



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.002.02.2015
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
Kontroler	Paweł Łukasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 96811 z dnia 22 września 2015 r. Tadeusz Wrona, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 96812 z dnia 22 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Straż Miejska Miasta Lublina, ul. Podwale 3a, 20-117 Lublin (dalej: <i>Straż</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Kucharczyk, Komendant Straży Miejskiej Miasta Lublin (dalej: <i>Komendant</i>) od 1 września 2012 r. Poprzednio Komendantem Straży był Waldemar Wieprzowski ¹ . (dowód: akta kontroli str. 445)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości² efektywność realizowanych przez Straż Miejską Miasta Lublin zadań w okresie od 2012 do 2014 roku³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Straż realizowała zadania ustawowe (określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁴ - dalej: *ustawa o strażach gminnych*) oraz wskazane przez organy jednostki samorządu terytorialnego. Zadania te były ujmowane w rocznych *Planach Pracy*. Podejmowane czynności skoncentrowano m.in. na realizacji oczekiwań mieszkańców i dotyczyły głównie poprawy czystości i estetyki miasta oraz poprawie bezpieczeństwa i porządku publicznego. 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 Lublina, zgłoszonych do Straży⁵. Zadbano również o kształtowanie pozytywnego wizerunku strażników wśród mieszkańców. Podejmowano działania mające na celu rozpoznanie lokalnych potrzeb mieszkańców oraz realizowano różne programy profilaktyczne.

W Straży na ogół racjonalnie gospodarowano środkami przeznaczonymi na ustawową i statutową działalność. Ze środków tych finansowano głównie koszty utrzymania średniorocznie 116 etatów strażników.

Ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości przy realizacji zadań w zakresie objętym kontrolą:

¹ Do dnia 16 sierpnia 2012 r. W okresie od 17 do 31 sierpnia 2012 r. funkcję Komendanta pełnił Z-ca Komendanta ds. prewencji Edward Cios.

² Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK) stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Okres objęty kontrolą obejmował również działania wcześniejsze i późniejsze związane z przedmiotowym zakresem kontroli.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.

⁵ Ustalono na podstawie próby 30 zgłoszeń.

- *Komendant* zatrudniony w *Straży* po raz pierwszy na czas określony, tj. od dnia 1 września 2012 r. do dnia 28 lutego 2013 r. nie odbył szkolenia podstawowego (i nie zdał egzaminu podstawowego), co było niezgodne z art. 25 ust. 1 *ustawy o strażach gminnych*.
- W 9 z 20 badanych wydatków nie przeprowadzono przed ich dokonaniem rozeznania cenowego lub rozeznania rynku, co było niezgodne z zarządzeniami wewnętrznymi obowiązującymi w *Straży* tym zakresie.
- Z 3 wykonawcami usług szkoleniowych, spośród 6 zbadanych nie zawarto umów w formie pisemnej, co było niezgodne z zarządzeniem wewnętrznym obowiązującym w *Straży* w tym zakresie.
- W dziesięciu z 20 badanych wydatków nie sporządzono przed ich dokonaniem wniosku o zaangażowanie środków budżetowych, co było niezgodne z zarządzeniami wewnętrznymi obowiązującymi w *Straży* tym zakresie.
- 4 skutery znajdujące się na wyposażeniu *Straży* w okresie objętym kontrolą były wykorzystywane nieefektywnie, gdyż pomimo ponoszenia kosztów ich utrzymania, w kolejnych latach tylko w niewielkim stopniu użytkowano je do realizacji zadań, a w 2014 r. trzech z nich nie użytkowano w ogóle.
- W aktach osobowych 15 strażników z 20 wybranych do kontroli, którym przyznano nagrody, brak było odpisu zawiadomienia o przyznaniu nagrody, co było niezgodne z art. 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁶ oraz uregulowaniami wewnętrznymi obowiązującymi w *Straży*.
- W rejestrze kontroli zewnętrznych prowadzonym w *Straży* nie wpisano w latach 2012-2014 dwóch kontroli przeprowadzonych przez Wydział Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin, co świadczy o nierzetelnym prowadzeniu ww. rejestru.

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* jest jednostką organizacyjną Miasta Lublin działającą w formie jednostki budżetowej. W okresie objętym kontrolą jednostka ta funkcjonowała w oparciu o uchwałę Rady Miasta Lublin⁷.

Zadania *Straży* zostały określone w Statucie *Straży Miejskiej Miasta Lublin*⁸ i odpowiadały zadaniom określonym w art. 11 *ustawy o strażach gminnych*. Szczegółowy zakres zadań, ze wskazaniem komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za ich realizację oraz zasady współpracy z innymi podmiotami zostały określone w Regulaminach organizacyjnych wprowadzonych uchwałami Rady Miasta Lublin⁹ (dalej: *Regulamin organizacyjny*), a także w zarządzeniach

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.

⁷ Uchwała Nr 291/XII/2003 z dnia 20.11.2003 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej Gminy Lublin pod nazwą *Straż Miejska Miasta Lublin* oraz uchwalenia jej regulaminu, zmieniona uchwałami: Nr 409/XVIII/2004 z 29.04.2004 r., Nr 307/XVII/2011 z 22.12.2011 r., Nr 570/XXIV/2012 z 18.10.2012 r., Nr 1197/XLV/2014 z 16.10.2014 r.

⁸ Statut ten stanowi załącznik do uchwały Rady Miasta Lublin Nr 571/XXIV/2012 z dnia 18.10.2012 r.

⁹ Patrz przypis nr 7.

Komendanta Straży¹⁰ w sprawie wprowadzenia szczegółowej struktury wewnętrznej komórek organizacyjnych Straży Miejskiej Miasta Lublin.

(dowód: akta kontroli str. 5-155, 561, 565)

W okresie objętym kontrolą, cele działania Straży były określone w *Planach Pracy*, zatwierdzanych przez Komendanta (z wyjątkiem roku 2012, w którym plan nie był opracowany). Jako główny cel wskazano realizację oczekiwań mieszkańców dotyczących działalności Straży. Realizacja tego celu miała zostać osiągnięta poprzez utrzymanie i zacieśnienie kontaktów ze społecznością lokalną. W *Planach Pracy*, głównymi zadaniami priorytetowymi były m.in.:

- w 2013 r. - poprawa czystości i estetyki miasta, działania w zakresie wykroczeń związanych z porządkiem publicznym, dzielnica wolna od (spożywania) alkoholu w miejscach publicznych, osiągnięcie poprawy w zakresie parkowania i stosowania się do znaków i przepisów drogowych;
- w 2014 r. – ograniczenie i likwidacja nielegalnego handlu, dzielnica wolna od (spożywania) alkoholu w miejscach publicznych, osiągnięcie poprawy w zakresie parkowania i stosowania się do znaków i przepisów drogowych, profilaktyka – działalność informacyjna i edukacyjna.

Przy każdym z zadań wskazano różne sposoby ich realizacji. Były to np.: wyznaczenie strażników do stałych dyżurów w siedzibach Rad Dzielnic, kontrole punktów sprzedaży napojów alkoholowych pod kątem posiadania stosownych zezwoleń i stosowania się do ich wymogów, skrócenie czasu przyjazdu na interwencje, prowadzenie w szkołach zajęć informacyjno-edukacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 505-530)

1.2. Stwierdzono, że tylko w *Planie Pracy* na 2013 r. wskazano mierniki oceny przewidzianych do realizacji zadań, jednakże w większości przypadków nie wskazano wartości docelowych tych mierników.

(dowód: akta kontroli str. 505-530)

Komendant wyjaśnił, że plany pracy na dany rok nie są dokumentami tworzonymi wg określonego przepisami wzorca. Biorąc pod uwagę charakter postawionych na rok 2014 zadań priorytetowych, trudno ustalić miernik np. poprawy czystości i estetyki miasta czy też ograniczenia i likwidacji nielegalnego handlu. Nie da się z góry określić np. ile miejsc z nielegalnym handlem pojawi się w ciągu roku. Natomiast podsumowując cały rok pracy można porównać ile takich miejsc się pojawiło i ile z nich udało się zlikwidować. Z całą pewnością mierników nie mogą stanowić liczby mandatów za dany rodzaj wykroczenia. Ustalenie, że w danym roku usuniętych zostanie np. 30 miejsc nielegalnego handlu prowadzić mogłoby do powstawania zjawisk niezgodnych z prawem i korupcjogennych.

