



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.002.01.2015
P/15/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/006 – Finansowanie straży miejskich.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Janina Janek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 94287 z dnia 13 sierpnia 2015 r. 2. Andrzej Otrębski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 94289 z dnia 13 sierpnia 2015 r. 3. Monika Brzozowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94288 z dnia 13 sierpnia 2015 r. 4. Sebastian Krawczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94290 z dnia 13 sierpnia 2015 r. 5. Katarzyna Czerwińska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 96807 z dnia 9 września 2015 r. (Dowód: akta kontroli str.1-10)
Jednostka kontrolowana	Straż Miejska m.st. Warszawy, ul Młynarska 43/45, 01-170 Warszawa (dalej: <i>Straż Miejska, Straż</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Leszczyński, Komendant Straży Miejskiej m.st. Warszawy (dalej: <i>Komendant</i>).
	(Dowód: akta kontroli str. 1236)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ efektywność realizowanych przez Straż Miejską m. st. Warszawy zadań w okresie od 2012 do 2014 roku².

Straż realizowała zadania ustawowe (określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych³ - dalej: *ustawa o strażach gminnych*) oraz wynikające z prawa miejscowego. Zadania te były ujmowane w *Planach kwartalnych*. Podejmowane czynności skoncentrowano na osiągnięciu celu głównego, tj. *zapewnieniu ochrony spokoju i porządku w miejscach publicznych i kontroli ruchu drogowego*. W tym celu dostosowano strukturę organizacyjną do obszaru działania, wprowadzono całodobową służbę patrolową, do której skierowano wykwalifikowaną i odpowiednio wyposażoną kadrę strażników. Podejmowano skuteczne interwencje w sprawach istotnych dla mieszkańców m.st Warszawy, zgłoszonych do Straży⁴. Bez zbędnej zwłoki prowadzono czynności wyjaśniające. Zadbano o kształtowanie pozytywnego wizerunku strażników wśród mieszkańców. Podejmowano również działania mające na celu rozpoznanie lokalnych potrzeb mieszkańców oraz realizowano różne programy profilaktyczne.

W Straży racjonalnie gospodarowano środkami przeznaczonymi na ustawową i statutową działalność. Z środków tych finansowano głównie koszty utrzymania średniorocznie 1 523 etatów strażników, a dokonywanie pozostałych wydatków,

¹ Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK) stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Okres objęty kontrolą obejmował również działania wcześniejsze i późniejsze związane z przedmiotowym zakresem kontroli.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.

⁴ Ustalono na podstawie próby 30 zgłoszeń.

zbadanych na wybranej próbie, poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców.

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Straż stosowała w swojej działalności rozwiązania, które można uznać za dobre praktyki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zakres realizacji przez Straż Miejską zadań ustawowych oraz wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, a także realizacja dyspozycji organów jednostki samorządu terytorialnego kierowanych w związku z pełnionym nadzorem

Opis stanu
faktycznego

1.1. Straż Miejska jest jednostką organizacyjną Miasta Stołecznego Warszawy działającą w formie jednostki budżetowej, utworzoną na podstawie uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy nr XII/54/91 z dnia 21 stycznia 1991 r. w sprawie utworzenia Straży Miejskiej.

Zadania Straży zostały określone w Statucie Straży Miejskiej m.st. Warszawy⁵ i były tożsame z określonymi w art. 11 *ustawy o strażach gminnych*. Szczegółowy zakres zadań, ze wskazaniem komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za ich realizację, cele Straży oraz zasady współpracy z innymi podmiotami zostały określone w Regulaminach organizacyjnych wprowadzonych zarządzeniami Komendanta Straży Miejskiej⁶, a także w innych dokumentach, takich jak: Porozumienie z Policją⁷, programy określone przy współudziale Urzędu m.st. Warszawy dotyczące m.in. bezpieczeństwa miasta⁸.

(Dowód: akta kontroli, str. 11-133, 148–176, 975–982, 1545–1550, 1639–1642)

W latach 2012–2014 nie opracowano w Straży wieloletniej strategii lub planu działania, w którym określonoby długookresowe cele Straży. Z wyjaśnień Komendanta wynika, iż w Straży opracowano taką strategię na lata 2007–2010, w której zdefiniowano misję i wizję formacji, wskazano stan docelowy oraz sformułowano cele strategiczne i funkcjonalne. Jako nadrzędny cel określono poprawę skuteczności działań Straży Miejskiej i wzrost zaufania mieszkańców do tej formacji. Cele strategiczne, w oparciu o które funkcjonuje jednostka nie straciły na swojej aktualności i w dalszym ciągu stanowią wyznacznik rozwoju jednostki. Jednakże w kolejnych okresach postanowiono zmienić dotychczasowe podejście, zastępując długoletnie koncepcje rozwoju, planami o krótszym zasięgu czasowym. Działalność Straży była też określana dokumentami sporządzanymi w ramach współpracy z Urzędem Miasta Stołecznego Warszawy⁹, a także w oparciu o cykle debat o bezpieczeństwie, organizowanych przez Wojewodę Mazowieckiego, w wyniku których tworzone analizę i opracowanie rozwiązań dla poszczególnych jednostek.

(Dowód: akta kontroli, str. 1314-1443)

⁵ Wprowadzonym uchwałą nr IX/158/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie nadania statutu Straży Miejskiej m.st. Warszawy.

⁶ Zarządzenie nr 11/07 Komendanta Straży Miejskiej m. st. Warszawy z dnia 15.03.2007 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Wewnętrznego Straży Miejskiej m. st. Warszawy zmienione dalszymi zarządzeniami; Zarządzenie nr 3/2012 Komendanta Straży Miejskiej m. st. Warszawy z dnia 06.02.2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Wewnętrznego Straży Miejskiej m. st. Warszawy zmieniony dalszymi zarządzeniami obowiązujący do czasu zakończenia kontroli.

⁷ Porozumienie Komendanta Stołecznego Policji i Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 6 listopada 2006 r. o współpracy Policji i Straży Miejskiej.

⁸ Program „Bezpieczna Warszawa” na lata 2012-2014, Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i Ochrony Ofiar Przemocy, Program Przeciwdziałania Narkomanii, Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w 2014 r.

⁹ Patrz przypis nr 8.

W okresie objętym kontrolą Komendant corocznie wyznaczał cel główny Straży, którym było zapewnienie ochrony spokoju i porządku w miejscach publicznych i kontrola ruchu drogowego. Cel ten był wyznaczany w dokumencie pn. *Rejestr ryzyka*. Aby osiągnąć ten cel w *Planach kwartalnych* Straży Miejskiej wyznaczane były zadania do realizacji w ujęciu kwartalnym. Zadania te służyły realizacji celu głównego i w przeważającej części powtarzały się w poszczególnych latach objętych kontrolą. Były to m.in.:

- ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- porządek i kontrola w ruchu drogowym;
- przewóz osób nietrzeźwych;
- pomoc osobom bezdomnym;
- działania na rzecz utrzymania porządku i czystości w mieście;
- współdziałanie w ochronie porządku w czasie imprez i zgromadzeń publicznych;
- działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa dzieci i młodzieży;
- udrażnianie ciągów komunikacyjnych.

Dokumenty te, tj. *Rejestry Ryzyka* oraz *Plany kwartalne* były przekazywane każdorazowo do Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m. st. Warszawy (dalej: BBiZK UM).

W 2014 r. sporządzono także plan działalności na rok, w którym określono cel główny Straży, tożsamy z celem wyznaczanym w latach poprzednich oraz wyznaczono cele dla poszczególnych komórek organizacyjnych. W dokumencie tym określono także mierniki, planowane poziomy ich osiągnięcia i odpowiedzialne za ich realizację komórki organizacyjne (właścicieli celów)¹⁰.

(Dowód: akta kontroli, str. 1805–1894)

1.2. Wykonanie celu było mierzone za pomocą mierników. Miernikami stosowanymi przez Straż w celu głównym były: *średni koszt utrzymania jednego strażnika, średnia liczba mieszkańców przypadająca na jednego strażnika Straży Miejskiej, średnia liczba interwencji przypadających na jednego strażnika Straży Miejskiej*.

Zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta, dysponenti zadań (w tym Straż Miejska) przyjmują mierniki realizacji zadań określone w części zadaniowej budżetu m. st. Warszawy. Straż uczestniczyła w opracowywaniu mierników poprzez przekazywanie elementów składowych niezbędnych do wyliczenia poziomu miernika¹¹. Miernik realizacji celu został zdefiniowany jako wartościowe lub ilościowe określenie planowanego i wykonanego poziomu efektów z poniesionych nakładów. Straż Miejska otrzymuje od Urzędu Miasta zakres wymaganych informacji planistycznych, parametry budżetowe zawierające limit wydatków na realizację zadań bieżących wraz z algorytmem wyliczania mierników.

(Dowód: akta kontroli, str. 1314–1443, 1785–1804)

1.3. W corocznie sporządzanych przez Straż *Rejestrach ryzyka*, oprócz miernika wykonania celu określano również ryzyko jego nieosiągnięcia. Do każdego miernika przypisane było: ryzyko, właściciel ryzyka, jego poziom, prawdopodobieństwo wystąpienia oraz opis reakcji na ryzyko. Zidentyfikowane ryzyka dzieliły się m.in. na ryzyka:

- operacyjne, np. wysokie ryzyko nieskutecznego doprowadzenia osoby w celu wytrzeźwienia do Stołecznego Ośrodka dla Osób Nietrzeźwych spowodowane

¹⁰ Plan działalności w 2014 r., podpisany 31.01.2014 r. opracowano zgodnie z § 10 pkt 5 Zarządzenia nr 21/2013 Komendanta Straży Miejskiej m. st. Warszawy z dnia 18.06.2013 r. w sprawie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Straży Miejskiej m. st. Warszawy. Obowiązek opracowania rocznego planu działalności wprowadzono ww. zarządzeniem.

¹¹ Takich jak: liczba interwencji, kwota wydatków związanych z utrzymaniem, liczba mieszkańców miasta, liczba strażników Straży Miejskiej.

brakiem miejsc, co wydłuża czas przebywania osoby w warunkach niekorzystnych dla niej i wyłącza patrol z realizacji innych zadań;

- technologiczne, np. zmniejszenie zasobów informatycznych z uwagi na brak funduszy na modernizację systemów, skutkujący zmniejszeniem efektywności pracy;
- kadrowe, np. brak wystarczających zasobów ludzkich;
- zmniejszenia zasobów, np. przyspieszone zużycie eksploatacyjne pojazdów wydłuży czas reakcji na zgłoszenie;
- zawodowe, np. wiek pracownika, co z uwagi na charakter wykonywanych czynności skutkuje ograniczeniami przy wykonywaniu pracy strażnika.

W okresie objętym kontrolą *Rejestry ryzyka* były opracowywane zgodnie z obowiązującymi w jednostce zasadami kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem¹². Opracowywano także dokumenty pn. *Raporty ryzyka*, w których wskazywano wykonany poziom miernika za rok poprzedni. Analiza ryzyka była przeprowadzana zgodnie z obowiązującymi zarządzeniami dwa razy w roku, tj. na etapie planowania oraz w połowie roku, kiedy sporządzano półroczną analizę, w której wskazywano na poziom wykonanych mierników.

(Dowód: akta kontroli, str. 1643-1894)

W okresie objętym kontrolą w przypadku wykonanej przez Straż półrocznej aktualizacji *Rejestru ryzyka* na 2014 r. stwierdzono, iż nie zostały wykonane zakładane wartości (połowy) planowanego miernika i w związku z tym stwierdzono zagrożenie realizacji celów. Przedstawiono niewykonane planowane mierniki¹³, wskazano na komórkę organizacyjną (właściciela celu), która odpowiada za dany miernik oraz przedstawiono uzasadnienie zaistniałej sytuacji i planowane działania w celu osiągnięcia planowanego poziomu miernika. Właściciele danych mierników i ryzyk przedstawili planowane przez nich działania w ramach osiągnięcia wyznaczonego miernika. Działania te polegały na m.in.: przydzieleniu większej ilości kontroli/patrolu we wskazanych miejscach po analizie zapotrzebowania na nie, przekazywaniu informacji o wykrytych nieprawidłowościach dotyczących umorzeń postępowań z uwagi na zastosowanie niewłaściwej podstawy prawnej celem omówienia uchybień i wyeliminowania ich w przyszłości, odpowiednim planowaniu pracy i obserwacji stanu realizacji spraw oraz szkoleniu pracowników. Ponadto, wraz z półroczną analizą zaktualizowano również poziomy ryzyk.

