



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.032.01.2015

P/15/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/004 – Realizacja celów Strategii „Sprawne Państwo 2020” ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura
Kontrolerzy	1. Krzysztof Kubiak – doradca ekonomiczny, na podstawie upoważnienia nr 98229 z dnia 2 grudnia 2015 r. 2. Marek Skrzypecki – doradca ekonomiczny, na podstawie upoważnienia nr 98230 z dnia 2 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, ul. Plac Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>DUW</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojewoda Dolnośląski - Paweł Hreniak od dnia 9 grudnia 2015 r. i nadal. Poprzednio stanowisko to zajmowali: Tomasz Smolarz w okresie od dnia 12 marca 2014 r. do dnia 8 grudnia 2015 r., Aleksander Marek Skorupa od dnia 28 grudnia 2010 r. do dnia 11 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 136)
Zakres kontroli	Wywiązywanie się przez Wojewodę Dolnośląskiego (dalej: <i>Wojewoda</i>) z obowiązków realizatora Strategii „Sprawne Państwo 2020” (dalej: <i>Strategia</i> lub <i>SSP</i>) poprzez: 1) zapewnienie warunków organizacyjnych; 2) realizację zadań oraz osiąganie planowanych wskaźników wykonania zadań wybranych działań; 3) dokonywanie zmian w planie działań i wskaźnikach osiągania wartości końcowych w kontrolowanych działaniach; 4) planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację wybranych działań; 5) wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	<i>Wojewoda</i> , pełniąc rolę wykonawcy <i>Strategii</i> : zapewnił warunki kadrowe i prawno-organizacyjne ich realizacji, m.in. poprzez: powierzenie wykonywania zadań <i>SSP</i> właściwym merytorycznie komórkom organizacyjnym i wyznaczenie swojego przedstawiciela do bieżącej współpracy z Koordynatorem <i>Strategii</i> (Ministrem Administracji i Cyfryzacji); określenie mierników ilościowych realizacji celów; zapewnienie niezbędnych środków budżetowych; monitorowanie realizacji zadań; przestrzeganie harmonogramu działań i wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych. Wskazać jednak trzeba, że do czasu zakończenia kontroli NIK (w styczniu 2016 r.), pomimo podjętych działań, <i>Wojewoda</i> nie wyegzekwował od Gminy Miejskiej Bolesławiec kwoty 122 289,68 zł wraz z należnymi odsetkami, stanowiącej część dofinansowania ² działania „Zaprojektowanie i budowa miasteczka
--------------	---

¹ Przyjęta uchwałą Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 136).

² Środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i budżetu państwa.

ruchu drogowego" w Bolesławcu, podlegającej zwrotowi w związku ze stwierdzeniem w 2014 r., w wyniku kontroli *ex post* przeprowadzonej przez Instytucję Wdrażającą, naruszenia procedur i wymogów w czasie postępowania przetargowego. NIK stwierdziła także, że realizując Program „Razem bezpieczniej”, będący jednym z kluczowych dokumentów *Strategii*, jako efekty końcowe realizacji działań przedstawiano efekty rzeczowe, nie wskazując postępu i skutków tych działań, co utrudniało dokonanie jednoznacznej oceny stopnia wykonania i rezultatu SSP w tym obszarze. Podobna sytuacja miała miejsce przy realizacji działania w zakresie Promocja numeru alarmowego 112, edukacja społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego. Ponadto pracownik wyznaczony do komunikowania się i bieżącej współpracy z Koordynatorem *Strategii* nie otrzymał na piśmie obowiązków i uprawnień w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjne do realizacji zadań *Strategii*

Opis stanu
faktycznego

1.1. Pracownicy *Urzędu* dysponowali od dnia 23 lutego 2015 r. informacją (przekazaną przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji) o zatwierdzeniu w dniu 31 lipca 2014 r. przez Koordynatora *Strategii* Planu Działań na rzecz wdrożenia *Strategii* (dalej: *Plan Działań*)³. Od sierpnia 2014 r. *Plan Działań*⁴ był dostępny na stronach internetowych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (dalej: *MAiC*).

Regulamin organizacyjny *Urzędu*, obejmujący także zakresy działania jego komórek organizacyjnych⁵ nie zawierał zapisów odnoszących się wprost do *Strategii* i jej realizacji. Wskazać jednak trzeba, że zgodnie z ww. regulaminem, działania *Strategii* objęte kontrolą należały do właściwości:

- a) Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, w tym m.in. realizacja zadań *Wojewody* związanych z bezpieczeństwem imprez masowych oraz prowadzenie spraw związanych z realizacją rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej” na obszarze województwa,
- b) wszystkich komórek organizacyjnych *Urzędu*, jako zadania wspólne, w zakresie m.in.:
 - sprawowania funkcji kontrolnych w stosunku do organów samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów,
 - opiniowania uchwał organów samorządu terytorialnego pod kątem ich zgodności z prawem,
 - realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem w *Urzędzie* kontroli zarządczej.

Oprócz *Planu Działań* przygotowanego przez Koordynatora *Strategii* określającego obligatoryjny tryb, sposób i formy monitorowania SSP, *Urząd* w zakresie określenia mierników zadaniowych i jakościowych, zasad monitoringu i oceny postępu w osiąganiu celów *Strategii* oraz sposobu wykorzystania ich wyników posługiwał się wdrożonym Systemem Zarządzania Jakością (od 2014 r. zwanym Zintegrowanym Systemem Zarządzania), powiązany z kontrolą zarządczą w *DUW*.

(dowód: akta kontroli str. 18-110, 181)

³ W marcu 2015 r. miało miejsce spotkanie Dyrektora Generalnego *Urzędu* z dyrektorami komórek organizacyjnych *Urzędu* (wydziałów i biur), którym przekazano *Plan Działań*.

⁴ Wskazanymi w *Planie Działań* organami wiodącymi realizacją przewidzianych w nim zadań byli m.in. poszczególni wojewodowie, w tym Wojewoda Dolnośląski.

⁵ Tekst ujednolicony, stan na dzień 10 listopada 2015 r.

Zgodnie z Zarządzeniem Nr 327 Wojewody z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie kontroli zarządczej w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu (dalej: *Zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej w DUW*):

- kierownicy komórek organizacyjnych *Urzędu* odpowiadają za skuteczne funkcjonowanie kontroli zarządczej w podległych im komórkach organizacyjnych, m.in. poprzez wyznaczanie mierników i realizacji celów i zadań oraz monitorowanie stopnia ich realizacji,
- w *Urzędzie* dokonywany jest proces identyfikacji i określania celów i zadań procesowych oraz ich mierników – wyznaczanych na poziomie komórek organizacyjnych *Urzędu* dla poszczególnych procesów, zawartych w „*Kartach procesów*”/„*Kartach działań*”,
- kierownicy komórek organizacyjnych *Urzędu* zapewniają definiowanie odpowiednich mierników określających stopień realizacji celów procesowych i ich planowane wartości, które pozwolą na dokonanie pomiaru efektów kontroli zarządczej,
- ocena stopnia realizacji celów procesowych przeprowadzana jest co najmniej raz do roku podczas przeglądu Systemu Zarządzania Jakością/Zintegrowanego Systemu Zarządzania na podstawie osiągniętej wartości mierników na koniec roku, którego dotyczy w porównaniu do wartości planowanej.

(dowód: akta kontroli str. 111-135)

1.2. Wybrane do kontroli działania *Strategii* realizowało w *Urzędzie* sześć jego jednostek/komórek organizacyjnych (Wydziałów i Biur), zgodnie z właściwością merytoryczną, we własnym zakresie, wykorzystując posiadane zasoby kadrowe. I tak, do właściwości:

a) Biura Organizacyjno-Administracyjnego należały zadania⁶ dotyczące działania: *uzupełnienie wdrożonego systemu ISO 9001 o wymagania systemu zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy. Wdrożenie funkcjonowania wewnętrznego systemu zarządzania, Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym oraz ich zintegrowanie z funkcjonującymi w urzędach budżetowaniem zadaniowym i kontrolą zarządczą. Opracowanie i zatwierdzenie metod badawczych przez jednostkę certyfikującą. Opracowanie wewnętrznych procedur realizowanych zadań merytorycznych i ich wdrażanie. Wdrożenie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w oparciu o normy ISO/IEC 27001,*

b) Biura Organizacyjno-Administracyjnego, Biura Obsługi Urzędu, Wydziału Finansów i Budżetu należały zadania⁷ dotyczące działania: *zmniejszenie stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych, w tym obowiązków sprawozdawczych, pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania,*

c) Wydziału Nadzoru i Kontroli należały zadania⁸ dotyczące działania: *realizacja projektu systemowego „Dobre prawo – sprawne rządzenie”,*

d) Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego należały zadania⁹ dotyczące działania: *podejmowanie działań wynikających z programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań Razem bezpiecznie na rzecz aktywizacji*

⁶ Celu 2. Zwiększenie Sprawności Instytucjonalnej Państwa: Kierunek interwencji 2.3 Efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej; zadanie – Upowszechnianie i wdrażanie stosowania systemu zarządzania jakością.

