, istotnym wyjaśnieniem wynikającym z odpowiedzi MAiC jest stwierdzenie, że nie wszystkie zadania ujęte w Planie działań, dla których organem wiodącym są „wojewodowie”, muszą być realizowane przez wszystkie urzędy wojewódzkie. Wobec sytuacji, w której w województwie zachodniopomorskim podejmowane są liczne działania*

⁴³ W ramach zadania podjęto w latach 2012-2015 działania w zakresie wdrożenia systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją w ZUW i jednostkach administracji zespolonej (w tym przeprowadzono inwentaryzację potrzeb i zakupu sprzętu komputerowego i szkolenia pracowników). W wyniku wprowadzenia systemu EZD ograniczono dokumentację papierową w korespondencji wewnętrznej i zewnętrznej.

⁴⁴ Tj. zadanie nr 2 pkt 2 – w którym organem wiodącym był Szef Służby Cywilnej.

wpisujące się w SSP ale nie ujęte w zatwierdzonym w Planie działań – nie wszystkie zadania „województw” zostały podjęte. MAiC dopuściło możliwość opisywania realizacji takich działań (podejmowanych a nie ujętych w Planie) w syntetycznych informacjach. W związku z tym w sprawozdaniu poinformowano, iż w grupie zadań, w których organami wiodącymi są „województwa” w Planie figuruje tylko jedno zadanie określone Celem 2 i kierunkiem interwencji 2.3.2. (zadanie nr 6 - wdrażanie systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz systemów klasy ERP). Z przebiegu realizacji zadania złożone zostało sprawozdanie (wykorzystane w zbiorczym sprawozdaniu Ministerstwa). Także w grupie zadań („województwa”) w województwie zachodniopomorskim realizowane są zadania wpisujące się do Celu 7 ale nie jednobrzmiące z zadaniami tam zdefiniowanymi. Z realizacji zadań również zostało złożone syntetyczne sprawozdanie (wykorzystane w zbiorczym sprawozdaniu Ministerstwa). Podobna praktyka zastosowana zostanie w sprawozdaniu za 2015 r. Z powyższego wynika, że MAiC zaakceptowało status województwa zachodniopomorskiego w Planie.

(dowód: akta kontroli str. 401-406)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Wojewoda przestrzegał zasad dotyczących sporządzania sprawozdań, 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 Kontroli⁴⁵, wnosi o sporządzanie kwartalnych analiz i ocen realizacji Programu „Razem bezpieczniej”, z sugestiami korekt i dalszych działań, stosownie do wymogu określonego w pkt 7.3 Programu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 – zwana dalej „ustawa o NIK”.

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.

Szczecin, dnia stycznia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler

Bogumiła Mędrzak
Główny specjalista kontroli państwowej