(Dowód: akta kontroli, str. 1805-1812)

1.4. W okresie objętym kontrolą Straż realizowała zadania określone w art. 11 ust. 1 *ustawy o strażach gminnych*. Oprócz zadań wynikających z tej ustawy Straż wykonywała zadania wynikające z podpisanych porozumień¹⁴ i programów, tworzonych przy współudziale Urzędu Miasta¹⁵. Powyższe zadania Straż realizowała na podstawie zgłoszeń mieszkańców oraz z inicjatywy własnej.

¹² Zasady te określono w zarządzeniach, w których określono m.in. cele i zadania kontroli zarządczej, elementy systemu kontroli zarządczej, system wyznaczania i monitorowania realizacji celów, zarządzanie ryzykiem, informację o stanie kontroli zarządczej. System ten został określony w dokumentach: Zarządzenie nr 1/2011 Komendanta Straży Miejskiej m. st. Warszawy z dnia 03.01.2011 w sprawie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Straży Miejskiej m. st. Warszawy, Zarządzenie nr 21/2013 Komendanta Straży Miejskiej m. st. Warszawy z dnia 18.06.2013 r. w sprawie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Straży Miejskiej m. st. Warszawy, zmienione zarządzeniem nr 37/2014 z dnia 27.11.2014 r., Zarządzenie nr 37/2015 Komendanta Straży Miejskiej m. st. Warszawy z dnia 25.08.2015 r. w sprawie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Straży Miejskiej m. st. Warszawy.

¹³ Mierniki: Ilość skontrolowanych szkół oraz miejsc gromadzenia się dzieci i młodzieży, Ilość szkół do ilości przeprowadzonych kontroli, wskaźnik (%) umorzeń z uwagi na brak znamion wykroczenia do ogólnej ilości umorzeń w procedurze FOTO, ilość wykroczeń ujawnionych przy użyciu urządzeń rejestrujących, Ilość zdjęć wykonanych przy użyciu urządzeń rejestrujących, niespełniających warunków do wszczęcia czynności wyjaśniających, ilość spraw w realizacji, liczba zawartych umów w wyniku przeprowadzenia procedur o udzielenie zamówienia publicznego w stosunku do liczby wszczętych postępowań.

¹⁴ Patrz przypis nr 7.

¹⁵ Patrz przypis nr 8.

Poza zadaniami wynikającymi z ww. programów Prezydent m.st. Warszawy nie wskazywał zadań priorytetowych do realizacji przez Straż.

Na podstawie analizy raportów z działalności straży, jak również badanej próby podejmowanych przez Straż interwencji nie stwierdzono przypadków niezrealizowania przez Straż jej ustawowych zadań, jak również nie stwierdzono zadań, które wykraczałyby poza katalog ustawowy. Ponadto ustalono, że podejmowane przez strażników działania skoncentrowano na problemach istotnych dla mieszkańców m. st. Warszawy. Struktura podejmowanych interwencji w latach 2012-2014 wynikała m.in. ze zgłoszeń mieszkańców i nie ulegała w tym czasie istotnym zmianom.

(Dowód: akta kontroli, str. 183–465, 924-1233, 1934)

W latach 2012, 2013 i 2014 w Straży przyjęto łącznie 1 327 956 zgłoszeń dotyczących zagrożeń lub nieprawidłowości występujących na terenie miasta (odpowiednio: 445 536, 442 569 i 439 851). W tym okresie rejestrowano w ciągu doby ok. 1 200 zgłoszeń. Zdecydowana ich większość pochodziła od mieszkańców Warszawy (średnio 62,8%). Drugą kategorią pod względem liczby były zgłoszenia własne, czyli z inicjatywy strażników (średnio 29,8%).

Największa liczba zgłoszeń wpływała od mieszkańców Śródmieścia (średnio 15,2%), Mokotowa (11,9%) i Woli (9,1%).

W latach 2012–2014 zanotowano wzrost zgłoszeń na SMS Interwencyjny z 1 905 do 2 895.

(Dowód: akta kontroli str. 183-465, 1931-1932)

Analiza rocznych sprawozdań z funkcjonowania Straży oraz ewidencji wyników działań Straży¹⁶ wykazała, że działania Straży obejmowały swym zasięgiem istotne dla społeczności lokalnej aspekty ochrony porządku publicznego oraz obejmowały swym zakresem inne aspekty ochrony. Największy udział w stwierdzonych wykroczeniach miały wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji¹⁷ (w 2012 r. – 46,8%, w 2013 r. – 48,6%, w 2014 r. – 56,2%)¹⁸. Pozostałe działania Straży dotyczyły m.in. ujawnionych wykroczeń w zakresie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁹ (w 2012 r. – 13,6%, w 2013 r. – 14,8%, w 2014 r. – 9,5%)²⁰, wykroczeń przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu (w 2012 r. – 9,1%, w 2013 r. – 8,5%, w 2014 r. – 9,4%)²¹ oraz przeciwko urządzeniom użytku publicznego (w 2012 r. – 6,4%, w 2013 r. – 4,9%, w 2014 r. – 5,3%)²².

W ramach działań dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym Straż wykonuje zadania związane z usuwaniem pojazdów, zakładaniem blokad oraz w zakresie systemu kontroli ruchu drogowego. Z analizy danych dotyczących proporcji realizowanych zadań Straży wynika, iż w latach 2012, 2013 i 2014 udział mandatów wystawionych na podstawie urządzeń rejestrujących (fotoradarów):

¹⁶ O której mowa w rozporządzeniu z dnia 12 listopada 2009 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wykazywane w części III załącznika do rozporządzenia Ministra SWiA z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań (Dz. U. z 2013 r. poz. 639 ze zm.)

¹⁷ Ustawa z dnia 20 maja 1970 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.).

¹⁸ Udział łącznej liczby zastosowanych środków oddziaływania wychowawczego, wystawionych mandatów, skierowanych wniosków do sądu i spraw przekazanych innym organom lub instytucjom w stosunku do wszystkich środków we wszystkich ujawnionych wykroczeniach.

¹⁹ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. (Dz. U. 2015 r., poz. 1286).

²⁰ Jak w przypisie nr 18.

²¹ Jak w przypisie nr 18.

²² Jak w przypisie nr 18.

- w ogólnej liczbie mandatów wynosił odpowiednio: 18,6%; 38,6% i 39,4%;
- w liczbie wszystkich środków zastosowanych w przypadku wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji wynosił odpowiednio: 19,2%; 37,4% i 36,7%.

Współczynniki te wykazują tendencję wzrostową. W wyjaśnieniach Komendant podał, że główną przyczyną takiego trendu jest wzrost liczby urządzeń rejestrujących obsługiwanych przez Straż. Począwszy od grudnia 2012 r. sukcesywnie rozbudowywano system kontroli ruchu drogowego z użyciem urządzeń rejestrujących. Poszerzono także zakres kontroli o przejazd na czerwonym świetle (nie tylko kontrola prędkości), zwiększono ilość urządzeń rejestrujących z 17 w 2012 r. do 28 sztuk w 2013 r. i 29 w 2014 r., wymieniono urządzenia analogowe na cyfrowe, co skutkowało lepszą jakością zdjęć rejestrowanych wykroczeń. Ponadto, znacząco wzrosła liczba lokalizacji zatwierdzonych²³ do mobilnej kontroli prędkości z 20 w 2012 r. do 50 w 2014 r.

W strukturze rodzajowej interwencji przeważały interwencje zakończone wystawieniem przez strażników mandatu karnego - średnio 60,2%²⁴. Interwencje zakończone zastosowaniem środka oddziaływania wychowawczego tzw. pouczenia – średnio 29,7%²⁵. Interwencje zakończone skierowaniem przez Straż wniosku do sądu stanowiły średnio 7,0%²⁶. Natomiast średnio 3,1%²⁷ spraw przekazano innym organom.

W okresie objętym badaniem Straż stosowała raczej oddziaływania restrykcyjne (udział interwencji zakończonych mandatami wzrósł), niż pouczenia mające walor edukacyjny.

(Dowód: akta kontroli, str. 1314–1443, 2328-2334, 2355-2384, 2372)

W Straży w latach 2012, 2013 i 2014 nie prowadzono ewidencji czasu pracy w podziale na działania straży objęte ewidencją²⁸ i inne. Na potrzeby kontroli oszacowano ten czas i z szacunków tych wynika, że czas pracy przeznaczony na realizację działań straży objętych ewidencją wynosił:

- odpowiednio: 30,6%; 38,1% i 35,8% pracochłonności działań straży miejskiej (wykazanych w tabeli: *Ewidencja wyników działań straży*);
- odpowiednio: 10,0%, 12,5% i 10,1% pracochłonności działań straży miejskiej (wykazanych w tabeli *Pozostałe wyniki działania*).

Czas wykorzystywany na inne działania, których wyniki nie są ujmowane w ewidencji, o której mowa wyżej wynosił odpowiednio: 59,4%; 49,4% i 54,1%.

(Dowód: akta kontroli str. 2357)

²³ Uzgodnienia lokalizacji z Wydziałem Ruchu Drogowego Komendy Stołecznej Policji odbywały się w cyklu miesięcznym.

²⁴ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 60,8%; 57,6% i 62,8%.

²⁵ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 30,6%; 30,9% i 27,3%.

²⁶ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 7,2%; 6,0% i 8,0%.

²⁷ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 1,4%; 5,5% i 1,9%.

²⁸ Patrz przypis nr 16.

1.5. W okresie objętym kontrolą wszystkie realizowane przez Straż zadania zostały uwzględnione w przyjętym systemie organizacji Straży i przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym²⁹ oraz poszczególnym pracownikom. Dodatkowo *Regulamin organizacyjny* określał strukturę Straży z uwzględnieniem podziału terytorialnego m. st. Warszawy oraz wykonywanych zadań.

Analiza akt osobowych 50 pracowników wykazała, iż we wszystkich przypadkach pracownicy, stosownie do zajmowanego stanowiska, posiadali określone zakresy czynności, które obejmowały podstawowe zadania i obowiązki. Każdy z zakresów czynności zawierał obowiązek realizowania zadań i obowiązków nałożonych *ustawą o strażach gminnych*.

(Dowód: akta kontroli, str. 1895-1928)

1.6. W ramach realizacji zadań ustawowych Straż współpracowała z innymi organami, w tym m.in. z Policją. Współpraca z Policją była realizowana na podstawie *Porozumienia*³⁰. Zakres współpracy dotyczył wspólnych, mieszanych służb patrolowych, patrolowo-interwencyjnych, szkolnych, obchodowych, wspólnego zabezpieczania miejsc, imprez, zgromadzeń, organizowania wspólnych działań kontrolno-porządkowych, organizowania wspólnych szkoleń, współpracy przy przewożeniu osób nietrzeźwych. W Porozumieniu zawarto również zasady wymiany informacji, planowania oraz oceny współpracy.

W okresie objętym kontrolą zorganizowano w 2012 r. – 7 496 patroli, w 2013 r. – 7 846 patroli, w 2014 r. – 5 287 patroli. Oprócz patroli organizowano również wspólne ukierunkowane akcje prewencyjne np. Akcja Znicz, Zmierzch, Warszawa wolna od narkotyków, Wakacje, Czysta koperta, Kontrole plaż i kąpielisk, a także zabezpieczano imprezy o charakterze sportowym, zgromadzenia publiczne, imprezy odbywające się na Stadionie Narodowym.