W kwestii monitorowania osiągania celów zadań, Komendant wyjaśnił, że z uwagi na fakt, że cele stawiane na dany rok są w znacznej części zbieżne z celami na rok poprzedni (wynika to z faktu, że właśnie do tych zadań Straż została powołana) w łatwy sposób można porównać realizację tych celów poprzez porównanie szeroko rozumianych wyników pracy (porównanie liczby mandatów jest tylko niewielkim wycinkiem wyników pracy). Straż prowadzi comiesięczne statystyki pracy, co pozwala na bieżącą kontrolę realizacji zadań. Ponadto, jednym z elementów monitorowania realizacji zadań są codzienne odprawy z kierownikami poszczególnych komórek organizacyjnych. Pozwala to na szybkie reagowanie w przypadku zauważenia odejścia od wyznaczonych zadań priorytetowych. Straż posiada wpływ na poziom realizacji określanych przez siebie mierników. Praca całej

¹⁰ Nr 2/2012 z dnia 13.02.2012 r., Nr 34/2012 z dnia 2.11.2012 r. (zmienionego zarządzeniami: Nr 48/2012 z dnia 31.12.2012 r., Nr 6/2013 z dnia 28.02.2013 r., Nr 51/2013 z dnia 30.10.2013 r., Nr 54/2013 z dnia 13.11.2013 r.), Nr 44/2014 z dnia 31.12.2014 r.

Straży oraz zatrudnionych w niej pracowników wprost przekłada się na poziom realizacji tych mierników. Jednocześnie pamiętać należy o czynnikach obiektywnych, niezależnych od Straży, a które negatywnie wpływają na stopień realizacji zakładanych celów. Przykładem są zmiany w prawie miejscowym, które np. ograniczyły prawne możliwości egzekwowania przez strażników od właścicieli nieruchomości utrzymania porządku na tychże nieruchomościach. To z kolei wpływa na realizację podstawowego celu jakim jest ochrona porządku na terenie miasta Lublin.

(dowód: akta kontroli str. 1265-1278)

1.3. W okresie objętym kontrolą analizowano ryzyka w odniesieniu do zadań *Straży*, w oparciu o wymogi ustanowione przez Prezydenta Miasta Lublin w zarządzeniu Nr 13/2013 z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie określenia zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Lublin i jednostkach organizacyjnych Miasta Lublin. Nie dokonywano jednak analizy ryzyka nieosiągnięcia celów zaplanowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1265-1298)

1.4. W okresie objętym kontrolą *Straż* realizowała zadania określone w art. 11 ust. 1 ustawy o strażach gminnych, zwłaszcza w zakresie ochrony spokoju i porządku na terenie miasta, na co zwracał uwagę również Prezydent Miasta Lublina (dalej: *Prezydent*) na okresowych odprawach. Niektóre zadania, jak np. angażowanie strażników do konwojowania dokumentów lub wartości pieniężnych, z uwagi na brak potrzeby nie były realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 727-734, 1298-1315)

Według ewidencji wyników działań *Straży* wymaganej przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania przez stráže gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży¹¹, struktura wyników działalności *Straży* (średnio z lat 2012-2014) przedstawiała się następująco:

- 65,0% spraw dotyczyło wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji;
- 6,6% spraw dotyczyło wykroczeń przeciwko urządzeniom użytku publicznego;
- 6,1% spraw dotyczyło wykroczeń przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu;
- 5,7% spraw dotyczyło wykroczeń zawartych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Ponadto, w latach 2012-2014 strażnicy m.in. unieruchomili 6 003 pojazdów przez zastosowanie urządzenia do blokowania kół, ujawnili 102 przestępstwa oraz ujęli 260 osób.

(dowód: akta kontroli str. 475-504)

W strukturze rodzajowej interwencji w latach 2012, 2013 i 2014 największą część stanowiły interwencje zakończone wystawieniem przez strażników mandatu karnego – średnio 68,7%¹², w tym mandaty wystawione przez urzędnika rejestrujące stanowiły średnio 17,7%¹³. Interwencje zakończone zastosowaniem środka oddziaływania wychowawczego tzw. pouczenia stanowiły średnio 16,8%¹⁴, a interwencje zakończone skierowaniem przez *Straż* wniosku do sądu stanowiły średnio 4,8%¹⁵. Natomiast średnio 0,4% spraw przekazano innym organom.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 639 ze zm.

¹² Odpowiednio: 78,8%; 62,4% i 64,8%.

¹³ Odpowiednio: 24,2%; 13,0% i 15,9%.

¹⁴ Odpowiednio: 4,9%; 22,3% i 23,1%.

¹⁵ Odpowiednio: 1,9%; 7,0% i 5,6%.

W okresie objętym badaniem *Straż* stosowała raczej oddziaływania restrykcyjne, niż pouczenia mające walor edukacyjny.

(dowód: akta kontroli str. 683-668)

W *Straży* w latach 2012-2014 nie prowadzono ewidencji czasu pracy w podziale na działania straży objęte ewidencją¹⁶ 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: 16,6%; 15,8% i 16,7% pracochłonności działań straży miejskiej (wykazanych w tabeli: *Ewidencja wyników działań straży*);
- odpowiednio: 0,9%, 0,5% i 0,5%. 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: 82,4%; 83,7% i 82,8%.

(dowód: akta kontroli str. 680-682)

W latach 2012, 2013 i 2014, według wyjaśnień *Komendanta*, *Straż* realizowała także zadania dotyczące m.in.:

- prowadzenia w okresie od 26 kwietnia do 29 sierpnia 2013 roku wspólnie z pracownikami Sanepidu kontroli placów zabaw na lubelskich osiedlach, pod kątem stanu technicznego urządzeń oraz czystości piaskownic. Kontrolą objęto łącznie 236 placów zabaw, na których znajdowały się 253 piaskownice. Stwierdzono 42 różnego rodzaju usterki techniczne i 2 zastrzeżenia pod względem sanitarnym;
- prowadzenia w 2013 r. i 2014 r. wspólnie z przedstawicielami Wydziału Oświaty i Wychowania Urzędu Miasta Lublin kontroli w okolicach szkół, przedszkoli i placówek oświatowych pod kątem bezpiecznego dotarcia do nich i bezpiecznego przebywania na tych terenach.

W 2013 r. skontrolowano łącznie 116 ww. placówek – w przypadku 81 (tj. 49 szkół i 32 przedszkoli) nie stwierdzono zastrzeżeń. Natomiast w przypadku 35 placówek (tj. 27 szkół, 7 przedszkoli i 1 żłobka) stwierdzono uchybienia. Zastrzeżenia dotyczyły braku barierki oddzielających chodnik od jezdni, braku lub uszkodzenia ogrodzenia. Przekazano również do Zarządu Dróg i Mostów w Lublinie sugestie dotyczące np. ustawienia odpowiednich znaków drogowych w pobliżu tych placówek, bądź montażu progów zwalniających prędkość pojazdów.

W 2014 r. w okresie od 22 do 29 sierpnia przeprowadzono wspólnie łącznie 73 kontrole, w tym 46 przedszkoli i 27 szkół. Wykazano 22 zastrzeżenia, dotyczące m.in.

- uschniętych drzew, zagrażających przechodniom,
- braku wyznaczonych przejść dla pieszych w okolicy szkół odpowiedniego oznakowania przejść,
- wulgarnych napisów na budynku szkoły,
- uszkodzonych elementów budynków.

Pozostałe działania, które miały na celu poprawę wizerunku *Straży* zostały szczegółowo opisane w pkt. 3.5. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 561-593)

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.