⁷ Celu 2. Zwiększenie Sprawności Instytucjonalnej Państwa: Kierunek interwencji 2.3 Efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej; zadanie – Optymalizacja procedur wewnętrznych w administracji rządowej w województwie.

⁸ Celu 4 Dobre Prawo: Kierunek interwencji 4.1. Optymalizacja procedur administracyjnych; zadanie – Wzmocnienie potencjału j.s.t. w zakresie stanowienia prawa.

⁹ Celu 7. Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego: Kierunek interwencji 7.2. Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego; zadanie – Wzrost realnego bezpieczeństwa, wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski.

lokalnych partnerstw różnych podmiotów na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego w następujących obszarach realizacji:

- Bezpieczeństwo w ruchu drogowym;
- Bezpieczeństwo w szkole;
- Bezpieczeństwo w miejscu publicznym i miejscu zamieszkania;
- Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie;
- Ochrona dziedzictwa narodowego;
- Bezpieczeństwo w środkach komunikacji publicznej;
- Bezpieczeństwo w działalności gospodarczej;

e) Wydziału Certyfikacji i Funduszy Europejskich należały zadania¹⁰ dotyczące działania: oddanie do użytku miasteczek ruchu drogowego,

f) Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego należały zadania¹¹ dotyczące działania: 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. Elementy te będą stanowiły gwarancję bezpiecznej i przyjaznej atmosfery podczas masowych imprez sportowych,

g) Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego należały zadania¹² dotyczące działania: promocja numeru alarmowego 112, edukacja społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego.

(dowód: akta kontroli str. 467-468)

Do wszystkich działań objętych badaniem określone zostały mierniki pozwalające oceniać postęp w osiąganiu ich efektów określonych w *Planie Działań*.

(dowód: akta kontroli str. 182-183, 208-219)

1.3. W *Urzędzie* nie prowadzono pisemnej analizy dostosowania rozwiązań organizacyjno-prawnych i potrzeb kadrowych dla celów wdrażania *Strategii*. Powodem do takiego działania była m.in. realizacja większości zadań przewidzianych w *Strategii*, rozpoczęta w *Urzędzie* przed jej wejściem w życie w ramach programów i zadań o charakterze strategicznym, tj.: „Razem bezpiecznie” w latach 2007-2015, „Dobre prawo – sprawne rządzenie” w okresie 2011-2015, „Budujemy Miasteczka Ruchu Drogowego” w latach 2011-2013, „Optymalizacja funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego SPR w latach 2013-2015, „Bezpieczeństwo Imprez Masowych” w latach 2012-2015, „Upowszechnianie i wdrażanie stosowania systemu zarządzania jakością” zakończone uzyskaniem certyfikatu ISO 9001 w 2002 r.¹³.

(dowód: akta kontroli str. 469)

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji zadań *Strategii* z powodów związanych z brakami kadrowymi.

1.4. Pracownicy Wydziałów i Biur *Urzędu* wykonujący czynności związane z realizacją programów i zadań powiązanych/wynikających z *Strategii* mieli

¹⁰ Celu 7. Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego: Kierunek interwencji 7.2. Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego; zadanie – Przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym.

¹¹ Celu 7. Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego: Kierunek interwencji 7.2. Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego; zadanie – Zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych.

¹² Celu 7. Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego: Kierunek interwencji 7.5. Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego; zadanie – Optymalizacja funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego (SPR).

¹³ W *Strategii* jako działanie przewidziano m.in. „Uzupełnienie wdrożonego systemu ISO 9001 o wymagania systemu zarządzania w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy”.

określone na piśmie (w opisie stanowisk pracy oraz w zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności) obowiązki w tym zakresie, bez przywołania wprost jej nazwy, bądź obowiązki te mieściły się w zdefiniowanych zadaniach ogólnych tych pracowników. Kwalifikacje zawodowe pracowników zostały udokumentowane m.in. zaświadczeniami o ukończeniu studiów, w tym studiów podyplomowych, kursów, seminariów, warsztatów szkoleniowych i szkoleń przydatnych na zajmowanym stanowisku oraz stażem pracy. Bieżącą kontrolę i nadzór nad realizacją programów i zadań powiązanych/wynikających ze *Strategii* sprawowali w szczególności dyrektorzy Wydziałów i Biur wdrażających działania *Strategii*. Monitoring postępów realizacji poszczególnych działań odbywał się w ramach:

- systemu kontroli zarządczej, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej określonymi w wydany w tej sprawie Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.¹⁴ w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (dalej: „*Komunikat nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej*”) oraz cytowanym wcześniej *Zarządzeniem w sprawie kontroli zarządczej w DUW*, w drodze analizy ankiet kontroli zarządczej,
- systemu oceny procesowej, zgodnie z wdrożonym Zintegrowanym Systemem Zarządzania (dalej: ZSZ), poprzez analizę wykonania mierników działań,
- budżetu zadaniowego, w wyniku analizy mierników zadań podzadań i działań na podstawie kart ewaluacji.

(dowód: akta kontroli str. 138-165, 182-183, 388-391, 516-550)

1.5. Dyrektor Biura Organizacyjno-Administracyjnego wskazała, że była w Urzędzie Koordynatorem *Planu Działań*, lecz realizacja tego obowiązku nie została jej określona pisemnie.

Kontrolowany nie przedłożył dokumentu dotyczącego wyznaczenia przez Wojewodę jego przedstawiciela do bieżącej współpracy z Koordynatorem *Strategii*. Obowiązek wyznaczenia przez Wojewodę takiej osoby określony został w pkt 5 *Planu Działań na rzecz wdrożenia Strategii Sprawne Państwo 2020*” (aktualizacja lipiec 2015)¹⁵. Dyrektor Biura Organizacyjno-Administracyjnego wskazała w tej sprawie, że do kontaktów roboczych z przedstawicielem Koordynatora *Strategii* w zakresie przekazywania informacji dotyczących aktualizacji i sprawozdawczości *Planu Działania*, dla zadań w których Wojewoda jest organem wiodącym wyznaczony został inspektor wojewódzki ds. Systemu Zarządzania Jakością w *DUW* oraz, że jej osoba jako Koordynatora *Strategii* w Urzędzie została przez Dyrektora Generalnego Urzędu, uzgodniona do współpracy z wyznaczonym pracownikiem z ramienia MAiC, a uzgodnień, o których wyżej dokonano telefonicznie w marcu 2015 r. W związku z powyższym stwierdzono, że zakres czynności, uprawnień i odpowiedzialności inspektora wojewódzkiego ds. Systemu Zarządzania Jakością w *DUW*, nie zawierał zapisów w kwestii współpracy z Koordynatorem *Strategii*¹⁶.

Dyrektor Biura Organizacyjno-Administracyjnego podała także, iż realizacja szeregu zadań *Strategii* została rozpoczęta jeszcze przed jej uchwaleniem, a część z nich została zakończona i że osoby realizujące *Strategię* z ramienia *DUW* bez przeszkód kontaktowały się z innymi komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz ministerstwami koordynującymi zdefiniowane zadania *SSP*.

¹⁴ Dz. Urz. MF z 2009 r. nr 15, poz. 84.

¹⁵ Zgodnie z tą aktualizacją, monitorowanie wdrażania zadań i działań/narzędzi realizacji *Strategii* będzie prowadzone przez Koordynatora *Strategii* (MAiC) w całym okresie programowym, tj. do 2020 r.

¹⁶ W pkt. 8 zadań szczegółowych zakresu czynności, uprawnień i odpowiedzialności z dnia 6 kwietnia 2010 r. ww. inspektora zostało zapisane „Koordynowanie spraw związanych z certyfikacją Systemu Zarządzania Jakością w *DUW*”.

W *Urzędzie* nie określono zasad współpracy z organami współdziałającymi przy realizacji zadań *Strategii*. W tej sprawie Dyrektor Biura Organizacyjno-Administracyjnego wskazała, że „określenie zasad współpracy z podmiotami wdrażającymi *Strategię* powinno być przede wszystkim dokonane przez Koordynatora *Strategii*”.

(dowód: akta kontroli str. 164-165, 182, 388-391, 469)

Ustalone nieprawidłowości	W działalności <i>DUW</i> w zakresie zapewnienia warunków organizacyjnych do realizacji <i>Strategii</i> , nie stwierdzono nieprawidłowości.
Uwagi dotyczące badanej działalności	NIK zauważa, iż brak pisemnego określenia pracownikom <i>DUW</i> obowiązków i uprawnień w zakresie koordynowania w <i>Urzędzie</i> realizacji <i>Strategii</i> , a także komunikowania się i współpracy z Koordynatorem <i>Strategii</i> , nie spełnia wymogu określonego w pkt A4 <i>Komunikatu nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej</i> , zgodnie z którym należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom.
Ocena cząstkowa	W ocenie NIK, warunki organizacyjne i stan kadrowy <i>Urzędu</i> umożliwiały wdrażanie <i>SSP</i> . Obowiązujące w okresie objętym kontrolą regulaminy <i>Urzędu</i> oraz regulaminy wewnętrzne jego komórek organizacyjnych, biorących udział we wdrażaniu <i>Strategii</i> , uwzględniały potrzeby wynikające z obowiązków jej wykonawcy. Należy jednak wskazać na: nieprzeprowadzenie pisemnej analizy dostosowania rozwiązań organizacyjno-prawnych i potrzeb kadrowych dla realizacji celów <i>Strategii</i> , a także brak pisemnego określenia pracownikom <i>DUW</i> obowiązków i uprawnień w zakresie koordynowania realizacji <i>Strategii</i> oraz komunikowania się i współpracy z Koordynatorem <i>Strategii</i> .