(Dowód: akta kontroli, str. 1545–1598)

W badanym okresie Straż współpracowała również z innymi organami w zakresie ochrony porządku publicznego. Działania te obejmowały m.in.:

- pomoc bezdomnym (Ośrodki Pomocy Społecznej, Caritas);
- rozpoznanie terenów, na których ujawniono zwiększoną aktywność handlu towarami bez akcyzy (Izba Celna, Straż Graniczna, Policja);
- zabezpieczanie imprez masowych (Żandarmeria Wojskowa, Biuro Ochrony Rządu).

(Dowód: akta kontroli, str. 183-465)

1.7. Z zebranych w toku kontroli opinii komendantów rejonowych Policji i Komendanta Stołecznego Policji wynika, że funkcjonowanie dwóch formacji jest pozytywnym rozwiązaniem. Straż odciąża Policję i uzupełnia działania Policji w zakresie szeroko rozumianego porządku publicznego. Wspólne patrole Policji i Straży pozwalają na zwiększenie ich liczby, co skutkuje wzmocnieniem poczucia

²⁹ **Centralne Stanowisko Kierowania** (m.in. organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie działań w celu realizacji ustawowych zadań Straży w zakresie dowodzenia, wykorzystania sił i środków, współdziałania z innymi służbami, ochrony i konwojowania, przyjmowania zgłoszeń, zbierania informacji, ich przetwarzania i analizowania); **Oddział Ogólnomiejski** (realizuje zadania m.in. z zakresu kontroli ruchu drogowego na obszarze miasta); **Oddział Specjalistyczny** (zadania m.in. z zakresu szeroko rozumianej ochrony spokoju i porządku publicznego na terenie miasta, bieżąca współpraca z jednostkami policji, działania związane z ochroną środowiska, zabezpieczanie ładu i porządku publicznego podczas zgromadzeń publicznych i imprez masowych o charakterze ogólnomiejskim lub lokalnym oraz udzielanie doraźnego wsparcia patrolom); **Wydział Prewencji i Profilaktyki** (m.in. koordynowanie i nadzorowanie spraw i zadań realizowanych przez poszczególne Oddziały Terenowe oraz prowadzenie działań profilaktycznych w ramach kompetencji Straży), **Oddziały Terenowe Straży Miejskiej** (zadania z zakresu ochrony spokoju i porządku publicznego na obszarze poszczególnych dzielnic Warszawy - I oddział terenowy dla Śródmieścia, II oddział dla Mokotowa, Ursynowa i Wilanowa, III oddział dla Ochoty, Włoch i Ursusa, IV oddział dla Woli i Bemowa, V oddział dla Bielania i Żoliborza, VI oddział dla Pragi Północ, Białoleki i Targówka oraz VII oddział dla Pragi – Południe, Wawra, Rembertowa i Wesołej).

³⁰ Patrz przypis nr 7.

bezpieczeństwa. Działania Straży w szczególności odciążają policjantów w zakresie prawidłowości parkowania pojazdów, kwestii porządków na terenie posesji, prawidłowości i legalności handlu ulicznego, a także postępowania z niebezpiecznymi lub egzotycznymi zwierzętami.

(Dowód: akta kontroli, str. 1599–1638)

1.8. Nadzór nad Strażą pełni Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy. Prezydent w ramach sprawowania nadzoru nie wydawał szczególnych zaleceń bądź celów/zadań priorytetowych dla Straży. W wyjaśnieniach Dyrektor BBiZK UM podała, iż Straż Miejska wykonuje swoje zadania określone w *ustawie o strażach gminnych* oraz innych przepisach szczegółowych. W sytuacjach bieżącego funkcjonowania miasta kierowane są do Komendanta informacje o objęcie konkretnego obszaru nadzorem prewencyjnym lub innym np. działania przeciwpowodziowe. Ponadto, w sytuacjach nadzwyczajnych, np. w związku z organizacją Finałowego Turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, określono dla Straży dodatkowe zadania mające na celu zapewnienie porządku na terenie Warszawy.

W wyjaśnieniach podano także, iż Urząd m.st. Warszawy opracował szereg programów³¹ (strategii), w których były umieszczane zadania dla Straży.

(Dowód: akta kontroli, str. 924-1233)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor BBiZK UM, bieżąca ocena działalności Straży i nadzór nad nią były realizowane poprzez analizy sprawozdań z działalności, sprawozdań z realizacji wydatków i dochodów oraz informacji wpływających od mieszkańców na temat działalności Straży, poprzez akceptowanie projektów zarządzeń Prezydenta i projektów uchwał Rady Miasta, a także poprzez różne spotkania z przedstawicielami Straży oraz innych podmiotów, np. Stołecznego Ośrodka dla Osób Nietrzeźwych, Wydziału Zdrowia Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, mające na celu rozwiązywanie bieżących problemów. W ramach wymaganych przez organ nadzorczy sprawozdań Komendant corocznie składa pisemne sprawozdanie z działalności Straży oraz roczne sprawozdania z wykonania budżetu, tj. sprawozdanie Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych, sprawozdanie Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych oraz informacje o finansowym i rzeczowym wykonaniu wydatków majątkowych realizowanych przez Straż Miejską w ramach inwestycji ogólnomiejskich. Dane wynikające z ww. narzędzi nadzoru dają prawidłowy i rzetelny obraz działania Straży, co potwierdza badanie Barometru Warszawskiego³² w zakresie systematycznego wzrostu poczucia bezpieczeństwa mieszkańców.

W okresie objętym kontrolą Urząd Miasta przeprowadził w Straży pięć kontroli i audytów³³. W ich wyniku sformułowano wnioski pokontrolne i zalecenia dotyczące m.in.: prowadzenia rejestru udzielonych zamówień o wartości poniżej 14 tys. euro nie tylko w formie elektronicznej, ale też w formie pisemnej, podjęcia we współpracy z Zarządem Dróg Miejskich (ZDM) w Warszawie działań w kierunku zaktualizowania Porozumienia Straży Miejskiej z ZDM w zakresie ujęcia w nim zapisów zapewniających prawidłową, terminową realizację zadań, dokonania przeglądu i aktualizacji instrukcji usuwania pojazdów w trybie art. 130a ustawy Prawo o ruchu

³¹ Patrz przypis nr 8.

³² Badanie „Barometr Warszawski” dotyczące poznania potrzeb mieszkańców miasta jest prowadzone corocznie, na losowej, reprezentatywnej liczbie mieszkańców Warszawy przy wykorzystaniu technik CAPI (Computer Assisted Personal Interview).

³³ 1. „Przestrzeganie procedur udzielania zamówień publicznych na podstawie wybranych postępowań z 2010 i 2011 r.”, 2. „Ocena zasad postępowania przy realizacji zadań z zakresu usuwania i przewożenia pojazdów”, 3. „Prawidłowość ustalania planów finansowych w SM”, 4. „Ocena wdrażania Polityki Bezpieczeństwa Informacji w SM m. st. Warszawy”, 5. „Nabór oraz szkolenia pracowników w SM m. st. Warszawy”.

drogowym³⁴. Zalecano także sporządzenie i aktualizację planów finansowych na podstawie rzetelnej analizy potrzeb, przeanalizowanie przyjętych i projektowanych dokumentacji Systemu Bezpieczeństwa Informacji oraz Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych pod względem adekwatności przyjętych rozwiązań oraz zapewnienie przestrzegania zarządzenia w sprawie planowania i organizowania szkoleń i zarządzenia w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych. Wszystkie sformułowane wnioski zostały przez Straż Miejską zrealizowane.

(Dowód: akta kontroli, str. 930–933, 1028–1103, 1929–1930, 2250–2274)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie fakt, że działania Straży były podejmowane w ramach zadań ustawowych i wskazanych przez organy jednostki samorządu terytorialnego. Dla Straży opracowano system kontroli zarządczej, określający ryzyka działalności. Ryzyka te były analizowane i w razie konieczności podejmowane były działania naprawcze. Systematycznie analizowano poziom wykonania mierników realizacji celów zadań.

2. Adekwatność organizacji Straży Miejskiej w odniesieniu do realizowanych zadań

Opis stanu
faktycznego

2.1. Straż Miejska wykonuje swoje zadania na terenie m.st. Warszawy o powierzchni³⁵ 517 km². Według stanu na dzień 31 grudnia w latach 2012–2014 liczba mieszkańców³⁶ Warszawy wynosiła odpowiednio: 1 715,52 tys., 1 724,4 tys. oraz 1 735,44 tys. osób.

2.2. W latach objętych kontrolą wskaźniki uwzględniające liczbę mieszkańców oraz obszar przypadający na jednego strażnika, które określają warunki jego pracy były dla m.st. Warszawy najlepsze spośród 16 objętych badaniem miast i kształtowały się następująco:

- powierzchnia miasta przypadająca na jednego strażnika wyniosła średnio 0,34 km² podczas, gdy wskaźnik wzorcowy dla 16 badanych miast³⁷ (dalej: *wskaźnik dla 16 miast*) wyniósł średnio 1,30 km²;
- liczba mieszkańców przypadająca na jednego strażnika wyniosła średnio w okresie objętym kontrolą 1 133³⁸ podczas, gdy *wskaźnik dla 16 miast* wyniósł średnio 2 448.

2.3. Wskaźnik liczby *interwencji przeliczeniowych*³⁹ przypadających na jednego strażnika wyniósł średnio 3 238,96⁴⁰ i był wyższy (o 33,8%) od *wskaźnika dla 16 miast*, który wyniósł średnio 2 420,03.

(Dowód: akta kontroli str. 2387)

³⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r., (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).

³⁵ www.stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankigi-statystyczne/miasta-najwieksze-pod-wzgledem-powierzchni/

³⁶ Liczba mieszkańców miasta ustalona na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2014.3.8.html#archive> (roczniki demograficzne dotyczące lat 2012–2013). Dane za rok 2014 zostały ustalone na podstawie okresowych regionalnych statystyk oraz informacji prasowych sporządzanych i udostępnianych przez GUS.

³⁷ Wskaźnik wzorcowy dla 16 badanych miast wojewódzkich (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice, Białystok, Kielce, Rzeszów, Olsztyn, Opole, Zielona Góra) – średnia arytmetyczna wyliczona na podstawie danych uzyskanych z tych miast; zwany dalej „wskaźnikiem” lub „wskaźnikiem wzorcowym”.

³⁸ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 1 104; 1 130 i 1 166.

³⁹ Liczona jako iloczyn liczby wyników działań straży objętych ewidencją i wag im przypisanych – *liczba interwencji przeliczeniowych* = waga x liczba wyników działań straży objętych ewidencją (waga na podstawie średniej arytmetycznej dla 16 miast wojewódzkich) szacowanych pracochłonności poszczególnych interwencji przypisano wagę 1,0 interwencji o najmniejszej pracochłonności. Wagi dla pozostałych interwencji o większych pracochłonnościach zostały obliczone jako iloraz uśrednionego czasu danej interwencji do uśrednionego czasu najmniej pracochłonnej interwencji, której przypisano wagę 1,0.

⁴⁰ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 2 866,06; 3 476,01 i 3 385,28.

2.4. W strukturze Straży Miejskiej wydzielonych zostało dziewięć oddziałów (oddział ogólnomiejski, specjalistyczny oraz siedem oddziałów terenowych obsługujących poszczególne dzielnice), sześć wydziałów dzielących się na referaty oraz samodzielne stanowiska (szczegółowy opis zawarto w pkt 1.5. wystąpienia).

W strukturze organizacyjnej Straży, dzięki utworzeniu oddziałów terenowych uwzględniony został podział terytorialny miasta na dzielnice.

Wyżej opisanym komórkom organizacyjnym powierzono realizację zadań wynikających z *ustawy o strażach gminnych* oraz zadań powierzonych do realizacji przez Prezydenta Miasta.

Z ustaleń kontroli wynika, że Urząd m. st. Warszawy wspierał działania Straży poprzez m.in. pobieranie dochodów z mandatów.

Ponadto, w 2013 r. Miasto na potrzeby Straży przekazało samochód osobowy.

(Dowód: akta kontroli str. 46-133, 514, 581, 971-974, 2275-2305)

2.5. Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą nastąpił spadek zatrudnienia w liczbie strażników⁴¹ o 66 etatów (z 1 554 w 2012 r. do 1 488 w 2014 r.), tj. o 4,2%. Natomiast w kategorii pracowników administracyjno-biurowych nastąpił wzrost zatrudnienia o 31 etatów (z 213 w 2012 r. do 244 w 2014 r.), tj. o 14,5%.