1.5. Na podstawie sprawozdań sporządzonych i przekazanych Komendantowi wojewódzkiemu Policji w Lublinie na podstawie § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy¹⁷ za lata 2012, 2013 i 2014 ustalono, że *Straż* współpracowała z Policją m.in. poprzez:

- wspólne patrole (m.in. na akwenie wodnym nad Zalewem Zemborzyckim, w okolicach szkół – tzw. *Gimbus Patrol*);
- akcje prewencyjne (m.in. akcja *Znicz*, akcja *Akcyza* – dwa razy w tygodniu obserwowano osoby handlujące wyrobami tytoniowymi bez polskich znaków akcyzy);
- zabezpieczanie uroczystości państwowych, zgromadzeń publicznych oraz imprez rekreacyjno-sportowych.

(dowód: akta kontroli str. 424-444, 482, 489, 503)

W badanym okresie *Straż* współpracowała również z innymi organami w zakresie ochrony porządku publicznego, m.in. z:

- Placówką Straży Granicznej, Urzędem Kontroli Skarbowej i Państwową Inspekcją Pracy – wspólne kontrole targowisk usytuowanych na terenach miejskich;
- Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną oraz Wydziałem Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Lublin – m.in. przeprowadzano kontrole na terenie dzielnic, w szczególności pod kątem ujawniania tworzących się dzikich wysypisk śmieci i wykrywania osób podrzucających odpady;
- Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Lublinie – przeprowadzano kontrole czystości powietrza (Eko-Patrol);
- Lubelskim Centrum Małych Zwierząt oraz Schroniskiem dla Bezdomnych Zwierząt - podejmowano wspólnie liczne interwencje związane z blakającymi się po ulicach miasta zwierzętami;
- Wydziałem Żandarmerii Wojskowej - współpraca dotyczyła przede wszystkim wspólnego zabezpieczenia obchodów uroczystości (m.in. Święta Pracy, Święta Narodowego Trzeciego Maja);
- Wydziałami Urzędu Miasta Lublin (m.in. Bezpieczeństwa Mieszkańców i Zarządzania Kryzysowego oraz Podatków – pełniono asysty przy poborze opłat targowych od osób prowadzących działalność handlową na terenach miejskich).

(dowód: akta kontroli str. 1299-1310)

1.6. W okresie objętym kontrolą wszystkie realizowane przez *Straż* zadania zostały uwzględnione w przyjętym systemie organizacji *Straży* i przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym, tj. m.in. do Oddziału Patrolowo-Interwencyjnego, Oddziałów Południe, Północ, Centrum.

Analiza akt osobowych 50 strażników 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. 5-155, 446-447, 462-474)

1.7. Lubelski Komendant Wojewódzki Policji poinformował m.in., że każde dodatkowe formacje poza policją powoływane w celu ochrony osób, mienia czy zapewnienia porządku publicznego winny być postrzegane pozytywnie jako klucz do walki z przestępczością. Pomimo, że ustawowe kompetencje Policji i straży nadają

¹⁷ Dz. U. Nr 220, poz. 1732.

obu służbom podobne uprawnienia w tych samych obszarach, to nie oznacza to niepotrzebnego dublowania kompetencji, a jedynie wzmocnienie działań na rzecz poprawy poczucia bezpieczeństwa mieszkańców miasta Lublin. Straż podejmuje szereg czynności stricte porządkowych, odciążając tym samym Policję w tym obszarze działań. Jednocześnie straż realizuje szereg czynności, których podejmowanie przez Policję utrudniają możliwości organizacyjne, m.in. ściganie, ujawnianie wykroczeń porządkowych wynikających z uchwał Rady Miasta Lublin, patrole w rejonach dużego natężenia ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 402-421)

Przekazane przez Lubelskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji informacje, potwierdził Zastępca Komendanta Miejskiego Policji w Lublinie.

(dowód: akta kontroli str. 422-423)

1.8. Prezydent sprawował nadzór nad działalnością *Straży* poprzez:

- opiniowanie rocznych planów działania *Straży*;
- monitorowanie realizacji zadań straży poprzez rejestry ryzyk *Straży*, a także analizę porównawczą sprawozdań z działalności *Straży*;
- prowadzenie przez Wydział Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin kontroli w *Straży*.

(dowód: akta kontroli str. 727-734)

Prezydent poinformował, że wskazywał zadania i działania do realizacji w zakresie porządku publicznego na terenie miasta Lublin *Komendantowi* w formie ustnych poleceń podczas osobistych spotkań lub roboczych odpraw z udziałem dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa Mieszkańców i Zarządzania Kryzysowego. Priorytetowe zadania wynikały z art. 11 ust. 1 pkt 1 *ustawy o strażach gminnych* i dotyczyły ochrony spokoju i porządku na terenie miasta. *Prezydent* w szczególności polecał *Straży* koncentrować działania na kwestiach: czystości przestrzeni miejskiej, spożywania alkoholu w miejscach niedozwolonych, zakłócania spokoju oraz nieprawidłowego parkowania pojazdów. W ocenie *Prezydenta*, sposób realizacji zadań został wykazany w rocznych sprawozdaniach przedkładanych przez *Komendanta* i w jego ocenie zostały one zrealizowane w stopniu zadowalającym.

(dowód: akta kontroli str. 727-734)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu Miasta Lublin przeprowadzili w *Straży* 4 kontrole. Dotyczyły one m.in. prawidłowości rozpatrywania skarg, udzielenia zamówienia publicznego na zakup samochodu oraz realizacji zadań dotyczących ochrony spokoju i porządku w miejscach publicznych oraz utrzymania czystości i porządku. Wnioski z tych kontroli zostały przyjęte do realizacji i dotyczyły m.in. zapewnienia dokumentowania czynności szacowania wartości zamówień, opracowywania rocznych planów działania *Straży* z uwzględnieniem działań prewencyjnych przed naruszeniami porządku publicznego, czy też zobowiązania Naczelników Oddziałów do nadzorowania odnotowywania przez dyżurnych i w książce zgłoszeń czasu wydania polecenia lub przekazania zgłoszenia o naruszeniu porządku publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 451-461)

W latach 2012-2014 w rejestrze kontroli zewnętrznych, prowadzonym w *Straży* nie wpisano dwóch kontroli przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne, tj. przez Wydział Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin. Dotyczyło to kontroli przeprowadzanych w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 448-461)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż z w myśl standardów kontroli zarządczej¹⁸, (dalej: *Standardy*) cele i zadania jednostki sektora finansów publicznych należy określać jasno i co najmniej w rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników (standardy nr 6-9). Zalecono również przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności (standard nr 6) oraz wskazano na konieczność dokonywania, nie rzadziej niż raz w roku, identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, przy czym częstotliwość takiej oceny powinna być zwiększona w przypadku istotnej zmiany warunków funkcjonowania jednostki (standard nr 7). Zidentyfikowane ryzyka należy poddawać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków przy jednoczesnym określeniu akceptowanego poziomu ryzyka. W stosunku do każdego istotnego ryzyka zaleca się określenie rodzaju reakcji na nie (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie) oraz wskazanie działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

W okresie objętym kontrolą w *Straży* nie określono ww. mierników (z wyjątkiem kilku w *Planie pracy* na 2013 r., jednakże bez wskazania ich wartości docelowych) i nie dokonano analizy ryzyka nieosiągnięcia zaplanowanych celów i zadań *Straży*.

Zdaniem NIK, stosowana w *Straży* praktyka wskazywania przy każdym z celów zadań sposobów ich osiągnięcia (np.: stałe patrole i monitorowanie miejsc pod kątem wykroczeń, współpraca z Policją) bez wyznaczenia wartości docelowych, które należy osiągnąć, nie zapewnia skutecznego, bieżącego pomiaru (monitorowania) tych zadań, o którym mowa w *Standardach*. NIK uwzględniając niewiążący charakter *Standardów* zwraca jednak uwagę na to, że ich praktyczne stosowanie może mieć pozytywny wpływ na zapewnienie realizacji celów i zadań *Straży* w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, co jest – w myśl art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹ (dalej: *ufp*) – obowiązkiem *Komendanta* jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 505-530)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że w latach 2012-2014 w rejestrze kontroli zewnętrznych, prowadzonym w *Straży* nie zaewidencjonowano dwóch kontroli przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne, tj.: przez Wydział Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin - kontrola w I kwartale 2012 r. oraz kontrola w dniach 10-18 maja 2012 r. Zdaniem NIK, świadczy to o nierzetelnym prowadzeniu ww. rejestru.