2. Stan realizacji zadań oraz osiąganie planowanych wskaźników w wybranych działaniach

Opis stanu
faktycznego

Z *Planu Działań*, przyjętego przez *MAiC* w lipcu 2014 r., tj. po blisko półtora roku po uchwaleniu *SSP* wynika, że poszczególni wojewodowie w zróżnicowanym zakresie zostali włączeni do realizacji zadań w ramach wszystkich siedmiu celów *Strategii* w czterech obszarach, tj. w zakresie:

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

Wojewoda, spośród zadań wybranych do kontroli i realizowanych, w przypadku jednego działania¹⁷ pełnił rolę organu wiodącego, natomiast w pozostałych sześciu działaniach pełnił rolę organu współpracującego.

Realizacja poszczególnych zadań *Strategii* przez *Wojewodę* przedstawiała się następująco:

- 1) Działanie: Wprowadzenie zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego.

¹⁷ Uzupełnienie wdrożonego systemu ISO 9001 o wymagania systemu zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy (cel. 2 – Zwiększenie Sprawności Instytucjonalnej Państwa: Kierunek interwencji 2.3 Efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej; zadanie – Upowszechnianie i wdrażanie stosowania systemu zarządzania jakością).

W *Planie Działań Wojewoda* był organem współpracującym przy realizacji tego działania. Początkowo zakładano termin jego realizacji w latach 2012-2014., a po zmianach do 2015 r. Zakończenie działania powinno nastąpić po wejściu w życie ustawy wprowadzającej m.in. zmiany w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego, a efektem końcowym powinno być ujednolicenie tych struktur. *Wojewoda* nie podejmował żadnych działań związanych z racjonalizacją struktur Inspekcji Transportu Drogowego. Dyrektor Biura Organizacyjno-Administracyjnego wskazała, że *DUW* nie brał udziału w żadnych konsultacjach i nie był proszony o jakiegokolwiek działania w tym zakresie. Organem wiodącym w zakresie wprowadzania powyższych zmian był Główny Inspektorat Transportu Drogowego, który w latach 2011-2013 uczestniczył w pracach legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Celem projektu było zwiększenie efektywności zarządzania Inspekcją Transportu Drogowego poprzez ujednolicenie równoległe funkcjonujących struktur terenowych (likwidacja WITD). Projekt ustawy przeszedł proces konsultacji społecznych i został zdjęty z porządku obrad Stałego Komitetu Rady Ministrów w celu dokonania uzgodnień.

(dowód: akta kontroli str. 182-183)

2) Działania: Uzupełnienie wdrożonego systemu ISO 9001 o wymagania systemu zarządzania bezpieczeństwem i higiena pracy; Wdrożenie funkcjonowania wewnętrznego systemu zarządzania, Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym oraz ich zintegrowanie z funkcjonującymi w urzędach budżetowaniem zadaniowym i kontrolą zarządczą; Opracowanie i zatwierdzenie metod badawczych przez jednostkę certyfikującą; Opracowywanie wewnętrznych procedur realizowanych zadań merytorycznych i ich wdrażanie; Wdrożenie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w oparciu o wymagania normy ISO/IEC 27001.

W *Planie Działań Wojewoda* był organem wiodącym przy realizacji tego działania. Początkowo zakładano termin jego realizacji w okresie od czerwca 2013 r. do grudnia 2017 r., natomiast realizacja działania nastąpiła we wrześniu 2014 r. Formą zakończenia ww. działania powinna być Certyfikacja ZSZ, a efektem końcowym poprawienie efektywności zarządzania *Urzędem* poprzez wprowadzenie systemu zarządzania jakością. Realizacja tego zadania odbywała się w szczególności na podstawie zarządzenia¹⁸ w sprawie powołania Zespołu koordynującego wdrożenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu. Pięcioosobowemu Zespołowi przypisano do realizacji łącznie siedem zadań rozpoczynających się opracowaniem harmonogramu prac wdrożeniowych ZSZ i kończących się przygotowaniem ZSZ do certyfikacji. Miernikiem realizacji zadania było uzyskanie stosownego Certyfikatu niezależnej jednostki certyfikującej, który został nadany przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji w dniu 23 września 2014 r. Dla realizacji tego zadania określono harmonogram działań, który został zrealizowany bez żadnych odstępstw i bez zmian. Wykonanie tego zadania było monitorowane co do zgodności z terminami ustalonymi w harmonogramie działań. Dodatkowo, *Urząd* w 2014 r. rozpoczął realizację wewnętrznego projektu doskonalenia zarządzania pod nazwą „*DUW. KAIZEN*”¹⁹, mającego na celu konsolidację wymagań zarządzania procesowego w ZSZ z wymaganiami w zakresie planowania i monitorowania realizacji budżetu państwa w układzie zadaniowym, dla prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w *DUW*. Ustalony harmonogram realizacji prac tego projektu w 2014 r. obejmował mapowanie procesów - działań

¹⁸ Zarządzenie nr 40 Dyrektora Generalnego *Urzędu* z dnia 19 czerwca 2013 r.

¹⁹ Wprowadzonego zarządzeniem Nr 73 Dyrektora Generalnego *DUW* z dnia 25 września 2014 r., zmienionego Zarządzeniem Nr 50 Dyrektora Generalnego *DUW* z dnia 28 sierpnia 2015 r.

i przypisywanie mierników realizacji celów, w 2015 r. i do końca lutego 2016 r. – optymalizację procesów i opracowanie kart działań, a w 2016 r. obserwację i porównywanie wyników monitorowania działań.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 182-194, 195-207, 208-219)

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

W *Planie Działań* zakładano termin jego realizacji w okresie od 1 stycznia 2014 r. do grudnia 2016 r. Zakończenie działania powinno nastąpić po zoptymalizowaniu procesów, a efektem końcowym powinno być uproszczenie procesów wewnętrznych. W okresie objętym kontrolą, DUW realizował to zadanie w dwóch zakresach:

[1] w pierwszym zakresie optymalizacji funkcjonowania administracji publicznej podjęto działania dotyczące scalania nieruchomości stanowiących własność i będących w dyspozycji organów administracji zespolonej i niezespolonej Wojewody, których celem miało być obniżenie kosztów utrzymania infrastruktury administracji rządowej. Wytypowano 11 miejscowości w województwie dolnośląskim, w których istnieje możliwość dokonania operacji scalania administracji rządowej. Realizacja zadania odbywała się na podstawie zarządzenia nr 378 Wojewody z dnia 27 sierpnia 2015 r. Powołany tym zarządzeniem siedmioosobowy Zespół podjął działania w celu zrealizowania, w okresie od 31 sierpnia 2015 r. do 31 grudnia 2018 r., czterech koncepcji scalenia administracji rządowej, tj.:

- przeniesienie Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu do innej siedziby,
- scalenie siedzib Powiatowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych, Powiatowych Inspektoratów Weterynarii oraz Powiatowych Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa do siedzib Powiatowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych,
- scalenie siedzib jednostek administracji zespolonej i niezespolonej na terenie miast Jeleniej Góry, Wałbrzycha i Legnicy do nieruchomości pozostających w trwałych zarządach tych jednostek,
- scalenie siedzib jednostek administracji zespolonej i niezespolonej na terenie miasta Wrocławia do nieruchomości pozostających w trwałych zarządach tych jednostek;

[2] w drugim zakresie podjęto działania w sprawie optymalizacji procedur wewnętrznych i stanowienia prawa wewnętrznego w *Urzędzie*. Wskazany wcześniej w niniejszym wystąpieniu *Zarządzeniem w sprawie kontroli zarządczej w DUW*, wprowadzono ZSZ dla identyfikacji, nadzoru i monitorowania działań i tworzenia prawa wewnętrznego. W tym celu opracowano 138 kart działań – procedur wewnętrznych. W kartach tych zidentyfikowano m.in. mierniki zadaniowe (rzeczowe) i mierniki jakościowe (bez wskazania mierników monitorowania postępu), służące do nadzoru i monitorowania działań oraz opracowano system sprawozdawstwa w celu skutecznego przepływu informacji pomiędzy komórkami merytorycznymi *Urzędu*. Analiza mierników 239 zadań, podzadań i szczegółowych działań odbywa się na podstawie kart ewaluacji trzy razy do roku – po I półroczu, III i IV kwartale.

W celu zmniejszenia stopnia sformalizowania procedur wewnętrznych w 2013 r. wdrożono w *Urzędzie* system Elektronicznego Zarządzania Dokumentami (EZD) oraz automatycznego przekierowania korespondencji zewnętrznej do odpowiednich komórek DUW. Dyrektor Biura Organizacyjnego *Urzędu* wskazała, że wdrożenie tego systemu m.in. uprościło i skróciło procedury związane z obiegiem korespondencji.