W latach 2012-2014 stosunek liczby etatów administracyjnych i obsługowych do liczby etatów strażników wynosił odpowiednio 14,0%, 15,0%, i 16,0% i nie odbiegał od *wskaźnika dla 16 miast* (16,0%).

Jak wyjaśnił Komendant, wzrost liczby zatrudnionych osób na stanowiskach administracyjno-biurowych związany był m.in. z potrzebą zapewnienia zastępstwa dla długotrwale nieobecnych pracowników, a także wynikał z nałożenia na strażę gminne zadań z zakresu kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących⁴². Jednocześnie, zatrudnienie osób na stanowiska administracyjne zamiast strażniczych oznacza brak kosztów m.in. szkoleń (podstawowego i specjalistycznych) oraz umundurowania.

(Dowód: akta kontroli str. 267, 355, 446, 561-562, 1149-1176, 2348-2350)

2.6. Zgodnie z Regulaminem wynagradzania⁴³, pracownikom Straży w celu zwiększenia zaangażowania przyznaje się premie, których otrzymanie uzależnione jest od stopnia zrealizowania powierzonych obowiązków służbowych i stopnia zdyscyplinowania oraz oceny jakości i efektywności wykonywanej pracy. Za wykonywanie dodatkowych obowiązków możliwe jest otrzymanie dodatku premiowego. Ponadto, w miarę posiadanych środków możliwe jest tworzenie funduszu nagród, przyznawanych przez Komendanta na wniosek bezpośrednich

⁴¹ Liczba strażników (w przeliczeniu na etaty) według stanu ewidencji na dzień 31 grudnia każdego roku (§ 5 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez strażę gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży).

⁴² W Programie zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego dla m. st. Warszawy na lata 2012 – 2014 pn. „Bezpieczna Warszawa” nadanym uchwałą nr XXXVI/885/2012 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 maja 2012 r. wśród form wspierania działań programowych do zrealizowania przez Straż Miejską jako podmiot współdziałający wskazano m.in.: dalszą rozbudowę systemu wspomagania zarządzania bezpieczeństwem w ruchu drogowym, w tym automatycznego mandatowania kierowców przekraczających dozwolone prędkości.

⁴³ Nadanym na mocy zarządzenia 3/2007 Komendanta Straży Miejskiej Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 stycznia 2007 r. i zmienianym na mocy zarządzeń Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy zmieniającymi zarządzenie w sprawie Zasad Wynagradzania Pracowników w Straży Miejskiej m.st. Warszawy: nr 34/2009 z 5.11.2009 r.; nr 24/2010 z 16.04.2010 r.; nr 47/2011 z 16.12.2011 r.; nr 15/2012 z 19.03.2012 r.; nr 20/2013 z 2013 r.; 17.06.2013 r.; nr 24 z 25.06.2013 r.; nr 7 z 13.02.2015 r.; nr 39/2015 z 27.08.2015 r. (dalej: *Regulamin wynagradzania*).

przełożonych pracowników. Badanie wykazało⁴⁴, że przyznawane w latach 2012-2014 nagrody uznaniowe udzielane były w związku ze szczególnym realizowaniem obowiązków służbowych (np. wyjątkowymi działaniami interwencyjnymi). W każdym zbadanym przypadku strażnik otrzymywał decyzję Komendanta o przyznaniu nagrody, zawierającą uzasadnienie wraz z kwotą nagrody.

(Dowód: akta kontroli str. 134-182, 1246)

2.7. Z ustaleń kontroli wynika, że w Straży były podejmowane działania na rzecz podnoszenia kwalifikacji zawodowych strażników miejskich. W okresie objętym kontrolą Straż zorganizowała łącznie 139 szkoleń dla strażników (53 w 2012 r., 55 w 2013 r. i 31 w 2014 r.), których tematy były związane z działalnością Straży Miejskiej i dotyczyły m.in.: doskonalenia taktyki i technik interwencji, reagowania na zagrożenia terrorystyczne, wykonywania czynności oskarżyciela publicznego oraz nauki języka angielskiego.

W szkoleniach łącznie uczestniczyło 1 599 strażników z czego: 40 uczestniczyło jeden raz, 55 – dwa razy, 62 – trzy razy. Więcej niż w trzech szkoleniach uczestniczyło 1 442 strażników.

Jak wyjaśnił Komendant, tematyka szkoleń dobierana była na podstawie zapotrzebowań zgłaszanych przez kierowników komórek organizacyjnych, bądź wynikała z bieżących potrzeb. Ewaluacja szkoleń prowadzona była na podstawie ankiet przeprowadzanych wśród uczestników szkoleń lub bezpośrednich rozmów z nimi.

Poza szkoleniami, Straż udzielała dofinansowania do nauki na studiach pierwszego i drugiego stopnia, jednolitych studiach magisterskich i studiach podyplomowych. W latach 2012-2014 ww. dofinansowania udzielono 50 osobom. Ponadto, strażnicy Straży Miejskiej w badanym okresie uczestniczyli w 17 konferencjach, których tematyka związana była z działalnością Straży⁴⁵.

Ponadto, zgodnie z zarządzeniem nr 8/2010 Komendanta Straży Miejskiej m.st Warszawy⁴⁶ w sprawie zasad i warunków szkolenia podstawowego oraz doskonalenia zawodowego pracowników Straży Miejskiej Miasta Stołecznego Warszawy, każdy strażnik jest zobowiązany do odbycia czterech cykli szkolenia doskonalącego rocznie.

(Dowód: akta kontroli str. 45, 466-472, 1452-1542)

W badanym okresie w Straży Miejskiej zatrudniono 31 osób, które zgodnie z przepisami *ustawy o strażach gminnych* były zobowiązane do odbycia szkolenia podstawowego o którym mowa w art. 25 ww. ustawy. Badanie⁴⁷ wykazało, że wszyscy strażnicy odbyli szkolenie podstawowe w wymaganym okresie i ukończyli je z wynikiem pozytywnym.

Na podstawie przeprowadzonego badania⁴⁸ ustalono, że pracownicy zatrudnieni na stanowiskach określonych w art. 8a *ustawy o strażach gminnych* posiadali staż pracy i wykształcenie odpowiednie na zajmowanym stanowisku – zgodnie

⁴⁴ Badanie przeprowadzone zostało na próbie siedmiu wniosków i decyzji w sprawie przyznania nagród uznaniowych (po dwa z 2012 r. i z 2013 r. i trzy z 2014 r. na łączną kwotę 5,8 tys.). Kwota wypłaconych nagród wyniosła 5 309,33 tys. zł (odpowiednio: 3 004,9 tys. zł; 593,8 tys. zł i 1 710,6 tys. zł).

⁴⁵ Konferencje dotyczyły m.in.: reakcji na wykroczenia czy zarządzania systemem przestrzeni publicznej.

⁴⁶ Obowiązującym do 24 października 2013 r. zastąpionym przez zarządzenie nr 43/2013 Komendanta Straży Miejskiej Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie planowania i organizowania szkoleń podstawowych, doskonalących i specjalistycznych dla pracowników Straży Miejskiej Miasta Stołecznego Warszawy.

⁴⁷ Badanie przeprowadzono na aktach osobowych 31 strażników zatrudnionych w Straży Miejskiej w latach 2012-2014 zobowiązanych do odbycia szkolenia podstawowego.

⁴⁸ Ustalenia na podstawie badania próby 45 akt osobowych strażników miejskich (po trzy osoby dla każdego ze stanowisk strażniczych).

z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁴⁹.

(Dowód: akta kontroli str. 519-522)

2.8. W latach 2012-2014 dochody z tytułu mandatów karnych wyniosły łącznie 88 793 368,84 zł. Ich udział w dochodach ogółem i dochodach własnych m.st. Warszawy nie przekroczył jednego procenta. I tak:

- 22 289 849,40 zł pozyskano z tytułu mandatów karnych w 2012 r. Zrealizowane wpływy stanowiły odpowiednio 0,19% zrealizowanych w tym czasie dochodów ogółem (11 941 031 109,10 zł) i 0,25% dochodów własnych m.st. Warszawy⁵⁰ (8 899 933 697,33 zł);
- 34 396 407,87 zł pozyskano z tytułu mandatów karnych w 2013 r. Zrealizowane wpływy stanowiły odpowiednio 0,28% zrealizowanych w tym czasie dochodów ogółem (12 222 732 655,34 zł) i 0,36% dochodów własnych miasta (9 570 771 250,91 zł);
- 32 107 111,57 zł pozyskano z tytułu mandatów karnych w 2014 r. Zrealizowane wpływy stanowiły odpowiednio 0,23% zrealizowanych w tym czasie dochodów ogółem (13 780 912 016,16 zł) i 0,31% dochodów własnych miasta (10 356 533 788,67 zł).

(Dowód: akta kontroli str. 581)

2.9. Odsetek wykroczeń ujawnionych urządzeniami rejestrującymi w latach 2012, 2013 i 2014 w grupie wszystkich ujawnionych przez strażników miejskich wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji wyniósł średnio 35,9%⁵¹ i był wyższy od średniego wskaźnika dla 16 miast (17,2%).

Zaznaczyć należy, że spośród 16 miast w pięciu (Gdańsk, Białystok, Rzeszów, Opole i Zielona Góra) nie korzystano ze stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestrowania wykroczeń drogowych (fotoradarów).

(Dowód: akta kontroli str. 2388)

2.10. Straż funkcjonowała w systemie ciągłym, realizowanym poprzez trzymianowy (3x8h) lub dwuzmianowy (2x12h)⁵² system pracy.

(Dowód: akta kontroli str. 2275-2305)

2.11. Ustalono, że na koniec 2012, 2013 i 2014 roku na stanie magazynowym znajdowały się odpowiednio m.in:

- kajdanki: 280 szt. (15,9% stanu ogólnego), 271 szt. (15,7% stanu ogólnego) i 295 szt. (17,2%);
- pałki: 405 szt. (20,8% stanu ogólnego), 399 szt. (21,9% stanu ogólnego) i 408 szt. (21,7%);
- miotacze gazu: 327 szt. (19,9% stanu ogólnego), 179 szt. (11,4% stanu ogólnego) i 261 szt. (16,9%).

Komendant wyjaśnił, że w skład stanu magazynowego wchodzi zarówno nowozakupione środki jak i używane, które zdawane są przez strażników, z którymi

⁴⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1786.

⁵⁰ Dochody własne w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 513).

⁵¹ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 20,0%; 42,1% i 43,1%.

⁵² Zgodnie z regulaminem pracy nadanym Zarządzeniem 44/2009 Komendanta Straży Miejskiej z dnia 22 grudnia 2009 r. (ze zm.) praca w trybie 12 godzinny dotyczy strażników zatrudnionych w: Oddziale Ogólnomiejskim, Oddziałach Terenowych, Oddziale Specjalistycznym, Wydziale Prewencji i Profilaktyki, Wydziale Kontroli Wewnętrznej oraz Centralnym Stanowisku Kierowania oraz pracowników administracyjnych zatrudnionych w: Oddziale Ogólnomiejskim, Wydziale Kontroli Wewnętrznej, Centralnym Stanowisku Kierowania, Referacie Informatycznym w Wydziale Informatyki i Łączności oraz Referacie Rozliczania Czasu Pracy w Wydziale Kadr.

rozwiązywany jest stosunek pracy lub udających się na urlop. Utrzymywany zapas bieżących środków na poziomie 10-20% traktowany jest jako zapas mający zabezpieczyć przewidywane potrzeby. Ostatni zakup pałek służbowych (750 szt.) i kajdanek (550 szt.) zrealizowany został w 2005 r. Zakupy ręcznych miotaczy gazu zostały zrealizowane w latach 2012 (700 szt.), 2013 (300 szt.) i 2014 r. (530 szt.).