Komendant nie potrafił wskazać przyczyn niewpisania tych kontroli do rejestru, wskazując, iż funkcję *Komendanta* pełni od września 2012 r., a poprzedni komendant oraz z-ca komendanta ds. administracyjnych, w trakcie prowadzenia kontroli NIK, nie byli już pracownikami *Straży*.

(dowód: akta kontroli str. 1265-1278)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie fakt, że działania *Straży* były podejmowane zgodnie z zadaniami ustawowymi i wskazanymi przez organy jednostki samorządu terytorialnego. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała istotnego wpływu na realizację zadań *Straży*.

¹⁸ Standardy określone zostały w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84).

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

2. Adekwatność organizacji straży miejskiej w odniesieniu do realizowanych zadań

Opis stanu faktycznego

2.1. Straż w latach 2012, 2013 i 2014 obejmowała swoją działalnością obszar administracyjny Miasta Lublin o powierzchni 147,47 km². Średnia liczba mieszkańców²⁰ w okresie objętym kontrolą na obsługiwanym obszarze wyniosła 344 333²¹.

2.2. W latach objętych kontrolą wskaźniki, uwzględniające liczbę mieszkańców oraz obszar przypadający na jednego strażnika, które określają warunki jego pracy kształtowały się następująco:

- powierzchnia miasta przypadająca na jednego strażnika wyniosła średnio 1,27 km² i nie odbiegała od wskaźnika wzorcowego dla 16 badanych miast²² (dalej: *wskaźnik dla 16 miast*), który wyniósł średnio 1,30 km² oraz od wskaźnika wzorcowego dla grupy porównawczej miast²³ (dalej: *wskaźnik dla grupy miast*), który wyniósł 1,35 km²;
- liczba mieszkańców przypadająca na jednego strażnika wyniosła średnio w okresie objętym kontrolą 2 960²⁴ (drugi w kolejności - licząc od największego - *wskaźnik dla grupy miast*) oraz była wyższa od *wskaźnika dla 16 miast* (2 448,5).

2.3. Wskaźnik liczby interwencji przeliczeniowych²⁵ przypadających na jednego strażnika wyniósł średnio 2 933²⁶. Wskaźnik ten jest wyższy od *wskaźnika dla 16 miast* (2 420) o 21,2% oraz wyższy od *wskaźnika dla grupy miast* (2 618) o 12%.

(dowód: akta kontroli str. 720, 726)

2.4. W strukturze organizacyjnej Straży wydzielono²⁷:

- oddziały: Patrolowo-interwencyjny, Centrum, Północ, Południe (główne zadania: patrolowanie miasta, udział w zabezpieczeniu imprez na terenie miasta, reagowanie na wszelkie przejawy łamania praw);
- wydział nadzoru nad ruchem drogowym (główne zadania: obsługa urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami, przygotowywanie dokumentacji związanej z popełnionymi wykroczeniami);
- zespoły: Dyżurnych, Komunikacji Społecznej, Profilaktyki i Archiwum (główne zadania odpowiednio to: całodobowe przyjmowanie i bezzwłoczna realizacja zgłoszonych interwencji, bieżące kierowanie i koordynowanie działania patroli wykonujących zadania w terenie; prowadzenie polityki informacyjnej, obsługa medialna Straży i dbanie o jej dobry wizerunek);

²⁰ Liczba mieszkańców miasta ustalona na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny (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.

²¹ Odpowiednio: 347 678; 343 598; 341 722.

²² 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”.

²³ Wyselekcjonowana grupa miast wojewódzkich według kryterium liczby ludności (I grupa – Warszawa; II grupa – Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań; III grupa - Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice, Białystok; IV grupa - Kielce, Rzeszów, Olsztyn, Opole, Zielona Góra).

²⁴ W latach 2012, 2013, 2014 odpowiednio: 2 873; 3 068 i 2 946.

²⁵ 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.

²⁶ W latach 2012, 2013, 2014 odpowiednio: 2 688; 3 138 i 2 991.

²⁷ Wg stanu obowiązującego w okresie objętym kontrolą.

- referaty: Finansowy, Organizacyjny, Kadr i Szkoleń;
- stanowiska pracy: ds. Organizacji, Dyslokacji Służby, Analiz i Statystyki, ds. Kontroli, ds. BHP; Główny Księgowy, Radca Prawny;
- Pion Ochrony Informacji Niejawnych.

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

Działania Straży były wspierane w latach 2012-2014 przez Wydział Bezpieczeństwa Mieszkańców i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Lublin (m.in. w zakresie uzgadniania *Planów pracy*, sprawozdań, etatyzacji, zakupów) oraz Referat Finansowy (m.in. w zakresie obsługi finansowo-księgowej dotyczącej wystawionych mandatów, w tym egzekucji należności).

(dowód: akta kontroli str. 5-266, 505-558, 677, 1332-1357)

2.5. Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą nastąpił spadek zatrudnienia w liczbie strażników²⁸ o 5 etatów (z 121 w 2012 r., przez 112 w 2013 r. do 116 w 2014 r.), tj. o 4,1%. Natomiast w kategorii pracowników administracyjno-biurowych liczba etatów utrzymywała się na stałym poziomie (w 2012 r. – 19, w 2013 r. – 20 i w 2014 r. - 19).

W latach 2012-2014 stosunek liczby etatów administracyjnych i obsługowych do liczby etatów strażników wynosił odpowiednio 16,0%, 18,0%, i 16,0% i nie odbiegał od *wskaźnika dla 16 miast* (16,0%)

(dowód: akta kontroli str. 672-674)

Nieznaczny spadek zatrudnienia w 2013 r. w odniesieniu do 2012 r. wynikał z przeniesienia strażników do pracy w innej jednostce samorządowej, natomiast wzrost zatrudnienia w 2014 r. wynikał z zatrudnienia funkcjonariuszy na stanowiska aplikantów, po przeprowadzonym naborze.

(dowód: akta kontroli str. 1325-1331)

2.6. Zgodnie z zarządzeniami Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin: w sprawie ustalenia Regulaminu Wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Straży Miejskiej Miasta Lublin²⁹ (dalej: *Regulamin Wynagradzania*) oraz w sprawie wprowadzenia Regulaminu przyznawania nagród pracownikom Straży Miejskiej Miasta Lublin³⁰, pracownikom *Straży* mogła być przyznawana przez *Komendanta* nagroda uznaniowa. Warunkiem przyznania tej nagrody był co najmniej sześciomiesięczny staż pracy w *Straży* oraz spełnienie następujących kryteriów m.in.: wzorowe wykonywanie obowiązków służbowych, wysoki poziom wiedzy oraz skuteczne i terminowe wykonywanie zadań w ramach powierzonych obowiązków służbowych.

Ponadto w 2014 r., jako jeden z elementów systemu motywacyjnego, zostały opracowane procedury adaptacyjne dla nowo zatrudnionych pracowników³¹. Według procedur, nowozatrudnionego pracownika do pracy wprowadza opiekun wyznaczony przez bezpośredniego przełożonego. Przyjęto, że opiekunem jest pracownik, który wyróżnia się w *Straży*, pracuje z dużym zaangażowaniem oraz

²⁸ 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.

²⁹ Nr 4/2010 z dnia 3 marca 2010 r. ze zm.

³⁰ Nr 47/2007 z dnia 3 grudnia 2007 r.

³¹ Zarządzenie Wewnętrzne Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin Nr 28/2014 z 5 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia procedury wdrożenia nowo zatrudnionego pracownika w Straży Miejskiej Miasta Lublin.

posiada dużą wiedzę, którą może podzielić się z nowym pracownikiem. Z tytułu okresowego powierzenia dodatkowych zadań, opiekunowi przyznawany jest dodatek specjalny.

(dowód: akta kontroli str. 169-299)

Komendant wyjaśnił, że taka forma przyznawania dodatku specjalnego motywuje pozostałych strażników do lepszej pracy i daje to gwarancję dobrego wprowadzenia do zawodu nowo przyjętego pracownika. Strażnicy są bardzo zainteresowani taką formą wyróżnienia i tym samym motywują się do pracy. Do systemu motywacyjnego należą jeszcze awanse strażników w stopniu.