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

Według *Planu Działań Wojewoda* był organem współpracującym przy realizacji tego działania. Zakładano termin jego realizacji w okresie od września 2011 r. do września 2015 r. Efektem końcowym projektu powinny być: poprawa jakości aktów prawa miejscowego oraz decyzji administracyjnych wydawanych przez organy j.s.t. oraz poprawa jakości rozstrzygnięć organów nadzorujących i kontrolujących działalność j.s.t.

W ramach projektu „Dobre prawo – sprawne rządzenie” MAiC we współpracy z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego organizowało szkolenia, studia podyplomowe oraz seminaria m.in. dla pracowników urzędów wojewódzkich. W latach 2013-2015 w szkoleniu „Wzmocnienie potencjału administracji publicznej w ramach projektu „Dobre prawo – sprawne rządzenie” wzięło udział 11 pracowników *Urzędu*.

Wydział Nadzoru i Kontroli *Urzędu*, wyznaczony do realizacji tego zadania, organizował m.in. od początku 2013 r. konferencje dla j.s.t., wspólnie z Wojewódzką Inspekcją Weterynaryjną, w zakresie bieżącego omawiania stanowisk organu nadzoru i orzecznictwa sądowego w zakresie prawa tworzonego przez j.s.t. dotyczącego gminnych programów opieki nad zwierzętami. W 2014 r. zorganizowano konferencję dla j.s.t. w zakresie stanowienia prawa miejscowego dotyczącego spraw komunalnych (dodatki mieszkaniowe, zasiłki).

Według Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli, wzmocnienie potencjału j.s.t. w zakresie stanowienia prawa oraz poprawy jakości aktów prawa miejscowego, następowało w szczególności w drodze:

- rozstrzygnięć nadzorczych organu nadzoru, stwierdzających istotne naruszenie prawa, zawierających: zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, w tym podniesionych zarzutów oraz podstawę prawną rozstrzygnięcia z rzetelnym uzasadnieniem prawnym,
- przesyłania do j.s.t. przez organ nadzoru stanowisk związanych ze zmianą linii orzeczniczej sądów administracyjnych, z wejściem w życie nowych norm kompetencyjnych,
- wydawania przez organ nadzoru, w przypadkach stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa, sygnalizacji wskazujących na wadliwe regulacje prawne celem ich uniknięcia w przyszłości.

W ZSZ *Urzędu* opracowano karty działania w zakresie nadzoru *Wojewody* nad j.s.t. oraz innymi jednostkami wraz z kartą mierników. Mierniki odnosiły się do norm zadaniowych (liczba zbadanych uchwał i zarządzeń j.s.t.) oraz norm jakościowych (liczba rozstrzygnięć nadzorczych *Wojewody* uchylonych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny/liczba zaskarżonych rozstrzygnięć nadzorczych przez j.s.t.).

W latach 2013-2015 mierniki te zostały zrealizowane następująco:

Wojewoda wydał w 2013 r. – 478 rozstrzygnięć nadzorczych, w 2014 r. – 628 rozstrzygnięć nadzorczych, a w 2015 r. – 707 takich rozstrzygnięć. *Wojewoda* zaskarżył w 2013 r. - 185 uchwał j.s.t. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (dalej: *WSA we Wrocławiu*), a w 2014 r. i w 2015 r. odpowiednio 158 uchwał i 133 uchwały.

W 2013 r. przed *WSA we Wrocławiu* toczyło się 206 postępowań ze skarg *Wojewody* na uchwały j.s.t., z czego w 198 przypadkach Sąd potwierdził stanowisko organu nadzoru (osiem skarg zostało oddalonych). W 2014 r. było 169 takich spraw, z czego w 163 postępowaniach sąd administracyjny podzielił stanowisko organu nadzoru (*Wojewody*) i sześć skarg oddalił. W 2015 r. ze 128 spraw, w przypadku 122 *WSA we Wrocławiu* uznał stanowisko organu nadzoru za właściwe, natomiast sześć skarg oddalił.

Organy jednostek samorządu terytorialnego w 2013 r. zaskarżyły do WSA 22 rozstrzygnięcia nadzorcze *Wojewody*, z których w trzech przypadkach sąd administracyjny uchylił rozstrzygnięcia w całości, a w 12 przypadkach w części (dotyczyło to 12 identycznie brzmiących statutów sołectw w jednej j.s.t.). W 2014 r. j.s.t. zaskarżyły 17 rozstrzygnięć nadzorczych *Wojewody*, z czego trzy rozstrzygnięcia zostały uchylone w całości. W 2015 r. z 17 rozstrzygnięć nadzorczych *Wojewody*, zaskarżonych przez j.s.t., WSA we Wrocławiu uchylił trzy w całości, dwa rozstrzygnięcia zostały uchylone w części, a jedna sprawa nie została jeszcze prawomocnie zakończona. Zmniejszająca się w badanym okresie liczba uchwał j.s.t., zaskarżanych przez *Wojewodę* do WSA we Wrocławiu, a także wyroki WSA we Wrocławiu uchylające zaskarżone przez j.s.t. rozstrzygnięcia nadzorcze *Wojewody*, świadczyły o poprawie stanowienia prawa miejscowego przez j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 220-227, 372, 480-515)

5) Działanie: Wzrost realnego bezpieczeństwa, wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski.

Realizacja zadania odbywała się poprzez podejmowanie działań wynikających z programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie”.

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

Realizując założenia Programu w dniu 20 marca 2007 r. *Wojewoda*, zarządzeniem nr 74, powołał Zespół Koordynujący dla potrzeb realizacji programu „Razem bezpiecznie”, w skład którego weszli przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej w województwie, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej, Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego, Organów Celných, Wojska, Służb Sanitarnych. Zespół ten m.in. inicjował i koordynował działania programu na terenie województwa dolnośląskiego.

W okresie objętym kontrolą w ramach programu „Razem bezpiecznie”, koordynowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych (dalej „MSW”), w województwie dolnośląskim realizowano cztery projekty (dwa w 2013 r. i dwa w 2014 r.): [1] „Mieszkam w Bielawie – moja rodzina jest ok” - przez Gminę Bielawa, [2] „Bezpieczne Szkoły” – przez Gminę Kamienna Góra, [3] „Ochrona dziedzictwa narodowego na przykładzie pałacu w Kamieńcu Ząbkowickim” – przez Gminę Kamieniec Ząbkowicki, [4] „Akademia bezpieczeństwa” – przez Powiat Lubiński. Realizację ww. projektów koordynował *Wojewoda* przy pomocy powołanego Zespołu Koordynującego, wskazanego wyżej. Zespół ten także oceniał i rekomendował MSW projekty zadań publicznych, złożone przez uprawnione podmioty ubiegające się o ich dofinansowanie w ramach Programu „Razem bezpiecznie”.

Sprawowanie kontroli nad realizacją Programu w imieniu *Wojewody* powierzono Dyrektorowi Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Mierniki związane z realizacją zadań Programu zostały opracowane łącznie z kartą realizacji zadania. W kartach mierników stwierdzono, że „zidentyfikowane ryzyko niewykonania zakładanej wartości mierników wynika: 1. z braku udzielenia dotacji celowej, 2. odstąpienia beneficjenta od realizacji projektu”. Wartością mierników (rzeczowych) w tym działaniu były wyznaczone liczby zorganizowanych projektów, które zrealizowano w 100%.

Do projektów realizowanych w ramach Programu, wykonawcy dołączali harmonogramy ich realizacji. Analiza wszystkich zadań ujętych w tych projektach wykazała, że były one wykonywane w terminach ujętych w harmonogramach i zostały zakończone przed upływem terminu wskazanego w *Planie Działań*.

(dowód: akta kontroli str. 228-240, 241-242)

Wojewoda sporządzał i przekazywał do MSW roczne i kwartalne sprawozdania dotyczące realizacji Programu „Razem bezpiecznie”. W sprawozdaniach tych zawierających elementy analizy i oceny realizacji Programu informowano MSW w szczególności o stanie wykonania planowanych/podjętych działań oraz o osiągniętych efektach tych działań.

(dowód: akta kontroli str. 243-331)

6) Działanie: Realizacja projektu „Budujemy miasteczka ruchu drogowego”.

W zaktualizowanym *Planie Działań Wojewoda* był organem współpracującym przy realizacji tego działania. Zakładano termin jego realizacji w okresie od lipca 2011 r. do grudnia 2014 r. Przewidywano zrealizowanie jednego miasteczka ruchu drogowego w województwie dolnośląskim, a efektem końcowym projektu powinien być wzrost świadomości dzieci i młodzieży w zakresie wychowania komunikacyjnego.

Zadanie Wojewoda realizował na podstawie wcześniej zawartego, bo w dniu 5 kwietnia 2011 r., porozumienia z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA), w którym pierwotny termin realizacji zadania ustalono na koniec 2012 r. Aneks nr 1 z dnia 3 grudnia 2012 r. termin realizacji tego zadania został przedłużony do końca 2013 r.