(Dowód: akta kontroli str. 1234-1235, 1239-1240)

2.12. W latach 2012, 2013 i 2014 strażnicy użytkowali odpowiednio 264, 265 i 255 samochodów.

Wskaźnik liczby strażników przypadających na jeden samochód wyniósł średnio 5,8⁵³ i był niższy od wskaźnika dla 16 miast (7,5).

Na wyposażeniu Straży Miejskiej nie było motocykli.

Badanie próby⁵⁴ używanych przez Straż samochodów wykazało, że przebiegi roczne kształtowały się od 2,6 tys. km do 71,5 tys. km. Średni dzienny przebieg dla wybranej próby samochodów wyniósł 105,82 km.

Komendant wyjaśnił, że różnica w przebiegach badanych samochodów wynika ze specyfiki pracy i odmiennego zakresu realizacji codziennych zadań przez pracowników i funkcjonariuszy poszczególnych komórek organizacyjnych. Różnica w przejechanych kilometrach jest odzwierciedleniem wykonywanych obowiązków nałożonych na poszczególne komórki organizacyjne. Na różnicę mają również wpływ: lokalizacja poszczególnych siedzib na terenie miasta, odległości z siedziby komórki do miejsca wykonywanych zadań, wielkości rejonu działania oraz usytuowania na terenie Miasta podmiotów, z którymi Straż Miejska najczęściej współpracuje (schroniska dla zwierząt, ośrodki dla osób niepełnosprawnych).

Analiza użytkowania pojazdów będących w dyspozycji Straży wykazała, że dla samochodów używanych w okresie objętym kontrolą:

- czterech z 264 w 2012 r., 20 z 265 w 2013 r. i dwóch z 255 w 2014 r. współczynnik gotowości technicznej pojazdu⁵⁵ był niższy niż 60% co oznacza, że pojazdy te przez ok. 145 dni w roku nie były gotowe do wykonywania zadań transportowych;
- 28 z 264 w 2012 r., 34 z 265 w 2013 r. i 46 z 255 w 2014 r. współczynnik wykorzystania pracy pojazdu⁵⁶ był niższy niż 50% co oznacza, że pojazdy te pomimo, że były sprawne technicznie i gotowe/przydatne do użycia, były eksploatowane tylko przez połowę czasu nominalnego.

Komendant wyjaśnił, że przyczynami niskiej gotowości technicznej niektórych pojazdów w badanym okresie były: awarie mechaniczne i instalacji elektrycznych oraz częstotliwość ich występowania, kolizje i zdarzenia drogowe powodujące znaczne czasowe wycofanie z eksploatacji oraz częściowo zużyty wówczas park maszynowy. Biorąc pod uwagę fakt, że pojazdy najstarsze były pojazdami wyeksploatowanymi z dużymi przebiegami wytypowano 30 pojazdów do wycofania z użytkowania (w tym pojazdy po kolizjach). Pojazdy te były sukcesywnie wycofywane z użytkowania i przygotowywane do sprzedaży. Procedura wycofania i zbycia pojazdów wymaga uzyskania zgody i pełnomocnictwa Prezydenta Miasta. Cała procedura przetargowa wpływa na obniżenie wskaźnika wykorzystania samochodów.

⁵³ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 5,89; 5,72 i 5,84.

⁵⁴ Badanie przeprowadzono na próbie 30 samochodów (po 10 z każdego roku objętego kontrolą).

⁵⁵ Liczony jako gotowość do wykonywania zadań transportowych.

⁵⁶ Liczony jako stopień wykorzystania pracy pojazdu.

W kwestii niskiego wykorzystania pojazdów sprawnych Komendant wyjaśnił, że przyczyną ograniczonego użytkowania sprawnych (starszych) pojazdów jest to, że po zakupie i przekazaniu do eksploatacji nowych pojazdów o wyższym standardzie bezpieczeństwa i użytkowania, każdy z użytkowników w oddziałach terenowych użytkował je w systemie trzymianowym. Nowe pojazdy były użytkowane w trybie ciągłym i w początkowych miesiącach notowały przebiegi znacznie większe niż pozostałe pojazdy. Jednym z najważniejszych elementów wpływających na czynnik wykorzystania pracy pojazdu są różnicowane terytorialnie i przedmiotowo wykonywane zadania służbowe. Wszystkie pojazdy w Straży Miejskiej bez względu na ich miejsce użytkowania od czasu ich zakupu do czasu ich fizycznego wycofania z eksploatacji znajdują się na ewidencji użytku bieżącego.

Jednocześnie ustalono, że w Straży dokonywane były okresowe analizy stanu technicznego floty samochodowej.

(Dowód: akta kontroli str. 487-518, 562-563, 1308-1313, 1444-1446)

2.13. Straż Miejska nie przystąpiła do programu Standaryzacja i Certyfikacja Straży Gminnych. Jak wyjaśnił Komendant, udział danej straży miejskiej/gminnej zgłaszany jest wojewodzie przez wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta, na terenie którego znajduje się dana formacja. Straż od początku prac nad projektem aktywnie uczestniczy w pracach nad nim, poprzez m.in. zgłaszanie uwag dotyczących proponowanych mierników realizacji zadań. Projekt standaryzacji zmierza w dobrym kierunku.

Dyrektor BBiZK UM wyjaśniła, że program jest cenną inicjatywą umożliwiającą aktywnym strażom gminnym przedstawienie swojego zaangażowania w sprawy społeczności lokalnej, wyczerpania na potrzeby społeczne, wysoką jakość i efektywność działań. Należy jednak rozważyć, czy stosowanie w programie określonych z góry mierników procentowych realizacji zadań jest zasadne. Może to bowiem doprowadzić do ujawniania przez straże gminne tylko niektórych naruszeń prawa i skupienia się na realizowaniu zadań na rzecz statystyk, a nie na rzetelnej pracy na rzecz społeczności lokalnych.

(Dowód: akta kontroli str. 476-480, 936)

Dobre praktyki

Najwyższa Izba Kontroli uznaje jako dobrą praktykę zamontowanie w pojazdach używanych w Straży Miejskiej lokalizatorów GPS, co zostało uregulowane zarządzeniem nr 40/2013 Komendanta Straży Miejskiej Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 25 września 2013 r. Zainstalowanie lokalizatorów minimalizowało ryzyko wykorzystywania samochodów służbowych do celów prywatnych bez zgody Komendanta, a także przyczynia się do zwiększenia wykrywalności naruszeń przez strażników przepisów ruchu drogowego oraz dyscypliny pracy⁵⁷.

(Dowód: akta kontroli str. 1248-1307)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że występujące w badanym okresie przypadki niskiej gotowości technicznej pojazdów oraz niskie współczynniki ich wykorzystania wskazują na konieczność optymalizacji sposobu zarządzania posiadaną flotą samochodową. Zoptymalizowanie wykorzystania dostępnej floty jest szczególnie istotne w kontekście konieczności ponoszenia stałych kosztów związanych z jej utrzymaniem.

Ustalone nieprawidłowości

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

⁵⁷ W okresie objętym kontrolą wykryte i potwierdzone zostało 6 naruszeń przepisów kodeksu drogowego oraz 40 przypadków naruszeń dyscypliny pracy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dostosowanie struktury organizacyjnej do obszaru działania Straży. Poziom i struktura zatrudnienia, a także wyszkolenie kadr były adekwatne do realizowanych przez Straż zadań, przy zapewnieniu jej całodobowego działania. Wyposażenie Straży było wystarczające do realizowanych przez nią zadań, przy czym niezbędne są działania optymalizujące wykorzystanie floty samochodowej.

3. Rezultaty działalności Straży Miejskiej w odniesieniu do oczekiwań zgłaszanych przez społeczność lokalną

3.1. W latach 2012, 2013 i 2014 do Komendanta zgłoszono łącznie 3 178 skarg (odpowiednio: 847, 1 160 i 1 171). W skargach sformułowano 3 919 zarzutów⁵⁸ (odpowiednio: 1 169, 1 454 i 1 296), które głównie dotyczyły:

- braku zasadności podjęcia interwencji (brak podstaw prawnych), łącznie 999 zarzutów, tj. 25,5% (odpowiednio: 226, 365 i 408);
- niepodejmowania działań, łącznie 630, tj. 16,1% (odpowiednio: 181, 235 i 214);
- sposobu przeprowadzania interwencji (niewłaściwego ustalenia okoliczności), łącznie 648, tj. 16,5% (odpowiednio: 227, 210 i 211);
- zachowania strażnika w trakcie interwencji, łącznie 567, tj. 14,5%, (odpowiednio: 189, 231 i 147).

Z roku na rok rósł udział skarg zasadnych w skargach ogółem. W 2012 r. wyniósł on 8,4% (71 skarg); w 2013 r. – 8,8%⁵⁹ (102) i w 2014 r. – 9,4%⁶⁰ (110).

W kontrolowanym okresie każdego roku Straż sporządzała zestawienie najczęściej powtarzających się zarzutów skargowych.

(Dowód: akta kontroli str. 183-465, 2394-2395)

W złożonych wyjaśnieniach Komendant stwierdził, że wyniki analizy skarg na działalność strażników w latach 2012 – 2014 były wykorzystywane w jej działaniach poprzez każdorazowe omówienie wyników rozpatrywanej skargi, której zarzut został potwierdzony, z funkcjonariuszami danego oddziału, w celu wyeliminowania w przyszłości stwierdzonej nieprawidłowości. Z przeprowadzanych analiz skarg sporządzano informacje i sprawozdania, które przekazywano kierownictwu Straży oraz kierownictwu oddziałów i wydziałów w celu zapoznania z wynikami tych opracowań podległych pracowników. Wyniki analizy skarg miały służyć ujednoliceniu sposobu działania funkcjonariuszy w poszczególnych oddziałach, opracowaniu procedur w przypadkach ujawnienia niezgodnego działania funkcjonariuszy z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, opracowaniu tematyki szkoleń, zwiększeniu nadzoru kadry kierowniczej oddziałów nad nad realizacją czynności służbowych przez funkcjonariuszy mających kontakt z obywatelami oraz opracowywaniu działań komórki kontroli wewnętrznej.

Wzrost udziału skarg zasadnych w skargach ogółem Komendant wytłumaczył wzrostem liczby przekazywanych przez skarżących nagrań dźwiękowych, bądź filmowych dotyczących przebiegu interwencji strażników, wzrostem liczby kamer w infrastrukturze miejskiej i tym samym zwiększeniem możliwości uzyskania kopii z tych kamer, wprowadzeniem do użytku w 2013 r. lokalizatorów GPS zainstalowanych w pojazdach służbowych w związku z czym wzrosły możliwości

⁵⁸ Dane uzyskane na podstawie Sprawozdań z realizacji zadań ustawowych Straży Miejskiej m.st. Warszawy odpowiednio za 2012 r., 2013 r. i 2014 r.; tabele dotyczące najczęściej powtarzających się zarzutów skargowych.

⁵⁹ W sprawozdaniu z realizacji zadań ustawowych Straży Miejskiej m.st. Warszawy za 2013 r. wykazano, że było 10,5% skarg zasadnych, odnosząc liczbę tych skarg do liczby prowadzonych postępowań skargowych (968).

⁶⁰ W sprawozdaniu z realizacji zadań ustawowych Straży Miejskiej m.st. Warszawy za 2014 r. wykazano, że było 10,9% skarg zasadnych, odnosząc liczbę tych skarg do liczby prowadzonych postępowań skargowych (1 006).

gromadzenia i korzystania z informacji uzyskiwanych przez te lokalizatory. Zwiększyło to możliwości obiektywnej oceny okoliczności zdarzenia.

(Dowód: akta kontroli, str. 561-567)

3.2. W badanym okresie zmniejszał się średni czas dojazdu pierwszego patrolu w zdarzeniach zleconych, w których dyspozytor zaznaczył podjęcie osoby z ulicy (zadania dotyczące zagrożenia zdrowia lub życia obywateli). W 2012 r. czas ten wynosił 22,09 min., w 2013 r. – 20,60 min., a w 2014 r. – 17,47 min.