(dowód: akta kontroli str. 561-584)

Kontrola 20 wybranych akt osobowych strażników, którym przyznano nagrody wykazała, że tylko w przypadku 5 pracowników, w ich aktach osobowych znajdował się odpis zawiadomienia o przyznaniu nagrody.

(dowód: akta kontroli str. 380-395)

2.7. W latach 2012, 2013 i 2014 zorganizowano 72³² szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe pracowników Straży, w których uczestniczyło łącznie 330 funkcjonariuszy, z czego 80 funkcjonariuszy uczestniczyło w szkoleniu tylko raz, 56 funkcjonariuszy uczestniczyło dwa razy, 67 funkcjonariuszy uczestniczyło trzy razy, a 127 funkcjonariuszy uczestniczyło w szkoleniach cztery i więcej razy. Głównymi tematami szkoleń były:

- obsługa systemu wspomagania służb DART, a także obsługa fotoradaru i programu Fotorapid;
- udzielanie pierwszej pomocy przedlekarskiej;
- techniki samoobrony oraz stosowanie wybranych środków przymusu bezpośredniego;
- stosowanie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości w gminie, ustawy o odpadach oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Oprócz ww. szkoleń strażnicy uczestniczyli w kursach, po ukończeniu których nabywali uprawnienia m.in. do prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych lub przewożących wartości pieniężne. Ponadto, jeden funkcjonariusz uzyskał uprawnienia młodszego ratownika wodnego, a trzech funkcjonariuszy skierowano na kurs sternotorzysty.

(dowód: akta kontroli str. 561-584)

Kontrola akt osobowych wszystkich strażników zatrudnionych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. wykazała, że:

- wszystkie osoby posiadały staż pracy i wykształcenie odpowiednie na zajmowanym stanowisku – zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³³;
- osoby aktualnie zatrudnione (poza jednym wyjątkiem), w ciągu 12 miesięcy od dnia zatrudnienia zdały egzamin kończący szkolenie podstawowe oraz posiadały wykształcenie i staż pracy wymagany na zajmowanym stanowisku.

(dowód: akta kontroli str. 396-400)

2.8. W latach 2012-2014 dochody z tytułu mandatów karnych wyniosły łącznie 5 605 483,90 zł. Ich udział w dochodach ogółem i dochodach własnych Miasta Lublin nie przekroczył jednego procenta. I tak:

- 2 243 377,70 zł pozyskano z tytułu mandatów karnych w 2012 r. Zrealizowane wpływy stanowiły odpowiednio 0,15% zrealizowanych w tym czasie dochodów

³² Odpowiednio: 22, 22 i 28.

³³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1786.

ogółem (1 537 773 195,42 zł) i 0,27% dochodów własnych Miasta Lublin³⁴ (821 036 106,55 zł);

- 1 610 453,79 zł pozyskano z tytułu mandatów karnych w 2013 r. Zrealizowane wpływy stanowiły odpowiednio 0,09% zrealizowanych w tym czasie dochodów ogółem (1 791 599 659,25 zł) i 0,19% dochodów własnych miasta (851 019 418,54 zł);
- 1 751 652,41 zł pozyskano z tytułu mandatów karnych w 2014 r. Zrealizowane wpływy stanowiły odpowiednio 0,10% zrealizowanych w tym czasie dochodów ogółem (1 829 441 934,59 zł) i 0,18% dochodów własnych miasta (949 622 145,38 zł).

(dowód: akta kontroli. 736-1040)

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 31,0%³⁵ i był wyższy od średniego wskaźnika dla 16 miast (17,2%) oraz wyższy od średniego wskaźnika dla grupy miast (21,0%).

Jednocześnie mandaty wystawione na podstawie urządzeń rejestrujących w ogólnej liczbie mandatów stanowiły średnio 25,7%³⁶ i wskaźnik ten był wyższy zarówno od wskaźnika dla 16 miast (15,7%) jak i od wskaźnika dla grupy miast (19,8%).

Zaznaczyć należy, że spośród 16 miast w 5 (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. 718-725)

2.10. Straż funkcjonowała w trybie ciągłym (tj. także w godzinach nocnych, święta i dni ustawowo wolne od pracy). Czas pracy strażnika miejskiego określony był w Zarządzeniach Komendanta Straży Miejskiej w sprawie regulaminu pracy Straży Miejskiej Miasta Lublin³⁷ (dalej: *Regulamin Pracy*) i wynosił przeciętnie 40 godzin, w pięciodniowym tygodniu pracy i w czteromiesięcznym okresie rozliczeniowym z prawem do wynagrodzenia i dodatku za godziny nadliczbowe oraz dodatkowego wynagrodzenia za pracę w porze nocnej.

(dowód: akta kontroli str. 169-266, 561-580)

2.11. W wyniku przeprowadzonych oględzin magazynu³⁸ znajdującego się w siedzibie Straży stwierdzono stan nierozdysponowanej ilości wyposażenia w odniesieniu do całej ilości tego wyposażenia, który wynosił: kajdanki – 10,0%, pałki służbowe – 11,8%, chemiczne środki obezwładniające w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających – 25,2%. Ponadto, w magazynie znajdowały się m.in. 24 ręczne miotacze substancji obezwładniających, których termin ważności użytkowania upłynął.

(dowód: akta kontroli str. 559-560)

Komendant wyjaśnił m.in., że na dzień przeprowadzenia oględzin Straż dysponowała sześcioma nieobsadzonymi stanowiskami strażniczymi, a część nierozdysponowanego sprzętu stanowi zabezpieczenie wyposażenia dla nowo przyjmowanych strażników. Pozostała część stanowi zabezpieczenie na wypadek zniszczenia, uszkodzenia lub wyczerpania. Odnosnie nierozdysponowanych

³⁴ 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).

³⁵ Odpowiednio: 36,0%; 26,0% i 30,5%.

³⁶ Odpowiednio: 30,8%; 20,9% i 24,4%.

³⁷ Zarządzenia: Nr 12/2012 z dnia 18 kwietnia 2012 r., Nr 14/2013 z dnia 13 marca 2013 r., Nr 3/2014 z 15 stycznia 2014 r., 43/2014 r. z dnia 17 grudnia 2014 r.

³⁸ Oględziny przeprowadzono w dniu 21 października 2015 r.

ręcznych miotaczy substancji obezwładniających wyjaśnił, że oprócz powodów wskazanych powyżej, nie wszyscy strażnicy pobrali miotacze. Dotyczy to funkcjonariuszy wykonujących obowiązki służbowe jako dyżurni.

(dowód: akta kontroli str. 1373-1374)

W latach 2012, 2013 i 2014 strażnicy użytkowali³⁹ samochody (odpowiednio 16, 12 i 12) oraz skutery (4 w każdym roku).

(dowód: akta kontroli str. 561-573)

Wskaźnik liczby strażników przypadających na jeden samochód wyniósł średnio 8,9⁴⁰ i był wyższy zarówno od wskaźnika dla 16 miast (7,5), jak i od wskaźnika dla grupy miast (7,0).

(dowód: akta kontroli str. 721)

Analiza użytkowania samochodów będących w dyspozycji Straży wykazała, że:

- średni przebieg roczny użytkowanych samochodów wyniósł 19 806,9 km⁴¹ (dzienny 60,4 km⁴²), a przebiegi poszczególnych pojazdów nie odbiegały znacząco od wartości średnich,
- średni współczynnik gotowości technicznej samochodów (gotowości do wykonywania zadań transportowych) wyniósł 0,96⁴³ i był na zbliżonym poziomie w poszczególnych latach,
- średni współczynnik wykorzystania samochodów (liczony jako iloraz dni pracy pojazdu do dni inwentarzowych) wyniósł 0,7⁴⁴ i wykazywał tendencję wzrostową,
- średni współczynnik wykorzystania pracy samochodów (liczony jako iloraz czasu pracy do czasu eksploatacji pojazdu) wyniósł 0,73⁴⁵ i wykazywał tendencję wzrostową.