W Urzędzie zadanie powyższe realizował i nadzorował, z upoważnienia Wojewody, Wydział Certyfikacji i Funduszy Europejskich. Zarządzeniem nr 261 z dnia 26 sierpnia 2011 r. Wojewoda powołał komisję konkursową w celu wybrania lokalizacji projektu z zapewnieniem kryteriów selekcji propozycji zgłoszonych w drodze otwartego naboru.

W województwie dolnośląskim zadanie realizowała Gmina Miejska Bolesławiec²⁰. Wojewoda został uprawniony m.in. do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przez samorząd gminny zasad kwalifikowania wydatków, sprawozdawczości, przepływów finansowych oraz informacji i nadzoru, uczestnictwa w pracach komisji przetargowych w postępowaniu o udzielenie zamówień publicznych w zakresie realizacji inwestycji oraz zatwierdzania i opiniowania dokumentów przetargowych, udziału przy odbiorach częściowych i końcowych robót, opiniowania i zatwierdzania bez zbędnej zwłoki wszelkich dokumentów związanych z realizacją inwestycji, zatwierdzania i opiniowania umów w zakresie objętym inwestycją. Samorząd gminny zobowiązał się natomiast m.in. do pełnienia obowiązków inwestora zastępczego w ramach realizacji inwestycji i zrealizowania jej w pełnym zakresie.

Poszczególne działania składające się na tą inwestycję realizowano zgodnie z harmonogramem stanowiącym załącznik do umowy. W harmonogramie tym termin zakończenia inwestycji ustalono do dnia 31 grudnia 2013 r. Końcowego odbioru robót budowlanych dokonano w dniu 31 grudnia 2013 r. Zgodnie z postanowieniami umowy, samorząd gminny został zobowiązany do sporządzenia raportów o sposobach realizacji *Planu Działań* z osiągniętych efektów w ciągu 5 lat po zakończeniu realizacji inwestycji, przy czym pierwszy raport ma być przekazany do dnia 15 stycznia roku następnego po roku, w którym inwestycja powinna zostać zakończona zgodnie z zaktualizowanym *Planem Działań*, tj. do 15 stycznia 2016 r.

²⁰ Na podstawie umowy zawartej 31 grudnia 2012 r.. pomiędzy Wojewodą a Gminą Miejską Bolesławiec.

Urząd Miasta Bolesławiec w planie wykorzystania miasteczka ruchu drogowego w latach 2014-2018 zadeklarował, że roczne wykorzystanie obiektu będzie na poziomie 590 użytkowników. W ocenie NIK ważnym efektem zrealizowanego działania będzie wzrost świadomości dzieci i młodzieży w zakresie wychowania komunikacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 332-356)

7) Działanie: Podejmowanie działań profilaktycznych skierowanych do młodych kibiców, mających na celu popularyzowanie zasad fair play oraz poszanowanie drugiego człowieka bez względu na wyznanie religijne i narodowość, w tym przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa.

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

Na terenie województwa dolnośląskiego, *Wojewoda* realizował zadania w ramach tego działania z pomocą Zespołu doradczego do spraw bezpieczeństwa związanego z organizacją imprez masowych²¹, w którego skład weszli, jako Przewodniczący – Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, jako jego Zastępcy – Naczelnik Sztabu Policji Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu i Zastępca dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz jako członkowie m.in. powiatowi i miejscy komendanci policji, straży miejskiej i pożarnej, przedstawiciele inspekcji sanitarnej, Dyrektor Naczelny Wojewódzkiej Stacji Ratownictwa Medycznego, Regionalnej Służby Ochrony Kolei. Zespół miał charakter doradczy, a do jego zadań należało w szczególności: opracowanie, promocja i realizacja strategii bezpieczeństwa imprez masowych oraz wdrożenie jednolitej polityki i jej praktyczne stosowanie przez wszystkich partnerów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo imprez masowych.

Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego realizujący to zadanie opracował kartę jego miernika rzeczowego w postaci realizacji ośmiu imprez/konkursów. Miernik wykonano w 100%. Dla zadania tego nie ustalono miernika efektów, np. oddziaływania organizowanych imprez na wzrost poziomu bezpieczeństwa. W latach objętych realizacją tego zadania (2009-2015) na terenie województwa dolnośląskiego przeprowadzono następujące konkursy/imprezy związane z ww. tematyką:

- „Bezpieczny stadion = bezpieczne miasto”, projekt miasta Zgorzelec (2009 r.),
- konkurs „Bezpieczeństwo imprez masowych – bliżej siebie”, projekt Gminy Prochowice (2011 r.),
- konkurs „Bezpieczeństwo imprez masowych – gramy fair, kibicujemy z klasą”, projekt Gminy Polkowice (2012 r.),
- wojewódzki konkurs „Kibicuję bezpiecznie”: realizacja DUW (2013 r.),
- wojewódzki konkurs „Kibicuję bezpiecznie”: realizacja DUW (2014 r.),
- wojewódzki konkurs „Kibicuję bezpiecznie – młodzi kibice”, projekt zgłoszony przez Miasto Legnica (2015 r.),
- program „Z nowym pokoleniem na stadiony”, organizator OZPN Legnica (2015 r.),
- program „Dzieci na stadiony – uczymy się dopingu”, organizator klub sportowy Śląsk Wrocław (2015 r.).

²¹ Zespół został powołany zarządzeniem Nr 428/2012 z dnia 5 września 2012 r.

Z analizy sprawozdań z realizacji ww. projektów i programów złożonych do DUW przez organizatorów, wynika, że były one przeprowadzone w terminach określonych w harmonogramie ich wykonania. Wojewoda monitorował realizację tych zadań poprzez działalność powołanego Zespołu doradczego ds. bezpieczeństwa związanego z organizacją imprez masowych. Wspomniany Zespół od 1 września 2012 r. do 23 grudnia 2015 r. odbył 93 posiedzenia, na których analizowano i oceniano sprawozdania z realizacji programów, co odnotowywano w notatkach i protokołach z posiedzeń tego Zespołu.

(dowód: akta kontroli str. 228-240, 243-331)

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

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

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

Zajęcia promujące numer alarmowy „112” odbywały się na prośbę zainteresowanych podmiotów, w terminach wyznaczonych przez Dyrektora Wydziału Zarządzania Bezpieczeństwa Kryzysowego. W Urzędzie nie sporządzono harmonogramu realizacji takich działań. W zakresie działań edukacyjnych oraz promocji numeru alarmowego 112, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, przeprowadził łącznie 14 działań edukacyjno-promocyjnych skierowanych do szerokiego grona odbiorców, m.in. w dniu 8 stycznia 2015 r. przedstawiciele CPR w ramach Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy wzięli udział w zajęciach edukacyjnych „Ratuj z sercem” w Bibliotece Publicznej w Wołowie, 14 stycznia 2015 r. przeprowadzono zajęcia dla studentów Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, w dniu 22 stycznia 2015 r. przeprowadzono szkolenie dla funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, 24 stycznia 2015 r. przeprowadzono zajęcia edukacyjne dla studentów Uniwersytetu Wrocławskiego, w ramach europejskiego dnia numeru 112, w dniu 11 lutego 2015 r. CPR zorganizowało audycję radiową w Polskim Radiu Wrocław. Ogółem zajęciami edukacyjnymi i promocyjnymi objęto cztery szkoły wyższe, sześć placówek przedszkolnych i szkolnych, dwie imprezy masowe (Maraton Wrocławski PKO, mecz piłki nożnej Śląsk Wrocław).

W Urzędzie, jako miernik dla zadania „Funkcjonowanie i rozwój systemu powiadamiania ratunkowego (112)” przyjęto liczbę zorganizowanych stanowisk numeru alarmowego 112, tj. jedno stanowisko w 2013 r., dwa stanowiska w 2014 r. oraz cztery w 2015 r. Powyższy miernik został zrealizowany w ww. okresie w 100%. W zadaniu tym ustalono miernik rzeczowy, bez wymogu określenia efektów działania w postaci np. zmniejszenia liczby zgłoszeń fałszywych²².

²² Urząd prowadził dla własnych potrzeb statystykę połączeń numeru 112. Wynikało z niej m.in., że w 2015 r. w stosunku do 2014 r. ilość zgłoszeń zasadnych była podobna, natomiast zmalała ilość wszystkich zgłoszeń kierowanych do CPR.