(Dowód: akta kontroli str. 1933)

W złożonych wyjaśnieniach Komendant stwierdził, że Straż prowadziła bieżące analizy zgłoszeń mieszkańców dla potrzeb optymalizacji zasobów jednostki. Analiza zgłoszeń była jednym z elementów oceny skali problemu. Opracowania wykorzystywane były w procesie dyslokowania patroli, aby jak największą liczbę załóg alokować w miejscach największego nasilenia zagrożeń zgłoszonych przez mieszkańców. Charakter, liczba a także obszar z którego wpływały zgłoszenia od mieszkańców był analizowany pod kątem wykorzystania danych w bieżącej działalności jednostki. Zgłoszenia od mieszkańców były informacją od bezpośrednio zainteresowanych osób o zjawiskach niepożądanych występujących w określonym rejonie, co pozwalało Straży na efektywniejsze dysponowanie patrolami i ukierunkowywanie działań na określone zagrożenia zmierzające do zminimalizowania ich występowania, a tym samym zaspokojenia potrzeb mieszkańców.

(Dowód: akta kontroli str. 561-567)

Informacje o zdarzeniach wynikających ze zgłoszeń gromadzone były w Systemie Wspomagania Dowodzenia (dalej: SWD). Jest to wielozadaniowa platforma wspierająca działanie Służby Dyżurnej i Centralnego Stanowiska Kierowania w zakresie m.in. przyjmowania zgłoszeń i obsługi zdarzeń, przetwarzania wprowadzanych informacji, dysponowania właściwych sił i środków, a także wizualizacji, gromadzenia i przetwarzania danych pochodzących z różnorodnych urządzeń i systemów⁶¹.

(Dowód: akta kontroli str. 1934-1935)

3.3. Z opisanej powyżej bazy danych (SWD) do szczegółowego badania wygenerowano losowo 30 zdarzeń z 2014 r. Dotyczyły one siedmiu następujących kategorii: awarie (trzy), bezpieczeństwo mienia (dwa), bezpieczeństwo osób (trzy), ruch drogowy (10), spokój i porządek publiczny (dwa), zdrowie (osiem) oraz zwierzęta (dwa).

Średni czas interwencji Straży dla tych zdarzeń (w minutach), liczony jako różnica „czasu utworzenia zdarzenia”⁶² i czasu dojazdu pierwszego patrolu do zdarzenia wyniósł 42,77 min.

Najmniej czasu w badanej próbie zajęły Straży dojazdy patrolu na miejsce zdarzeń dotyczących bezpieczeństwa mienia (średnio 7,32 min.). Najwięcej zaś w obszarze ruchu drogowego (średnio 79,87 min.). Kolejne, jeśli chodzi o średnie czasy dojazdu patrolu, były zgłoszenia dotyczące awarii (16,24 min.), spokoju i porządku

⁶¹ Słownik SWD zawierał kilkanaście kategorii używanych do kwalifikacji zgłoszeń. Zadania realizowane z wykorzystaniem SWD to m.in. przyjęcie i rejestracja zgłoszenia; przekazanie zgodnie z właściwością do komórek, podmiotów realizujących; rejestracja wyniku zdarzeń oraz planowanie, nadzór i koordynacja.

⁶² Czas przekazania zgłoszenia przez przyjmującego zgłoszenie (operatora) Dyspozytorowi.

publicznego (16,79 min.), zdrowia⁶³ (24,28 min.), zwierząt (29,84 min.) oraz bezpieczeństwa osób⁶⁴ (44,49 min.).

Najdłużej trwała interwencja⁶⁵, dotycząca ruchu drogowego – 206,15 min. Związana była ona z czynem „znaki i sygnały w formie B-36 zakaz zatrzymywania/zatrzymanie w sferze znaku”. Interwencja Straży zakończyła się nałożeniem na trzech kierowców dwóch mandatów karnych i jednego pouczenia. Ponadto, na trzy pojazdy nałożono blokady.

Najkrócej trwał dojazd patrolu do zdarzenia⁶⁶ w Śródmieściu Warszawy (4,8 min.). Sprawa dotyczyła bezpieczeństwa mienia.

W badanym okresie zmniejszał się o 4,62 min (tj. o 20,9%) średni czas dojazdu pierwszego patrolu w zdarzeniach zleconych, w których dyspozytor zaznaczył podjęcie osoby z ulicy. W 2012 r. czas ten wynosił 22,09 min, w 2013 r. - 20,60 min, a w 2014 r. – 17,47 min.

(Dowód: akta kontroli str. 1933-1935)

W związku ze zgłoszeniami mieszkańców w każdym z 30 wylosowanych przypadków podejmowane były interwencje. Z ustaleń kontroli wynika, że interwencje te były zasadne.

(Dowód: akta kontroli str. 1938-2003)

3.4. W okresie objętym kontrolą Straż podejmowała z własnej inicjatywy działania mające na celu rozpoznanie potrzeb mieszkańców dotyczących bezpieczeństwa, zagrożeń i sposobów zapobiegania ich skutkom. Referat Prasowy Straży opracował i przeprowadził w 2013 r. badanie ankietowe wśród mieszkańców Warszawy uczestniczących w odbywających się wówczas debatach społecznych dotyczących bezpieczeństwa. Głównym celem badania było uzyskanie informacji o poczuciu bezpieczeństwa mieszkańców poszczególnych dzielnic oraz wskazanie działań, które w ocenie mieszkańców powinna podjąć Straż w zakresie poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pytano także o wykorzystanie przez mieszkańców formy kontaktu z jednostką, a także zakres zgłaszanych do Straży próśb.

Respondenci (521 osób) stwierdzili m.in., że najniebezpieczniejszymi miejscami na terenie Warszawy są okolice sklepów monopolowych (21%), osiedlowe ulice (18%) oraz parki (17%). 38% mieszkańców wskazało, że najmniej bezpiecznie czuje się w godzinach nocnych, zaś 34% respondentów uznało za najmniej bezpieczne godziny wieczorne.

Na pytanie *jakie Straż Miejska powinna podjąć działania w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa w Warszawie* - 27% respondentów wskazywało na zwiększenie liczby patroli, zaś 26% - na szybszą reakcję na zgłoszenia. Znaczący był również odsetek odpowiedzi wskazujących, że właściwym działaniem byłoby surowsze karanie sprawców wykroczeń.

(Dowód: akta kontroli str. 2004-2032)

3.4. Straż w latach 2012-2014 z własnej inicjatywy podejmowała działania mające na celu poprawę wizerunku Straży⁶⁷, poprzez realizację m.in. programów

⁶³ Czas reakcji wahał się od 7,7 min do 65,38 min. Zgłoszenia dotyczyły w większości osób spożywających alkohol/osób pod wpływem alkoholu.

⁶⁴ Czas reakcji wahał się od 7,28 min do 64,32 min. Zgłoszenia dotyczyły zauważenia uszkodzonej ławki w parku, rozpiętego drutu kolczastego, bójki osób będących pod wpływem alkoholu. W tej kategorii zgłoszenia dotyczą także bójek, pobić i osób agresywnych.

⁶⁵ Nr 1029563 z dnia 6 października 2014 r.

⁶⁶ Nr 852237 z dnia 24 kwietnia 2014 r.

⁶⁷ M.in. pracami w tym zakresie zajmowały się trzy referaty: Profilaktyki, Promocji oraz Prasowy.

profilaktycznych w szkołach, przedszkolach i placówkach edukacyjnych oraz uczestnictwo w festynach.

W badanym okresie Straż przeprowadziła zajęcia profilaktyczne (edukacyjne) z dziećmi i młodzieżą w wymiarze 31 081 godzin. Co roku z Referatem Profilaktyki współpracowało ponad 600 placówek oświatowych. Prowadzone były również spotkania z rodzicami uczniów (343) oraz nauczycielami podczas rad pedagogicznych (20 spotkań).

W latach 2012-2014 Straż uczestniczyła w 171 festynach i imprezach plenerowych organizowanych na terenie Warszawy. Podczas festynów, których Straż była współorganizatorem, funkcjonariusze z Referatu Profilaktyki wspólnie z Referatem Promocji prowadzili działania w formie konkursów, gier i zabaw sportowych. Działania te miały służyć promocji aktywnego i zdrowego stylu życia oraz propagowania zasad bezpiecznego wypoczynku w czasie wolnym. Jako działania, których współorganizatorem była Straż Miejska i które w zamysle powinny poprawić jej wizerunek, można wymienić np. projekt „Dla Bezpieczeństwa i Dla Zdrowia” realizowany w 2013 r. Był to cykl pikników, na których prezentowano m.in. taktyki i techniki podejmowania interwencji przez Straż Miejską, pokaz wyszkolonego psa ratownika WOPR-u, porady z zakresu profilaktyki zdrowia. Podobnemu celowi służyć miały coroczne „Warszawskie Spotkania Wigilijne”, w których brali udział funkcjonariusze Referatu Profilaktyki oraz Referatu Promocji. Spotkania odbywały się tradycyjnie na Placu Teatralnym, zaś funkcjonariusze przygotowywali dla dzieci szereg atrakcji. Najmłodsi mogli brać udział w przygotowaniach ozdób plastycznych. Mogli również sami pokolorować ozdoby choinkowe. Każdego roku przy Kopcu Powstania Warszawskiego odbywały się uroczystości poświęcone rocznicy wybuchu powstania. Płonący tam Ogień Pamięci przez 63 dni był podtrzymywany przez całą dobę przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej.

Zabezpieczając turniej finałowy – Euro 2012 - Straż Miejska zajmowała się m.in. ochroną porządku i spokoju w miejscach publicznych oraz współdziałaniem z organizatorami i innymi służbami podczas imprez masowych, czuwaniem nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego, zapewnieniem bezpieczeństwa podróżnych na przystankach, dworcach, środkach komunikacji miejskiej oraz kontrolą świadczenia usług taksówkarskich. Ponadto Straż Miejska była obecna w Strefie Kibica, która była przeznaczona dla dzieci. Podczas tego projektu przeprowadzone zostały liczne konkursy i zajęcia informacyjno-edukacyjne dotyczące m.in. bezpieczeństwa podczas imprez sportowych.

Referat Prasowy stale rozbudowywał stronę internetową Straży, modyfikując lub wprowadzając nowe serwisy tematyczne, publikując statystyki oraz informacje o działaniach realizowanych przez Straż Miejską. Miało to przybliżyć mieszkańcom charakter codziennych działań jednostki. W skali miesiąca publikowanych było ok. 60 notatek informacyjnych. Strona internetowa była także narzędziem wykorzystywanym dla poinformowania opinii publicznej o istotnych, z punktu widzenia mieszkańca, aspektach prawnych, zagrożeniach, projektowanych zmianach w różnych obszarach aktywności mieszkańców na terenie miasta.

Referat Prasowy opracowywał i publikował na stronie internetowej Straży informacje dotyczące projektów realizowanych przez Straż Miejską, nowych inicjatyw, a także sprawozdań i raportów z działalności jednostki. Informacje te były licznie przedrukowywane przez media. Spośród wielu, jako przykładowe publikacje można podać: „Rekordowa liczba interwencji dotyczących zwierząt – podsumowanie 2014 r.”, „Ruszyły kontrole otoczenia szkół”, czy „E-papieros w rękach nieletnich”.

(Dowód: akta kontroli str. 40-45)

3.5. W toku kontroli zebrano opinie radnych miejskich m. st. Warszawy, radnych dzielnic, organów wykonawczych jednostek pomocniczych (osiedla) oraz przewodniczących komisji właściwych w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego dla miasta oraz dzielnic dotyczące działalności Straży. Radni na pytanie *czy działalność Straży Miejskiej odpowiada oczekiwaniom zgłaszanym przez społeczność lokalną* odpowiedzieli: *raczej tak* w 87 przypadkach, w 59 przypadkach - *raczej nie*, w 46 przypadkach - *zdecydowanie nie*, w 24 przypadkach - *zdecydowanie tak* i w 13 przypadkach – *nie mam zdania*⁶⁸. W jednym przypadku jednocześnie zostały udzielone odpowiedzi *raczej tak* i *raczej nie*.

W przypadku przewodniczących komisji właściwych w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego dla miasta oraz dzielnic udzielono trzech odpowiedzi z czego w dwóch przypadkach *raczej tak* i w jednym *zdecydowanie nie*.