Powyższe dane wskazują na optymalne wykorzystanie oraz wysoką gotowość samochodów do wykonywania zadań operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 559-584, 594-598)

Analiza użytkowania 4 skuterów będących w dyspozycji Straży wykazała, że:

- średni przebieg roczny użytkowanych skuterów wyniósł 412 km⁴⁶ (dzienny 4,47 km⁴⁷), przy czym przebiegi poszczególnych pojazdów znacznie się od siebie różniły i w badanym okresie wykazywały tendencję spadkową;
- średnie współczynniki: wykorzystania skuterów (liczony jako iloraz dni pracy pojazdu do dni inwentarzowych) oraz wykorzystania pracy skuterów wyniosły 0,02⁴⁸ i wykazywały tendencję spadkową.

W 2014 r. poza jednym skuterem, który przejechał 48 km, trzy w ogóle nie były wykorzystywane.

(dowód: akta kontroli str. 594-599)

2.12. Straż zadeklarowała przystąpienie do programu Standaryzacji i Certyfikacji Straży Miejskich w terminie do dnia 31 stycznia 2016 r. Przyczyną nieprzystąpienia do programu w 2015 r., jak wyjaśnił *Komendant*, był wymóg określony w punkcie 3.1. programu, w którym określono procentowy miernik stosunku ujawnionych wykroczeń drogowych i tzw. porządkowych do ogółu ujawnionych wykroczeń,

³⁹ Wg stanu na koniec każdego roku.

⁴⁰ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 7,6; 9,3 i 9,7.

⁴¹ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 18 328 km; 20 111,3 km i 20 981,33 km.

⁴² W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 62,35 km; 57,27 km i 61,53 km.

⁴³ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 0,94; 0,99 i 0,96.

⁴⁴ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 0,68; 0,68 i 0,73.

⁴⁵ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 0,75; 0,69 i 0,76.

⁴⁶ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 730 km; 494 km i 12 km.

⁴⁷ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 7,48 km; 5,54 km i 0,4 km.

⁴⁸ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 0,05; 0,03 i 0,0025.

tj. odpowiednio nie mniej niż 45% i nie więcej niż 55%. W ocenie *Komendanta* takie ustalenie mierników w praktyce oznaczałoby „kreowanie rzeczywistości” stojące w sprzeczności z wynikającymi z art. 1 ust. 2 *ustawy o strażach gminnych*, celem powołania *Straży*, jakim jest spełnianie służebnej roli wobec społeczności lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 561-600, 1364-1372)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W aktach osobowych 15 z 20 losowo wybranych strażników, którym przyznano nagrody, brak było odpisu zawiadomienia o przyznaniu nagrody, co było niezgodne z:

- art. 105 ustawy Kodeks pracy;
- § 11 Zarządzenia Wewnętrznego Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin Nr 47/2007 z dnia 3 grudnia 2007 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu przyznawania nagród pracownikom Straży Miejskiej Miasta Lublin;
- § 76 ust. 4 Zarządzenia Wewnętrznego Nr 12/2012 Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin z dnia 18 kwietnia 2012 r. w sprawie regulaminu pracy Straży Miejskiej Miasta Lublin;
- § 78 ust. 4 Zarządzenia Wewnętrznego Nr 14/2012 Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie regulaminu pracy Straży Miejskiej Miasta Lublin;
- § 72 ust. 4 Zarządzenia Wewnętrznego Nr 3/1014 Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie regulaminu pracy Straży Miejskiej Miasta Lublin.

(dowód: akta kontroli str. 380-395)

Komendant wyjaśnił, że wnioski nagrodowe zostały zebrane na listę zbiorczą (...) Do akt osobowych indywidualnych pracowników nie można było wpiąć decyzji z uwagi na sporządzenie decyzji na liście zbiorczej (...). Nadmieniam, że powyższe nagrody są uwzględniane przy dokonywaniu okresowych ocen pracowniczych przez bezpośrednich przełożonych.

(dowód: akta kontroli str. 1325-1331)

2. *Komendant* zatrudniony w *Straży* po raz pierwszy na czas określony, tj. od 1 września 2012 r. do 28 lutego 2013 r. nie odbył szkolenia podstawowego (i nie zdawał egzaminu podstawowego), o którym mowa w art. 25 ust. 1 *ustawy o strażach gminnych*. Został zwolniony z tego obowiązku przez *Prezydenta* (na wniosek *Z-cy Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin*). W uzasadnieniu podano, że był to długoletni pracownik Policji (ostatnio zajmujący stanowisko Komendanta Miejskiego Policji w Lublinie) i posiada bardzo dobre kwalifikacje, które uzasadniają pełnienie funkcji Komendanta Straży bez konieczności odbycia przeszkolenia podstawowego.

(dowód: akta kontroli str. 398-400)

Prezydent wyjaśnił m.in., że wykładnia art. 25 ust. 1 musi uwzględniać brzmienie art. 25 ust. 4 *ustawy*. Ustawodawca wyraźnie bowiem dookreślił w przepisie art. 25 ust. 4 *ustawy*, iż w uzasadnionych przypadkach można odstąpić od zatrudnienia strażnika na czas określony, jeżeli posiada on odpowiednie przygotowanie do pracy w straży. Pomimo, iż w przepisie art. 25 ust. 4 nie zawarto zapisu, że w takiej sytuacji odstępuje się też od wymogu odbycia szkolenia podstawowego, które- z uwagi zarówno na brzmienie art. 25 ust. 1 i 4, jak też jego założenia i przebieg określone w przepisach Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich) - jest ukierunkowane na przygotowanie strażnika

do pracy w straży gminnej. Jeżeli strażnik ma odpowiednie przygotowanie do pracy oczywistym jest, że nie ma obowiązku odbycia szkolenia podstawowego.

(dowód: akta kontroli str. 1316-1324)

Według Najwyższej Izby Kontroli, przepisy umożliwiają w uzasadnionych przypadkach odstępianie od zatrudnienia po raz pierwszy strażnika na czas określony, jeżeli posiada on odpowiednie przygotowanie do pracy w straży, a tym samym zwolnienie go z obowiązku odbycia szkolenia podstawowego. Jednakże ww. osobę zatrudniono na czas określony, co uniemożliwiło zastosowanie wynikającego z art. 25 ust. 4 ustawy o strażach gminnych zwolnienia z odbycia szkolenia podstawowego. Taki pogląd znajduje potwierdzenie w piśmie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9 czerwca 2010 r.

3. Skutery znajdujące się na wyposażeniu Straży w okresie objętym kontrolą były wykorzystywane nieefektywnie. Stwierdzono, że 2 z 4 posiadanych skuterów, przejechały w 2012 r. jedynie 335 km każdy, jeden w 2013 r. przejechał tylko 127 km, natomiast 3 z 4 posiadanych w 2014 r. w ogóle nie były wykorzystywane, a jeden przejechał zaledwie 48 km.

(dowód: akta kontroli str. 594-599)

Komendant wyjaśnił, że w związku z rozbudową ścieżek rowerowych, gdzie patrolowanie nie może się odbywać skuterami i współpracą z policją od kilku lat w Straży Miejskiej w czasie sezonu zdecydowanie częściej wykorzystywane są rowery będące na wyposażeniu Straży, a od ubiegłego roku wykorzystywane są również rowery miejskie. Mała ilość przejechanych kilometrów zwłaszcza w 2014 r. wynika również z braku środków finansowych na naprawy skuterów. Wszystkie posiadane motorowery zostały naprawione na początku 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1358-1363)

Zdaniem NIK, wskazane przez Komendanta przyczyny braku lub niskiego wykorzystania ww. skuterów potwierdzają znikomą przydatność tego sprzętu w realizacji zadań Straży. Zoptymalizowanie wykorzystania skuterów jest szczególnie istotne w kontekście konieczności ponoszenia kosztów związanych z ich utrzymaniem.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Straży w przedmiotowym obszarze. Strukturę organizacyjną Straży dostosowano do obszaru jej działania. Poziom i struktura zatrudnienia, a także wyszkolenie kadr były adekwatne do realizowanych przez Straż zadań, przy zapewnieniu jej całodobowego działania. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące braków w aktach osobowych pracowników oraz nieodbycia szkolenia podstawowego miały charakter formalny i nie miały istotnego wpływu na działalność Straży. NIK stwierdziła natomiast nieefektywne wykorzystanie skuterów.