Niezależnie od wyżej opisanych zadań i działań *Strategii* realizowanych przez *Urząd* w badanym okresie, wskazać także należy na zrealizowanie we wrześniu 2015 r. Projektu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, wpisującego się w założenia *Strategii* w zakresie zwiększania efektywności i funkcjonalności urzędów administracji publicznej oraz doskonalenia standardów zarządzania pn. „*Procesy, cele, kompetencje - zintegrowane zarządzanie w Urzędzie*”. Celem realizacji Projektu, w lipcu 2014 r. zarządzeniami Dyrektora Generalnego *Urzędu*, powołany został 16-osobowy Zespół Projektowy. Projekt składał się z czterech elementów²³ realizowanych w wybranych obszarach działalności *Urzędu* przez pracowników komórek organizacyjnych, pod nadzorem i przy wsparciu Zespołu Projektowego.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności DUW w zakresie realizacji oraz osiągania planowanych wskaźników zadań, ujętych w *Strategii* w wybranych kierunkach interwencji, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, wskaźnik uchylonych w latach 2013-2015 przez WSA rozstrzygnięć nadzorczych *Wojewody* w stosunku do rozstrzygnięć zaskarżonych przez j.s.t. – wymaga podjęcia działań zmierzających do poprawy jakości przeprowadzania postępowania nadzorczego w zakresie oceny prawidłowości aktów prawa miejscowego, podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego m.in. poprzez intensyfikację szkoleń pracowników *Urzędu*, ich merytorycznego wspomagania w realizacji zadań, wzmocnienia nadzoru nad analizą sprawy i interpretacją naruszonych przepisów.

Realizując Program „Razem bezpieczniej” oraz działanie w zakresie Promocja numeru alarmowego 112, edukacja społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego, jako efekty końcowe realizacji działań przedstawiano efekty rzeczowe, nie wskazując efektów i skutków wychowawczo-edukacyjnych, co utrudniało dokonanie jednoznacznej oceny stopnia wykonania i rezultatu SSP w tych obszarach.

Ocena cząstkowa

NIK nie stwierdziła zagrożeń dla realizacji skontrolowanych działań *Strategii*. Ich stan realizacji był zgodny z harmonogramami określonymi w *Planie Działań* i przyjętymi miernikami rzeczowymi oraz przyniósł zakładane efekty rzeczowe.

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

Opis stanu
faktycznego

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

Wojewoda nie był zobowiązany i nie dokonywał zmian w *Planie Działań* i wskaźnikach osiągania wartości końcowych w kontrolowanych działaniach.

(dowód: akta kontroli str. 182-185, 373-378, 379-384)

4. Planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację wybranych działań

Opis stanu
faktycznego

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

²³ 1. Zarządzanie procesowe – wsparcie polegające na mapowaniu i optymalizacji kluczowych procesów realizowanych przez Biura i Wydziały *Urzędu*; 2. Zarządzanie przez cele; 3. Zarządzanie przez kompetencje; 4. AZP III - pomoc we wdrożeniu działań informacyjnych usprawniających przekazywanie informacji lub kierowanie wniosków wewnętrznych.

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

Z analizy dokumentacji księgowej wynikało, że *Urząd* w latach 2013-2015 w przypadku wszystkich siedmiu realizowanych zadań *Strategii* poniósł wydatki z budżetu *Urzędu* w łącznej wysokości 1 788 759 zł, rozliczone w ramach budżetu zadaniowego *Urzędu* na Wydziały i Biura wdrażające poszczególne działania *Strategii*. Wydatki te nie były planowane. Kwota 1 788 759 zł została wydatkowana w dziale 750, rozdziale 75011, paragrafach: 4020 (wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej), 4110 (składki na ubezpieczenia społeczne) i 4120 (składki na Fundusz Pracy). I tak, w przypadku działania:

1) *Uzupełnienie wdrożonego systemu ISO 9001 o wymagania systemu zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy* – z budżetu *Urzędu* w latach 2013-2014 wydatkowano/rozliczono 62 751 zł.

2) *Zmniejszenie stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych, w tym obowiązków sprawozdawczych, pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania* – z budżetu *Urzędu* w latach 2013-2015 (III kwartał) wydatkowano/rozliczono 25 201 zł.

3) *Realizacja projektu systemowego „Dobre prawo – sprawne rządzenie* – z budżetu *Urzędu* w latach 2013-2015 (III kwartał) wydatkowano/rozliczono 1 277 193 zł.

(dowód: akta kontroli str. 385-387, 392-409)

4) *Podejmowanie działań wynikających z rządowego programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie” na rzecz aktywizacji lokalnych partnerstw różnych podmiotów na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego* – z budżetu *Urzędu* w latach 2013-2015 (III kwartał) wydatkowano/rozliczono 82 520 zł. W ramach realizacji tego działania w latach 2013-2014 przygotowane i wykonane zostały w czterech j.s.t. projekty sfinansowane ze środków przekazanej dotacji celowej budżetu państwa, w łącznej wysokości 264 099 zł, z czego na program:

- „Mieszkam w Bielawie-moja rodzina jest OK”, realizowany przez Gminę Bielawa – 99 340 zł,
- „Bezpieczne szkoły”, którego wykonawcą była Gmina Kamienna Góra – 50 959 zł,
- „Ochrona dziedzictwa narodowego na przykładzie pałacu w Kamieńcu Żąbkowickim”, realizowany przez Gminę Kamieniec Żąbkowicki – 100 000 zł,
- „Akademia Bezpieczeństwa”, realizowany przez Powiat Lubiński – 13 800 zł.

Na ww. projekty w ramach wkładu własnego Gmina Bielawa wydatkowała 53 710 zł, Gmina Kamienna Góra 18 000 zł, Gmina Kamieniec Żąbkowicki 41 877 zł i Powiat Lubiński 3 000 zł.

Wysokość kwoty dofinansowania ww. zadań określona była we wnioskach o dofinansowanie przez j.s.t., rekomendowanych przez *Wojewodę* i zaakceptowanych przez *MSW*. Środki te zostały przekazane j.s.t., realizującym projekty na mocy porozumień zawartych przez *Wojewodę* i wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem w wysokości 257 184 zł, tj. 97,3% (do budżetu państwa trzy j.s.t. zwróciły niewykorzystane łącznie 6 915 zł). *Wojewoda*/Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego *DUW* sprawował nadzór nad realizacją ww. projektów oraz prawidłowością wydatkowania przyznanej dotacji m.in. poprzez weryfikację pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym sprawozdań z ich wykonania (zawierających m.in. opis merytoryczny zadania, sprawozdania finansowe z kserokopiami dokumentów finansowych np. umów, faktur, rachunków).

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

(dowód: akta kontroli str. 242, 385-387, 392-409, 410)

5) *Realizacja projektu „Budujemy miasteczka ruchu drogowego”* – z budżetu Urzędu w 2013 r. wydatkowano/rozliczono 14 619 zł. Projekt był realizowany w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i finansowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (dalej: „EFRR”) oraz budżet państwa. Zgodnie z porozumieniem zawartym przez Wojewodę z MSWiA w dniu 14 kwietnia 2011 r., wraz z aneksami nr 1 i 2 z 23 listopada 2011 r. oraz z 21 kwietnia 2015 r., Wojewoda miał otrzymać, jako środki niezbędne do przeprowadzenia inwestycji, nie więcej niż 550 000 zł na projekt i budowę miasteczka oraz nie więcej niż 30 000 zł na zarządzanie i nadzór w ramach projektu. Porozumienie przewidywało możliwość zawierania przez Wojewodę porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego o wspólnym realizowaniu projektu oraz o zastępstwie inwestycyjnym z tymi jednostkami.

W umowie zawartej w dniu 31 grudnia 2012 r. między Wojewodą (Podmiot Upoważniony), a Miastem Bolesławiec, dotyczącej finansowania z budżetu państwa i dofinansowania z EFRR budowy miasteczka ruchu drogowego, przewidziano, że całkowity koszt inwestycji wyniesie nie więcej niż 580 000 zł, z czego nie więcej niż 85% (493 000 zł) z EFRR oraz nie więcej niż 15% (87 000 zł) z budżetu państwa. Powyższa kwota została zaktualizowana aneksem nr 3 z dnia 14 maja 2013 r. do umowy, w którym całkowity koszt inwestycji został określony na poziomie nie większym niż 500 843,70 zł, z czego nie więcej niż 85% (425 717,14 zł) z EFRR oraz nie więcej niż 15% (75 126,56 zł) z budżetu państwa.

Na realizację tego projektu wydatkowano łącznie kwotę 500 843,70 zł, w tym na środki EFRR miała przypaść kwota 425 717,14 zł, na środki budżetu państwa 75 126,56 zł. Różnica między kwotą wydatkowaną, a przewidzianą na realizację projektu wynikała z rozstrzygnięć przeprowadzonego postępowania przetargowego na realizację zamówienia dotyczącego „Zaprojektowania i budowy miasteczka ruchu drogowego” oraz pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestycyjnego w związku z realizacją projektu.

Na wielkość wydatków składały się następujące kwoty:

- 11 685,00 zł, w tym: 9 932,25 zł ze środków EFRR, oraz 1 752,75 zł ze środków budżetu państwa – za pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestycyjnego zadania,
- 489 158,70 zł, w tym: 415 784,89 zł ze środków EFRR, oraz 73 373,81 zł ze środków budżetu państwa – za zaprojektowanie i wybudowanie zadania. Zarówno środki z EFRR, jak i z budżetu państwa zostały wydatkowane na podstawie dwóch decyzji z dnia 13 kwietnia 2009 r. Ministra Finansów, tj. w sprawie zmian w budżecie państwa na 2013 r. oraz w budżecie środków europejskich na 2013 r. Zmiany polegały na przeniesieniu wydatków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, w części budżetowej 85/02 – województwo dolnośląskie, m.in. na sfinansowanie projektu pn. *Budujemy Miasteczka Ruchu Drogowego*, realizowanego przez DUW (zwiększenie w cz. 85/02, dział 750, rozdział 75011, paragraf 6059 o kwotę 87 000 zł oraz paragraf 6057 o kwotę 493 000 zł). Przedmiotowe decyzje zostały wydane na podstawie wniosku Wojewody z dnia 18 marca 2013 r. o dokonanie przeniesienia kwot pomiędzy projektami realizowanymi w ramach POIiŚ w części 85/02 - województwo dolnośląskie, przyznanych pierwotnie dysponentowi.