W przypadku organów wykonawczych jednostek pomocniczych (osiedli) otrzymano osiem odpowiedzi, z których najwięcej (trzy) to *zdecydowanie nie*, dwie odpowiedzi *raczej nie*, i po jednej *zdecydowanie tak*, *raczej tak* i *nie mam zdania*.

Najczęściej powtarzające się skargi mieszkańców przekazywane radnym dotyczyły braku reakcji lub opieszałego podejmowania interwencji przez Straż, niewłaściwego zachowania strażników oraz braku patroli w miejscach niebezpiecznych. Najczęściej zgłaszane radnym wnioski w zakresie działalności Straży dotyczyły podjęcia interwencji w przypadkach nieprawidłowego parkowania, spożywania alkoholu w miejscach zabronionych, wybryków chuligańskich.

(Dowód: akta kontroli str. 2396-2890)

Ponadto, w okresie objętym kontrolą radni miasta przekazali do Prezydenta Miasta 38 interpelacji i zapytań w formie pisemnej dotyczących zgłaszanych przez mieszkańców problemów związanych z funkcjonowaniem Straży. Najczęściej dotyczyły one: kar nakładanych na nieprawidłowo parkujących kierowców, działań podejmowanych w związku ze zgromadzeniami, egzekwowania obowiązku usuwania odchodów zwierząt domowych, przesyłania zdjęć z fotoradarów.

Dobre praktyki

Najwyższa Izba Kontroli uznaje jako dobrą praktykę dodatkowe sposoby wykonywania zadań ustawowych poprzez prowadzenie przez Straż zajęć w Miasteczku Ruchu Drogowego⁶⁹ oraz zaangażowanie w projekt „Teatr na Straży”⁷⁰. Są to szeroko pojęte zadania z zakresu profilaktyki oraz bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego, a ich sposób prowadzenia należy ocenić jako innowacyjny. Powyższe inicjatywy pozwalają zwiększyć świadomość dzieci wobec zagrożeń dla bezpieczeństwa oraz wpływają na lepsze przyswojenie przez nie wiedzy w zakresie przepisów ruchu drogowego.

Ponadto, jako dobrą praktykę Izba wskazuje posiadanie przez Straż Miejską systemu GIS zwanego także Mapą Bezpieczeństwa Miasta Stołecznego Warszawy, będącego kompleksowym systemem pokazującym skalę i rodzaje popełnionych wykroczeń w korelacji z różnymi czynnikami. Dzięki różnym modułom występującym w systemie możliwe jest szybkie wygenerowanie raportów i analiz dot. poszczególnych zagrożeń podzielonych na kategorie. Analizy i raporty z systemu są dwa razy w roku przekazywane do Urzędu Miasta, są również udostępniane

⁶⁸ Z łącznej liczby 483 radnych miejskich i dzielnicowych odpowiedzi udzieliło 230 radnych z 14 dzielnic i z Rady m. st. Warszawy (odpowiedzi nie udzielili radni z 4 dzielnic).

⁶⁹ Stacjonarne Miasteczko Ruchu Drogowego przy ul. Sołtyka w Warszawie przeznaczone jest do nauki zasad ruchu drogowego oraz doskonalenia umiejętności jazdy na rowerze w warunkach zbliżonych do rzeczywistych. Prowadzone są tam ćwiczenia praktyczne oraz egzaminy na kartę rowerową dla uczniów, warsztaty dot. komunikacji miejskiej, a także mogą z niego korzystać osoby indywidualne.

⁷⁰ Teatr na Straży jest prowadzony przez pracowników Referatu Profilaktyki Straży Miejskiej, polega na tworzeniu inscenizacji i spektakli dla dzieci i szkół o tematyce bezpieczeństwa.

podmiotom zewnętrznym⁷¹. Trzy moduły systemu⁷² udostępnione są poprzez stronę internetową Straży Miejskiej dla mieszkańców, co stanowi bazę wiedzy dla mieszkańców w kwestii m.in. poziomu bezpieczeństwa w zamieszkiwanej przez nich okolicy czy w placówkach oświatowych.

Jako dobrą praktykę Izba uznaje także podjęcie przez Straż inicjatywy w zakresie rozpoznania potrzeb mieszkańców dotyczących bezpieczeństwa, zagrożeń i sposobów zapobiegania ich skutkom. W tym celu Straż w 2013 r. przeprowadziła badanie ankietowe wśród mieszkańców Warszawy, w którym respondenci wskazywali swoje uwagi dotyczące poczucia bezpieczeństwa, jak i oczekiwania wobec Straży. Wyniki powyższego badania zostały wykorzystane w bieżącej działalności jednostki.

(Dowód: akta kontroli, str. 44, 183–465, 1248–1307, 1543–1544, 2005–2032)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rezultaty działalności Straży, uwzględniając w szczególności podejmowanie każdorazowo interwencji w wyniku zgłoszeń mieszkańców⁷³ oraz wykorzystywanie wyników analiz skarg⁷⁴ do optymalizacji jej działań. Pozytywnie należy również ocenić działania kształtujące pozytywny wizerunek strażnika.

Opinie radnych Miasta i przewodniczących rad osiedlowych na temat działalności Straży były podzielone. Niemniej jednak, należy zauważyć stosunkowo niewielką liczbę interpelacji i zapytań radnych, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą do Prezydenta Miasta w stosunku do liczby interwencji objętych ewidencją⁷⁵. Stanowiły one bowiem zaledwie 0,003%.

4. Gospodarność wydatków ponoszonych na realizację działań Straży Miejskiej

Opis stanu
faktycznego

4.1. Wydatki w latach 2012, 2013 i 2014 poniesione na działalności Straży (bez wydatków majątkowych) wyniosły odpowiednio: 128 732 012,70 zł; 130 141 827,43 zł i 130 520 964,99 zł z tego:

- z planu finansowego jednostki budżetowej (Straż Miejska) odpowiednio: 127 677 736,61 zł; 128 502 968,35 zł i 129 156 464,31 zł; wydatki dotyczyły głównie wynagrodzeń wraz z pochodnymi oraz bieżącego utrzymania jednostki;
- z planu finansowego jednostki budżetowej (Urząd Miasta) odpowiednio: 1 054 276,09 zł, 1 638 859,08 zł i 1 364 500,68 zł; wydatki poniesiono z tytułu wynagrodzeń wraz z pochodnymi oraz na sfinansowanie kosztów utrzymania siedziby Straży Miejskiej przy ul. Młynarskiej 43/45.

(Dowód: akta kontroli str. 2335–2347)

4.2. Wydatki majątkowe Straży w kontrolowanym okresie wyniosły łącznie 14 624 733,56 zł, z tego:

- w 2012 r. wydatkowano kwotę 9 652 190,12 zł, z przeznaczeniem na:
a) wydatki inwestycyjne (§ 6050) – 6 438 531,12 zł:
–realizacja projektu pn. „Bezpieczne Miasto”⁷⁶,

⁷¹ Takim jak fundacje, instytuty badawcze.

⁷² „Bezpieczna Szkoła”, „Moja okolica” i „Rowerzyści”.

⁷³ Ustalono na podstawie próby 30 zgłoszeń i zdarzeń.

⁷⁴ Stosunek liczby skarg do liczby interwencji podjętych przez straż (objętych ewidencją, patrz przypis nr 16) wynosił 0,3%.

⁷⁵ Patrz przypis nr 16.

⁷⁶ Ogólne koszty programu 6 138 656,13 zł (w tym montaż 23 fotoradarów wraz z opracowaniem mapowym i konsultacją geodezyjną za kwotę 5 338 322,93 zł).

- modernizacja i rozbudowa infrastruktury teleinformatycznej Straży wraz z adaptacją pomieszczeń budynku przy ul. Mokotowskiej 67a⁷⁷,
 - budowa systemu łączności radiokomunikacyjnej dla potrzeb Straży, w tym wykonanie projektu nowej sieci łączności⁷⁸,
 - adaptacja i modernizacja siedziby Straży przy ul. Młynarskiej 37a, w tym opracowanie dokumentacji projektowej⁷⁹;
 - b) zakupy inwestycyjne (§ 6060) - 3 213 659,00 zł, zakupiono: 50 samochodów osobowych oznakowanych, 10 samochodów osobowych oznakowanych w wersji furgon, jeden samochód dostawczy, jeden samochód terenowo-osobowy, jeden samochód osobowy, dwa traktorki ogrodowe z osprzętem, trzy samochody specjalistyczne do przewozu zwierząt;
 - w 2013 r. wydatkowano kwotę 2 753 975,31 zł, z przeznaczeniem na:
 - a) wydatki inwestycyjne (§ 6050) – 2 574 163,31 zł:
 - budowa systemu łączności radiokomunikacyjnej⁸⁰,
 - realizacja projektu pn. „Bezpieczne Miasto”⁸¹,
 - adaptacja i modernizacja siedziby Straży Miejskiej przy ul. Kobielskiej 5⁸²;
 - b) zakupy inwestycyjne (§ 6060) - 179 810,00 zł, montaż mobilnego urządzenia rejestrującego w samochodzie służbowym;
 - w 2014 r. wydatkowano kwotę 2 218 568,13 zł, z przeznaczeniem na:
 - a) wydatki inwestycyjne (§ 6050) – 866 460,62 zł,
 - budowa stacjonarnego Miasteczka Ruchu Drogowego przy ul. Sołtyka 8/10⁸³,
 - montaż masztu wieżowego fotoradaru na skrzyżowaniu ul. 17 stycznia i Al. Krakowskiej⁸⁴;
 - b) zakupy inwestycyjne – 1 352 107,51 zł, zakup serwera typu blade wraz z wyposażeniem.
- (Dowód: akta kontroli str.: 530-560, 2248, 2250-2255, 2259-2264, 2268-2271)

4.3. Koszty umorzenia środków trwałych w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosły odpowiednio: 2 838 551,31 zł; 3 413 688,11 zł i 2 312 071,74 zł.

(Dowód: akta kontroli str.: 523-560, 2183-2192)

4.4. Udział kosztów ponoszonych przez m.st. Warszawę na utrzymanie Straży w wydatkach bieżących miasta⁸⁵ w latach 2012-2014 stanowił 0,01%.

(Dowód: akta kontroli str. 568-923)

4.5. Wskaźnik kosztów jednej *interwencji przeliczeniowej* rozumiany jako iloraz liczby interwencji i wydatków ogółem⁸⁶ wyniósł średnio 26,32 zł⁸⁷ podczas gdy *wskaźnik dla 16 miast* wyniósł średnio 34,98 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 2389)

4.6. Koszt utrzymania Straży przypadający na jednego mieszkańca m.st. Warszawy⁸⁸ wyniósł średnio 75,24 zł⁸⁹ był najwyższy spośród 16 kontrolowanych miast (*wskaźnik dla 16 miast* wyniósł średnio 33,25 zł).

(Dowód: akta kontroli str. 2389-2390)

⁷⁷ 215 199,99 zł.

⁷⁸ 27 675,00 zł.

⁷⁹ 57 000,00 zł.

⁸⁰ 1 394 607,21 zł.

⁸¹ 479 700,00 zł.

⁸² 699 856,10 zł.

⁸³ 827 460,62 zł.

⁸⁴ 39 000,00 zł.

⁸⁵ Wydatki bieżące Miasta ogółem wyniosły odpowiednio: 10 435 516 179,69 zł; 10 257 144 038,44 zł i 11 076 900 833,9 zł.

⁸⁶ Wydatki ogółem na działalność Straży (bez wydatków majątkowych).

⁸⁷ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 28,90 zł; 24,53 zł i 25,91 zł.

⁸⁸ Wskaźnik z uwzględnieniem kosztów amortyzacji wyniósł odpowiednio: 76,69 zł; 77,45 zł i 76,54 zł. Średnio 76,89 zł.

⁸⁹ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 75,04 zł; 75,47 zł i 75,21 zł.