3. Rezultaty działalności Straży Miejskiej (podejmowanych interwencji) w odniesieniu do oczekiwań zgłaszanych przez społeczność lokalną

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2012, 2013 i 2014 do Komendanta zgłoszono łącznie 118 skarg⁴⁹ (odpowiednio: 34, 48 i 36). W skargach sformułowano 202 zarzuty (odpowiednio 54, 88 i 60), które głównie dotyczyły:

- zachowania strażników miejskich w trakcie interwencji, łącznie 48, tj. 23,8% (odpowiednio: 13, 24 i 11);

⁴⁹ Skargi ewidencjonowano w Rejestrze skarg.

- braku reakcji strażników na zgłoszenia obywateli, łącznie 27, tj. 13,4% (odpowiednio: 8, 7 i 12);
- sposobu przeprowadzenia interwencji, łącznie 23, tj. 11,4% (odpowiednio: 6, 8 i 9).

Na koniec 2014 r. liczba skarg w stosunku do 2012 r. zwiększyła się o 5,9%, a w stosunku do roku 2013 zmniejszyła się o 25%. W okresie objętym kontrolą do *Komendanta* nie wpłynął żaden wniosek.

Spośród ww. 118 skarg w prowadzonych postępowaniach za zasadne uznano 20, tj. 16,9%, z tego:

- w 2012 r. 3 skargi, tj. 8,8% wniesionych⁵⁰;
- w 2013 r. 10 skarg, tj. 20,8% wniesionych;
- w 2014 r. 7 skarg, tj. 19,4% wniesionych.

(dowód: akta kontroli str. 563-564, 591-593)

Postępowania w sprawach skarg i wniosków prowadzone były w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujące⁵¹ oraz wewnętrzną procedurę regulującą kwestię prowadzenia postępowań w sprawach skarg i wniosków⁵².

Z wyjaśnień *Komendanta* wynika, że pracownik ds. kontroli sporządzał comiesięczne wykazy skarg z wyszczególnieniem zarzutów, które wpłynęły w miesiącu poprzednim (zapoznawani byli z nimi wszyscy pracownicy), a co dwa miesiące opracowywane były wykazy skarg wraz z rozstrzygnięciami. Skargi i postawione w nich zarzuty oraz sposób rozstrzygnięcia omawiane były na odprawach na poziomie poszczególnych komórek organizacyjnych, jak również na odprawach dla kierowników komórek. W przypadku potwierdzenia zarzutów postawionych w skardze, pracownik ds. kontroli sporządzał informację końcową z postępowania, która wykorzystywana była w dalszym postępowaniu dyscyplinującym wobec pracownika, którego skarga dotyczyła.

Ponadto Komendant wyjaśnił m.in., że:

- wyniki postępowań omawiane były z pracownikami w celu uniknięcia w przyszłości podobnych sytuacji;
- analiza skarg brana była pod uwagę przy tworzeniu planów kontroli wewnętrznych na dany rok;
- wprowadzono zmiany w organizacji pracy, m.in.: zobowiązano strażników do sporządzania notatki służbowej w każdym przypadku użycia środka przymusu bezpośredniego (a nie tylko w sytuacjach określonych w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego), które analizowane były następnie przez pracownika ds. kontroli, pod kątem zasadności ich użycia oraz kompletności i spójności dokumentacji prowadzonej przez funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 1265, 1268-1269, 1299, 1308-1309)

3.2. W latach 2012 – 2014 największy odsetek zgłoszeń od mieszkańców dotyczył interwencji drogowych, a następnie porządkowych, wśród których dominowały zgłoszenia w zakresie śliskich chodników i ulic, spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, utrzymania porządku i czystości, braku nadzoru nad wyprowadzanymi psami oraz zakłócania ciszy i spokoju publicznego.

Straż ewidencjonowała zgłoszenia mieszkańców w rejestrze prowadzonym w Systemie Wspomagania Straży Miejskiej *DART*. W latach 2012, 2013 i 2014

⁵⁰ W odniesieniu do skarg wniesionych w danym roku.

⁵¹ Dział VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 267 ze zm.).

⁵² Zarządzenie Wewnętrzne Nr 11/2014 Komendanta Straży Miejskiej z dnia 20 lutego 2014 r. w sprawie wprowadzenia procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Straży Miejskiej Miasta Lublin.

w Książce zgłoszeń odnotowano 64 870 zgłoszeń (odpowiednio: 18 184, 20 841 i 25 845).

Analiza wybranych 30 zgłoszeń mieszkańców⁵³ wykazała, że prawidłowo i na bieżąco dokumentowano przebieg interwencji⁵⁴.

Stwierdzono, że w każdym z badanych przypadków podejmowano działania, w wyniku których: udzielono upomnienia (jedno zgłoszenie), przeprowadzono interwencje bez nałożenia mandatu karnego (6 zgłoszeń), na niewłaściwie zaparkowanych samochodach pozostawiono wezwania do stawienia się w siedzibie Straży (3 zgłoszenia), przekazano informacje właściwym instytucjom⁵⁵ (6 zgłoszeń), nie potwierdzono zgłoszenia w czasie interwencji (13 zgłoszeń), prowadzono prewencyjny monitoring miejsca zgłoszenia (jedno zgłoszenie).

(dowód: akta kontroli str. 1375-1407)

3.3. Z analizy danych zawartych w systemie *DART* wynika, że Straż w okresie objętym kontrolą miała możliwość monitorowania czasu reakcji na zgłoszenia mieszkańców, gdyż był rejestrowany czas przyjęcia zgłoszenia i czas zakończenia interwencji. W systemie tym nie był natomiast rejestrowany czas rozpoczęcia (przez patrol) interwencji⁵⁶. Dane te były rejestrowane w notatnikach służbowych funkcjonariuszy oraz w notatkach służbowych sporządzanych przez strażników na okoliczność określonego działania.

Ustalono, że dla badanych 30 zgłoszeń czas od zgłoszenia do zakończenia interwencji wynosił od 1 min. 47 sekund do 5h 24 min. i 28 sekund.

(dowód: akta kontroli str. 1375-1407)

Komendant wyjaśnił, że dyżurni Straży zarządzając dostępnymi w danym dniu strażnikami, przekazywali informacje o interwencjach niezwłocznie (...). O terminie podjęcia i zakończenia decyduje liczba zgłoszeń, liczba strażników skierowanych w tym czasie do służby patrolowo-interwencyjnej, rodzaj interwencji oraz miejsce położenia patrolu. Ponadto w godzinach przedpołudniowych zgłaszana była największa liczba interwencji, a Straż nie dysponowała liczbą strażników umożliwiającą skierowanie ich na miejsce bezpośrednio po przyjęciu zgłoszenia. Dyżurni podejmowali decyzje o przekazaniu kolejnego zgłoszenia, biorąc pod uwagę zagrożenie dla ludzi, zwierząt, a także inne zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 1408-1462)

Komendant wyjaśnił ponadto, że oprócz samego gromadzenia danych statystycznych dotyczących działań i zadań zrealizowanych przez funkcjonariuszy Straży, dane te są regularnie analizowane. Dotyczy to również statystyk prowadzonych w ujęciu m.in. miesięcznym. Organizowane są ponadto odprawy z kierownikami poszczególnych komórek organizacyjnych obejmujące dłuższe okresy czasu np. za miesiąc, kwartał, półrocze. Codziennie prowadzone są przez poszczególnych kierowników komórek organizacyjnych, wchodzących w skład pionu prewencji odprawy z podległymi pracownikami. Zadania stawiane na początku dnia pracy są następnie rozliczane przez przełożonych. W razie stwierdzenia istotnych uchybień kierownicy komórek sporządzają stosowne informacje, których wynikiem

⁵³ Do badania wybrano z Archiwum książki zgłoszeń dart.lublin.eu/dart_lublin/dziennik_sm_archiwum.php, 30 pozycji z 2014 r. w następujących miesiącach: w styczniu, lutym, marcu, kwietniu, czerwcu i sierpniu po dwa zgłoszenia. W maju, lipcu, wrześniu, październiku, listopadzie i grudniu po trzy zgłoszenia.