Jednocześnie Wojewoda wystąpił z wnioskiem z dnia 26 kwietnia 2013 r. o anulowanie Decyzji Ministra Finansów nr 182/720/2012 z dnia 13 grudnia 2012 r. o zapewnienie finansowania przedsięwzięcia, w ramach której udzielone zostało

zapewnienie finansowania realizacji przez DUW projektu pn. *Budujemy Miasteczka Ruchu Drogowego* w limicie ustalonym na ten cel w ustawie budżetowej na 2013 r., uwzględniającej środki w wysokości 493 000 zł (budżet środków europejskich) oraz 87 000 zł (budżet państwa).

Projekt nie był kontrolowany przez DUW. Jego realizacja – zgodnie z postanowieniami zawartego Porozumienia – objęta była, ze strony Wydziału Certyfikacji i Funduszy Europejskich, bieżącym nadzorem i monitoringiem w zakresie wskazanym w jego treści, w tym w szczególności w zakresie przygotowania i wszczęcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (uzgodnienia dotyczące dokumentacji projektowej i przetargowej - uwagi zgłaszane przez DUW zostały uwzględnione, uczestnictwa w pracach komisji przetargowej przedstawiciela Urzędu), a także poprzez udział w naradach roboczych na terenie budowy, oraz weryfikację informacji na temat przebiegu realizacji zadania.

Projekt był natomiast kontrolowany przez Instytucję Pośredniczącą II Stopnia, pełniącą jednocześnie funkcję Instytucji Wdrażającej (IW), tj. przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych z siedzibą w Warszawie (dalej: CUPT). W wyniku kontroli doraźnej CUPT ex-post, postępowania o zamówienie publiczne na Zaprojektowanie i Budowę Miasteczka Ruchu Drogowego w Bolesławcu przeprowadzonego przez Gminę Bolesławiec, w dniu 17 października 2014 r. sporządzona została *Opinia CUPT*, kwestionująca prawidłowość tego postępowania²⁴, skutkująca zakwestionowaniem kwalifikowalności 25% wydatków wartości kontraktu (122 289,68 zł²⁵, w tym 103 946,23 zł - środki EFRR i 18 343,45 zł - środki budżetu państwa). W dniu 19 listopada 2014 r.²⁶, ustalenia zawarte w *Opinii CUPT* z dnia 17 października 2014 r. zostały podtrzymane. W konsekwencji na mocy aneksu z dnia 24 grudnia 2014 r. do umowy o dofinansowanie projektu pn. *Budujemy Miasteczka Ruchu Drogowego* z dnia 10 września 2013 r., zawartej pomiędzy CUPT, a MSW wartość kosztów kwalifikowanych projektu została adekwatnie pomniejszona o wskazaną wyżej kwotę, co skutkowało koniecznością zwrotu środków stanowiących równowartość korekty finansowej nałożonej przez CUPT. Do zakończenia czynności kontrolnych w jednostce (14 stycznia 2016 r.) Gmina Miejska Bolesławiec nie zwróciła środków w wysokości 122 289,68 zł wykorzystanych z naruszeniem procedur określonych w *Opiniach* pokontrolnych CUPT. *Wojewoda*, pismem z dnia 30 stycznia 2015 r., wezwał Gminę Miejską Bolesławiec do zwrotu wskazanej kwoty. Prezydent Miasta odmówił, kwestionując zasadność i procedurę zwrotu środków. Prowadzona była korespondencja wewnętrzna w *Urzędzie* oraz zewnętrzna *Wojewody* z CUPT, a także z Prokuraturą Generalną Skarbu Państwa w sprawie ustalenia trybu wyegzekwowania od Gminy Miejskiej Bolesławiec powyższej należności oraz podmiotu właściwego do wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie. Kwestia ta nie została ostatecznie rozstrzygnięta do czasu zakończenia przez NIK czynności kontrolnych w *Urzędzie*. Zarówno *Urząd*, jak i CUPT stali na stanowisku, że nie są organem właściwym do wydania Gminie Miejskiej Bolesławiec decyzji w sprawie częściowego zwrotu

²⁴ Z powodu naruszenia przez Gminę Bolesławiec przepisów art. 26 ust. 4 oraz art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, poprzez dokonanie błędnej oceny ofert i wyboru oferty niespełniającej wymogów określonych w warunkach przetargu, co uznane zostało przez CUPT za nieprawidłowość ze skutkiem finansowym (zdaniem CUPT jedna z osób wskazanych przez wybranego Wykonawcę, które będą uczestniczyć w wykonaniu zamówienia, w świetle złożonej dokumentacji ofertowej nie spełniała określonego w SIWZ przez Zamawiającego wymogu „minimum 5 lat doświadczenia zawodowego na stanowisku projektanta”, a Komisja przetargowa nie skorzystała z uprawnienia wynikającego z art. 26 ust. 4 ustawy *Prawo zamówień publicznych*, tj. do wezwania oferenta do złożenia wyjaśnień w tym zakresie do treści oferty i/lub do uzupełnienia oferty o dodatkowe dokumenty).

²⁵ Zgodnie z uchwałą Nr XVI/205/2015 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie zmian w budżecie miasta na 2015 r., plan dochodów Gminy Miejskiej Bolesławiec na 2015 r. zwiększono do kwoty 154 004 619 zł.

²⁶ Weryfikacja przez CUPT doraźnej kontroli ex-post ww. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

dofinansowania zrealizowanego zadania (wydanie decyzji przez organ nieuprawniony mogłoby stanowić przesłankę do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 kpa). We wrześniu 2015 r. Wojewoda, kierując się uzyskanymi opiniami prawnymi, wystąpił do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa (dalej: PGSP) z wnioskiem o wykonanie zastępstwa Skarbu Państwa – Wojewody i wniesienie powództwa przeciwko Gminie Miejskiej Bolesławiec o zapłatę kwoty 122 289,68 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonych od dnia 19 listopada 2013 r. W IV kwartale 2015 r. trwało przekazywanie przez Urząd do PGSP żądanych wyjaśnień i dokumentów związanych z przedmiotową sprawą. Zgodnie z sugestią PGSP, w przygotowaniu Urzędu znajdował się wniosek do Sądu Rejonowego w Bolesławcu o zawezwanie Gminy Miejskiej Bolesławiec do próby ugodowej, zgodnie z którym miałyby ona zapłacić na rzecz Skarbu Państwa - Wojewody kwotę 122 289,68 zł wraz z należnymi odsetkami.

(dowód: akta kontroli str. 385-387, 392-409, 411-466, 473-474, 555-600)

6) *Podjęmowanie 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 – z budżetu Urzędu w latach 2013-2015 (III kwartał) wydatkowano/rozliczono w związku z realizacją przedmiotowego działania łącznie 60 793 zł.*

W latach 2013-2015 w ramach realizacji tego działania przeprowadzono pięć konkursów/imprez związanych z ww. tematyką, tj.:

- wojewódzki konkurs „Kibicuję bezpiecznie”, przeprowadzony przez DUW w 2013 r. w ramach programu „Razem Bezpieczniej”, żaden ze zgłoszonych z województwa projektów nie zdobył dofinansowania,
- wojewódzki konkurs „Kibicuję bezpiecznie”, przeprowadzony przez DUW w 2014 r. w ramach programu „Razem Bezpieczniej”, żaden ze zgłoszonych z województwa projektów nie zdobył dofinansowania,
- wojewódzki konkurs „Kibicuję bezpiecznie – Legnicki kibic dopinguje – stadionów nie demoluje”, projekt zgłoszony i realizowany przez Miasto Legnica w 2015 r., sfinansowany ze środków pochodzących z dotacji w wysokości 20 000 zł i środków własnych Gminy Legnica w wysokości 5 000 zł. Projekt zrealizowany w oparciu o porozumienie nr 53/2015 z dnia 18 sierpnia 2015 r. zawarte pomiędzy Wojewodą, a Prezydentem Miasta Legnicy, zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym obejmującym 10 zadań, np. w zakresie przeprowadzenia zajęć sportowo-rekreacyjnych, cyklu spotkań edukacyjnych, konkursów, warsztatów teatralnych i filmowych. Miasto Legnica pismem z dnia 23 grudnia 2015 r. przesłało do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego DUW sprawozdanie końcowe z wykonania tego projektu, które w czasie kontroli NIK znajdowało się jeszcze w fazie sprawdzania i weryfikacji.