4.7. Koszt utrzymania Straży przypadający na jeden km² w m.st. Warszawa⁹⁰ wyniósł średnio 250 943,99 zł⁹¹ i był najwyższy spośród 16 kontrolowanych miast (*wskaźnik dla 16 miast* wyniósł średnio 72 482,10 zł).

(Dowód: akta kontroli str. 2390-2391)

4.8. Całkowity koszt utrzymania jednego etatu strażnika⁹² w m.st. Warszawa⁹³ wyniósł średnio 85 244,05 zł⁹⁴ i był najwyższy spośród 16 kontrolowanych miast (*wskaźnik dla 16 miast* wyniósł średnio 73 056,24 zł).

(Dowód: akta kontroli str. 2391-2392)

4.9. Wskaźnik kosztów osobowych dla jednej *interwencji przeliczeniowej*⁹⁵ Straży wyniósł średnio 21,82 zł⁹⁶ i był niższy (o 26,1%) od *wskaźnika dla 16 miast* (29,53 zł).

(Dowód: akta kontroli str. 2392)

4.10. W wyniku kontroli 23 wydatków⁹⁷ na łączną kwotę 11 282 063,24 zł, tj. 17,3% ogółu wydatków budżetowych poniesionych w kontrolowanym okresie z wyłączeniem wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi i majątkowych (sześć dotyczących szkoleń na kwotę 91 677,00 zł; dziewięć dotyczących materiałów i wyposażenia na kwotę 11 132 720,24 zł, w tym 8 904 555,79 zł na zakup paliwa do samochodów; osiem dotyczących wynagrodzeń bezosobowych na kwotę 57 666,00 zł) stwierdzono, że dokonanie wydatków poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców⁹⁸.

(Dowód: akta kontroli str. 2129-2182, 2193, 2202, 2212-2223, 2240-2247, 2249)

4.11. W kontrolowanym okresie Straż poniosła wydatki na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) w łącznej kwocie 310 506,49 zł⁹⁹. Łącznie zawarto 64¹⁰⁰ umowy zlecenia i o dzieło na kwotę 326 776,00 zł¹⁰¹ (w tym z własnymi pracownikami cztery umowy na kwotę 21 570,00 zł).

Kontrola dziewięciu umów zlecenia i o dzieło¹⁰² na łączną kwotę 61 226,00 zł, tj. 18,7% kwoty zawartych umów wykazała, że przedmiot umów został zrealizowany zgodnie z umową, tj. terminowo i w pełnym zakresie, upoważnieni pracownicy dokonywali potwierdzenia na dokumentach (rachunkach) prawidłowego wykonania zleconych prac, wykonane dzieła były protokołarnie odbierane, a efekty zleconych prac prawidłowo wykorzystano w działalności jednostki. Nie stwierdzono przypadków zlecenia prac, które mogły być wykonane w ramach obowiązków służbowych.

(Dowód: akta kontroli str. 2194, 2203-2211, 2224-2239)

⁹⁰ Wskaźnik z uwzględnieniem kosztów amortyzacji wyniósł odpowiednio: 254 370,44 zł; 258 208,02 zł i 256 811,22 zł. Średnio 256 463,23 zł.

⁹¹ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 248 882,55 zł; 251 608,20 zł i 252 341,21 zł.

⁹² Średni roczny koszt utrzymania jednego etatu strażnika liczony jako iloraz: wydatki ogółem (pomniejszone o wydatki majątkowe) podzielone przez liczbę etatów w poszczególnych latach objętych kontrolą.

⁹³ Wskaźnik z uwzględnieniem kosztów amortyzacji wyniósł odpowiednio: 84 665,74 zł; 87 520,00 zł i 89 269,51 zł. Średnio 87 118, 90 zł.

⁹⁴ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 82 839,13 zł; 85 282,98 zł i 87 715,70 zł.

⁹⁵ Rozumiany jako iloraz wydatków osobowych i liczby interwencji.

⁹⁶ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 24,12 zł; 20,19 zł i 21,51 zł.

⁹⁷ Wyboru próby wydatków dokonano stosując kryterium najwyższych wydatków przy uwzględnieniu wszystkich umów zlecenia zawartych z własnymi pracownikami i zachowania różnorodności przedmiotu umów (tj. dla zachowania różnorodności kontrolowanej próby w przypadku kilku umów o najwyższych wartościach i jednakowym przedmiocie, wybrano umowę o niższej wartości, ale innym przedmiocie) oraz umowy powtarzające się z tymi samymi wykonawcami.

⁹⁸ Badanie NIK ograniczyło się jedynie do ustalenia, czy dokonanie wybranych do kontroli wydatków poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców bez szczegółowego badania prawidłowości postępowań o zamówienie publiczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

⁹⁹ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 122 734,05 zł; 170 860,16 zł i 16 912,38 zł.

¹⁰⁰ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 48, 13 i 3.

¹⁰¹ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 252 300,00 zł; 59 846,00 zł i 14 630,00 zł.

¹⁰² Wyboru próby umów do kontroli dokonano przy zastosowaniu kryterium najwyższej wartości z uwzględnieniem różnorodności przedmiotu umów, kontroli wszystkich umów zleconych własnym pracownikom oraz kontroli umów powtarzających się z tymi samymi wykonawcami. Z 2014 r. kontroli poddano wszystkie trzy zawarte umowy.

4.12. Wysokość wynagrodzeń dla pracowników Straży¹⁰³ ustalano w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujące¹⁰⁴ oraz o uregulowania wewnętrzne takie jak: *Regulamin Wynagradzania*. Regulamin ten określał zasady i warunki wynagradzania za pracę oraz świadczenia związane z pracą i warunki ich przyznawania. W kontrolowanym okresie obowiązywała *Tabela wysokości poziomu wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego*¹⁰⁵, gdzie ustalone zostały dla poszczególnych stanowisk pracy, minimalne i maksymalne kategorie zaszeregowania, stawki wynagrodzenia zasadniczego, poziom dodatku funkcyjnego oraz minimalne wymagania kwalifikacyjne dotyczące wykształcenia i liczby lat pracy. Na zasadach określonych w *Regulaminie wynagradzania* przyznawane były premie¹⁰⁶ i dodatki premiowe¹⁰⁷.

W kontrolowanym okresie w Straży wypłacane były nagrody z funduszu nagród tworzonego w miarę posiadanych środków na podstawie *Regulaminu wynagradzania*. Zasady przyznawania nagród pracownikom zostały określone w paragrafie 53 Regulaminu Pracy Straży Miejskiej m.st. Warszawy¹⁰⁸.

(Dowód: akta kontroli str. 134-182, 1314-1317, 1319-1326, 2275-2327)

4.13. W latach 2012, 2013 i 2014 Straż na wynagrodzenia pracowników wydatkowała odpowiednio: 106 363 705,57 zł (w tym strażnicy 92 468 950,98 zł); 106 130 905,58 zł (w tym strażnicy 91 503 385,29 zł) i 107 445 954,42 zł (w tym strażnicy 92 093 855,88 zł), co stanowiło 83,3%, 82,6% i 83,2% wydatków bieżących.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiło:

- w 2012 r. – 4 413,53 zł brutto (3 178,08 zł netto), przy czym: strażnicy – 4 348,63 zł; pozostałe stanowiska urzędnicze – 4 957,63 zł; stanowiska pomocnicze i obsługi – 3 895,25 zł,
- w 2013 r. – 4 404,30 zł brutto (3 172,85 netto), przy czym: strażnicy – 4 356,12 zł; pozostałe stanowiska urzędnicze – 4 777,42 zł; stanowiska pomocnicze i obsługi – 3 772,92 zł,
- w 2014 r. – 4 532,81 zł brutto (3 267,43 netto), przy czym: strażnicy – 4 501,76 zł; pozostałe stanowiska urzędnicze – 4 793,02 zł; stanowiska pomocnicze i obsługi – 3 781,96 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 2343-2354)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z analizy porównawczej Straży 16 miast wojewódzkich wynika, że w okresie objętym kontrolą w m.st. Warszawa zapewniono bardzo dobre warunki pracy strażników mające wpływ na bezpieczeństwo mieszkańców. Na jednego strażnika przypadło do patrolowania 0,34 km² powierzchni miasta oraz dbałość o bezpieczeństwo 1 133 osób, co plasowało m.st. Warszawę na najwyższym spośród 16 badanych miast poziomie. Poziom ten został osiągnięty przy

¹⁰³ Strażnicy i pracownicy pomocniczy i obsługi.

¹⁰⁴ Ustawa o strażach gminnych; ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

¹⁰⁵ Stanowiąca załącznik do Zarządzenia nr 24/2010 Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy z dnia 16.04.2010 r.

¹⁰⁶ Premia jest zmienną częścią wynagrodzenia za pracę przyznawaną kwotowo przez Komendanta Straży Miejskiej, na wniosek Zastępcy Komendanta, Głównego Księgowego, Naczelnika Oddziału i Wydziału lub Kierownika samodzielnej komórki organizacyjnej, przyznawaną za zrealizowanie powierzonych obowiązków służbowych, z uwzględnieniem oceny dyspozycyjności pracownika i stopnia jego zdyscyplinowania oraz oceny jakości i efektywności wykonywanej pracy przyznawaną na okres trzech miesięcy.

¹⁰⁷ Dodatki premiowe, zgodnie z Regulaminem wynagradzania, wypłacane były pracownikom: wykonującym zadania przy użyciu pojazdu służbowego i kierującym tym pojazdem, a nadto wykonującym codzienną obsługę pojazdu; zobowiązanym w wyniku podjętych czynności służbowych do stawiennictwa w czasie wolnym od pracy w sądzie lub w innych organach w charakterze świadka.

¹⁰⁸ Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 68/2012 Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy z 2.10.2012 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie Regulaminu Pracy Straży Miejskiej m.st. Warszawy.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

najwyższych wydatkach (75,24 zł) ponoszonych przez Straż w przeliczeniu na jednego mieszkańca miasta. Na najwyższym poziomie kształtowały się także koszty utrzymania Straży w odniesieniu do jednego etatu strażnika oraz obsługiwanej powierzchni. Natomiast pod względem kosztów uzyskiwanych efektów rzeczowych m.st. Warszawa wypadło korzystnie w stosunku do pozostałych miast (koszt jednej interwencji przeliczeniowej był niższy niż wskaźnik dla 16 miast).

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie gospodarowanie przez Straż środkami przeznaczonymi na jej ustawową i statutową działalność. Na racjonalność gospodarowania składały się m.in. zachowanie konkurencyjnego trybu wyboru wykonawców usług, wykorzystywanie efektów prac zleconych w działalności jednostki oraz stosowanie jasnych i jednolitych zasad ustalania wysokości wynagrodzeń pracowników Straży. Wysokie jednostkowe koszty utrzymania straży znalazły swoje uzasadnienie zarówno w zapewnieniu dobrego poziomu bezpieczeństwa mieszkańców (wysokie nasycenie liczby strażników na mieszkańca i powierzchnię) oraz wysokiej wydajności pracy strażników mierzonej liczbą interwencji.

5. Realizacja wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli

Badanie pięciu wniosków pokontrolnych NIK, sformułowanych w wyniku przeprowadzonych przez NIK kontroli¹⁰⁹ wykazało, że cztery wnioski zostały zrealizowane.

Wniosek dotyczący przeprowadzonego postępowania w sprawie wyłonienia przez Straż podmiotów dokonujących holowania samochodów zdezaktualizował się z uwagi na to, że przedmiotowe zadanie z dniem 1 stycznia 2011 r. na mocy zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy zostało powierzone Zarządowi Dróg Miejskich w Warszawie.

(Dowód: akta kontroli str. 2033-2128)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹⁰ 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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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 oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁰⁹ „Funkcjonowanie straży gminnych (miejskich)” – D/13/504; P/10/167 oraz „Działania Straży Miejskiej w procesie usuwania pojazdów nieprawidłowo zaparkowanych w latach 2010-2011 (pierwsze półroczcie)” – S/11/007.

¹¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontrolerzy
Monika Brzozowska
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis

Sebastian Krawczyk
Specjalista k.p.

.....
podpis

Andrzej Otrębski
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

Katarzyna Czerwińska
Doradca ekonomiczny

.....
podpis