Działania w ramach programu „Razem Bezpieczniej” podejmowane i finansowane były także przez inne podmioty z ich środków własnych np. w 2015 r. przez OZPN Legnica na program „Z nowym pokoleniem na stadiony” oraz przez klub sportowy Śląsk Wrocław na program „Dzieci na stadiony – uczymy się dopingu”.

(dowód: akta kontroli str. 243-248, 276-297, 385-387, 392-409)

7) *Promocja numeru alarmowego 112, edukacja społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego – z budżetu Urzędu w latach 2013-2015 (III kwartał) wydatkowano/rozliczono 265 680 zł.*

Realizujący zadanie Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, w badanym okresie (w 2015 r.) poniósł wydatki na zakup materiałów promocyjnych związanych z numerem 112 w wysokości 3 466 zł.

(dowód: akta kontroli str. 385-387, 392-409, 475-479)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności DUW w zakresie planowania i wykorzystania środków budżetowych na realizację zadań *Strategii* w wybranych kierunkach interwencji nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (14 stycznia 2016 r.) nie została wyegzekwowana od Gminy Miejskiej Bolesławiec część dofinansowania w kwocie 122 289,68 zł (środki *EFRR* i budżetu państwa), wykorzystana z naruszeniem procedur i wymogów przeprowadzonego z udziałem *Urzędu* postępowania przetargowego, dotyczącego „Zaprojektowania i budowy miasteczka ruchu drogowego” w Bolesławcu. Nieprawidłowości w tym zakresie wykazała przeprowadzona przez *CUPT*, w drugim półroczu 2014 r., kontrola ex post w Gminie Miejskiej Bolesławiec. *Urząd* podjął działania wobec Gminy Miejskiej Bolesławiec w sprawie zwrotu wskazanej kwoty, kierując do przedmiotowej j.s.t. wezwanie do zapłaty, które okazało się nieskuteczne. W konsekwencji *Wojewoda* wystąpił do *PGSP* z wnioskiem o wykonanie w jego imieniu zastępstwa Skarbu Państwa i wniesienie powództwa przeciwko Gminie Miejskiej Bolesławiec o zapłatę kwoty 122 289,68 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonych od dnia 19 listopada 2013 r. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w *Urzędzie* realizacja powyższego wniosku nie została jeszcze zakończona. NIK zauważa, iż przedłużanie procedury zwrotu przez Gminę Miejską Bolesławiec przedmiotowych należności może prowadzić do wzrostu należnych odsetek, które mogą dotyczyć także *Urzędu* ze względu na stanowisko Gminy Miejskiej Bolesławiec, wskazujące na współodpowiedzialność *Urzędu* ze względu na uczestnictwo w prowadzonym niewłaściwie postępowaniu przetargowym i niekwestionowanie jego poprawności.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli *Wojewoda* zapewnił środki finansowe na realizację działań *Strategii* objętych kontrolą. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w planowaniu i wykorzystaniu środków budżetowych na realizację wybranych działań.

5. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych

Opis stanu
faktycznego

Komórką odpowiedzialną za przekazywanie do *MAiC* sprawozdań o postępach w realizacji zadań realizowanych w ramach *Strategii* było Biuro Organizacyjno-Administracyjne *Urzędu* oraz funkcjonujący w jego ramach, Inspektor Wojewódzki ds. Systemu Zarządzania Jakością.

W dniu 23 lutego 2015 r.²⁷ Minister Administracji i Cyfryzacji, jako Koordynator *Strategii*, poinformował *Wojewodę* o fakcie zatwierdzenia w dniu 31 lipca 2014 r. *Planu Działań*, oraz zwrócił się do *Wojewody*, jako Instytucji Wdrażającej *SSP* (podejmującej czynności w oparciu o zapisy *SSP*) o:

- przeprowadzenie przeglądu *Planu Działań* pod kątem aktualizacji harmonogramu realizacji danego działania/narzędzia realizacji i jego statusu,
- ewentualne zgłoszenie do *Planu Działań* nowych zadań i działań, zgodnie z załączonym wzorem tabeli. Zasadnym jest, aby nowe działania – w miarę możliwości – wpisywały się w zdefiniowany katalog zadań,

²⁷ Pismo nr DAP-WAR.031.2.1.2015 z dnia 23 lutego 2015 r.

- c. przesyłanie na bieżąco wartości wskaźników monitorowania SSP należących do tzw. grupy wskaźników spoza statystyki publicznej w celu zasilenia systemu STARTEG,
- d. poinformowanie o zmianach osób wyznaczonych do bieżącej współpracy w zakresie wdrażania SSP.

Minister Administracji i Cyfryzacji wnosił także o przesłanie w formie tabelarycznej sprawozdania dotyczącego podejmowanych przez DUW działań wpływających na osiągnięcie celów SSP, nie wskazując czy wymóg sprawozdawania dotyczy również przypadków, gdy *Wojewoda* nie był organem wiodącym przy realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 357-362)

W dniu 13 marca 2015 r. Inspektor Wojewódzki ds. Systemu Zarządzania Jakością przekazał, w formie e-maila, tabelę aktualizacyjną realizacji *Strategii* dla działań realizowanych przez *Wojewodę*. W tabeli tej wykazane zostało jedno zadanie:

- kierunek interwencji – 2.3. Efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej, kierunek interwencji 2.3.1. Doskonalenie standardów zarządzania; wyszczególniając zadanie: Upowszechnianie i wdrażanie stosowania systemu zarządzania jakością.

W ramach tego zadania przedstawiono podejmowane działania/narzędzia realizacji:

- uzupełnienie wdrożonego systemu ISO 9001 o wymagania systemu zarządzania bezpieczeństwem i higieny pracy,
- projekt DUW.KAIZEN – doskonalenie funkcjonowania *Urzędu* poprzez integrację: kontroli zarządczej budżetu zadaniowego, norm ISO 9001, ISO 18001, modelu doskonalenia CAF.

W tabeli określono także harmonogram działania, tj. termin rozpoczęcia – czerwiec 2013 r., termin zakończenia – grudzień 2017 r. oraz formę zakończenia działania – Certyfikacja Zintegrowanego Systemu Zarządzania. Oczekiwane efekty to poprawa efektywności zarządzania *Urzędem* poprzez wprowadzenie systemu zarządzania jakością.

(dowód: akta kontroli str. 357-362)

Na podstawie kolejnego pisma MAiC nr DAP-WAR.031.3.1.2015.MS z dnia 10 marca 2015 r. zobowiązano m.in. *Wojewodę* do złożenia sprawozdania/aktualizacji działań wpływających na osiągnięcie celów SSP (wraz ze wskazaniem celu i kierunku interwencji), niezgłoszonych do *Planu Działań*. DUW w dniu 9 kwietnia 2015 r. przekazał do MAiC tabelę – sprawozdanie z realizacji SSP w zakresie ww. wspomnianego zadania z kierunku 2.3. Efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej, kierunek interwencji 2.3.1. Doskonalenie standardów zarządzania. W zakresie uzyskanych efektów z realizacji zadania DUW przedstawił, iż uzyskał Certyfikat Zintegrowanego Systemu Zarządzania Jakością ważny w okresie od 23 września 2014 r. do dnia 22 września 2017 r. w zakresie wykonywania, nadzoru i koordynacji zadań publicznych wynikających z ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁸. Certyfikat potwierdza spełnienie wymagań norm ISO 9001:2009 „System Zarządzania Jakością. Wymagania” oraz PN-N-18001:2004 „System Zarządzania Bezpieczeństwem i Higieną Pracy. Wymagania”.

(dowód: akta kontroli str. 363-370)

Dyrektor Biura Organizacyjno-Administracyjnego DUW wskazała, że *Urząd* w sprawozdaniach z realizacji SSP, przedstawiał tylko jedno poniższe zadanie,

²⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 525.

zgodnie z poleceniem MAiC, aby w sprawozdaniach prezentować tylko te zadania, dla których *Wojewoda* był organem wiodącym.

Ponadto Dyrektor Biura Organizacyjno-Administracyjnego *DUW* odnośnie przekazywania informacji, przez komórkę odpowiedzialną w *Urzędzie* za realizację zadań *SSP*, o postępach w realizacji zadań, osiągniętych efektach, wydatkowanych środkach finansowych, aktualnych wartościach wskaźników postępu w ramach realizowanych zadań *SSP* podała, że poza informacjami dotyczącymi realizacji zadania, którego *Wojewoda* był organem wiodącym, to Koordynator *SSP* nie zwracał się do *DUW* o przekazywanie informacji w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 371)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności *DUW* związanej z realizacją obowiązków sprawozdawczych w zakresie realizacji skontrolowanych zadań *Strategii* nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W ocenie NIK *Wojewoda* wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych określonych przez Koordynatora *Strategii* w odniesieniu do skontrolowanych działań.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*²⁹, 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 we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie *Najwyższej Izby Kontroli*, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

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.

Wrocław, dnia 28 stycznia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w we Wrocławiu

Kontroler:
Krzysztof Kubiak
Doradca ekonomiczny


.....
Podpis

DYREKTOR
Delegatura *Najwyższej Izby Kontroli*
we Wrocławiu

.....
Podpis
Barbara Syta

²⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.