⁵⁴ W każdym z badanych przypadków podejmowane działania opisano wraz z ich efektami w kolumnie „Sposób realizacji” *Książki zgłoszeń* oraz w „Karcie zdarzenia”, stanowiącej załącznik w kolumnie „Akcja” *Książki zgłoszeń*.

⁵⁵ Spółdzielni mieszkaniowej, Państwowej Straży Pożarnej, Komendzie Miejskiej Policji, Zakładowi Energetycznemu, Zarządowi Dróg i Mostów, Lubelskiemu Centrum Małych Zwierząt.

⁵⁶ Na polecenie Komendanta od 2015 r. w systemie *DART* jest rejestrowany przez dyżurnych czas rozpoczęcia interwencji.

są prowadzone przez pracownika ds. kontroli postępowania wyjaśniające. Na tej podstawie możliwa jest ocena w jakim stopniu realizowane są zadania stawiane strażnikom oraz czy priorytetowo traktowana ochrona spokoju i porządku na terenie miasta Lublina ma odzwierciedlenie również w wynikach.

(dowód: akta kontroli str. 1299, 1308-1309)

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. Działania te polegały m.in. na:

- utrzymywaniu przez strażników rejonowych stałych i systematycznych kontaktów z Radami Dzielnic poprzez: uczestnictwo w ich posiedzeniach, pełnieniu godzinnych dyżurów na posterunkach dzielnicowych lub w siedzibach rad, w trakcie których przyjmowano interesantów zgłaszających różne problemy, stałe konsultacje telefoniczne z przewodniczącymi rad nt. bezpieczeństwa i porządku w dzielnicach⁵⁷;
- określaniu w konsultacji z Radami Dzielnic priorytetów dla poszczególnych części miasta oraz wyznaczaniu miejsc niebezpiecznych w celu objęcia ich wzmożonym nadzorem;
- określaniu w konsultacji z Radami Dzielnic miejsc ustawienia fotoradarów.

Jak wyjaśnił *Komendant*, systematyczny kontakt z Radami Dzielnic umożliwił szybkie reagowanie na sprawy i problemy zgłaszane przez mieszkańców na dyżurach pełnionych przez strażników rejonowych w siedzibach rad, podczas konsultacji społecznych i na naradach Rad Dzielnic, z których sporządzano notatki służbowe i przekazywano Naczelnikom Oddziałów. Dzięki temu Naczelnicy mogli bez zbędnej zwłoki uwzględniać sprawy zgłaszane strażnikom przy codziennym podziale zadań. Uzyskiwano ponadto efektywniejsze monitorowanie niepożądanych zjawisk na terenie dzielnic oraz rozpoznanie potrzeb poszczególnych dzielnic w zakresie infrastruktury, środowiska, itp. Działania oraz sposób realizacji zgłoszonych przez Rady Dzielnic spraw i problemów przedstawiano na posiedzeniach Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Rady Miasta Lublin.

(dowód: akta kontroli str. 562, 573-578, 600-662)

3.5. W latach 2012-2014 *Straż* z własnej inicjatywy podejmowała działania mające na celu poprawę wizerunku *Straży* m.in. poprzez działania charytatywne, realizację programów profilaktycznych w szkołach oraz pomoc kierowcom.

Komendant wskazał m.in. następujące działania podejmowane przez *Straż*:

- pomoc wychowankom Domu Dziecka w Siedliszczu - funkcjonariusze odwiedzają Dom Dziecka w każde święta Bożego Narodzenia i Dzień Dziecka, przywożąc małym mieszkańcom paczki (z dobrowolnych składek funkcjonariuszy) ze słodyczami i zabawkami. Strażnicy starają się również spełniać dziecięce marzenia w zakresie wyposażenia domu. W ten sposób znalazły się tam na przykład stoły do pingponga oraz piłkarzyków;
- udział w akcji *Pomóż Dzieciom Przetrwać Zimę* – doroczna akcja zbierania trwałej żywności, środków czystości, ubrań, zabawek, słodczy, przyborów szkolnych, itp. dla potrzebujących rodzin. Strażnicy uczestniczyli w akcji poprzez, m.in. prowadzenie punktu zbiórki darów, zabezpieczanie miejsc zbiórek, transport zebranych darów do magazynu, pomoc w magazynie, wystawę sprzętu i wyposażenia podczas licznych happeningów, koncertów i pokazów, które towarzyszą ulicznej zbiórce;
- udział w akcji *Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy* – przeprowadzano doraźne kontrole miejsc zbierania przez wolontariuszy darowizn pieniężnych,

⁵⁷ W 2014 r. *Straż* zrealizowała 2946 kontroli w wyniku zgłoszeń Rad Dzielnic.

zabezpieczanie imprez odbywających się w ramach WOŚP. Wystawiano i prezentowano sprzęt i wyposażenia jednostki;

- nieodpłatna pomoc kierowcom w uruchamianiu pojazdów podczas mrozów - akcja własna (na terenie miasta) prowadzona przez całą dobę;
- nieodpłatne znakowanie rowerów – Straż bierze udział w programie prewencyjnym *Identyfikacja*, którego głównym celem jest ograniczenie zjawiska kradzieży rowerów;
- prowadzenie wspólnie z Policją akcji pn. *Bezpieczna droga dziecka do szkoły i domu* – jest to akcja prowadzona od kilku lat (w pierwszym tygodniu września) w związku z rozpoczęciem nowego roku szkolnego. Działania skoncentrowane są przede wszystkim w okolicach szkół podstawowych i przedszkoli, gdyż początek września jest szczególnie niebezpieczny dla najmłodszych uczestników ruchu drogowego;
- opracowanie ulotek informacyjnych z adresami i numerami telefonów do schronisk i noclegowni, które były rozdawane przede wszystkim w okresie jesienno-zimowym osobom bezdomnym podczas wykonywania przez funkcjonariuszy obowiązków służbowych;
- udział w piknikach integracyjnych w szkołach, w ramach których strażnicy prowadzą zajęcia dotyczące zagrożeń związanych z narkomanią, objawami uzależnień i dostępnych formach pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 561-593, 562, 566-568, 578)

3.6. Z otrzymanych 18 ankiet, spośród 31 przekazanych Radnym Miasta Lublin w sprawie wyrażenia opinii na temat działalności *Straży* w latach 2012-2014, wynikało, że tylko do jednego radnego dotarło *kilka* skarg lub wniosków, które dotyczyły m.in.: *karania mandatami osób starszych za przejście przez jezdnię, nakładania mandatów na osoby sprzedające produkty warzywno – owocowe i karania mandatami, zamiast pomocy w zakresie parkowania czy przechodzenia przez jezdnię.*

Wszyscy radni, którzy wypełnili ankiety stwierdzili, że działania realizowane przez *Straż* im odpowiadają (zdecydowanie tak - 6, raczej tak - 12) oraz, że działalność *Straży* odpowiada oczekiwaniom zgłaszanym przez mieszkańców (zdecydowanie tak - 5, raczej tak - 13).

(dowód: akta kontroli str. 1056-1080)

Z otrzymanych 14 ankiet, spośród 27 przekazanych przewodniczącym Rad Dzielnic, w sprawie wyrażenia opinii na temat działalności *Straży* w latach 2012-2014, wynika, że do 9 Rad nie wpłynęły skargi lub wnioski. W jednym przypadku nie wyrażono opinii, z uwagi na krótki okres kadencji Rady Dzielnic. Do 5 Rad Dzielnic⁵⁸ zgłoszono ogółem ponad 50 skarg lub wniosków, które dotyczyły m.in.: niewystarczającej liczby patroli mogących podjąć interwencje w związku z brakiem utrzymywania porządku przez właścicieli psów, małej ilości interwencji wobec osób parkujących pojazdy w miejscach do tego nieprzeznaczonych, nieusuwania wraków samochodów, parkowania na chodnikach i trawnikach, zakłócania ciszy nocnej, dewastacji wiat przystankowych, śmieci na skwerach, działkach i posesjach, picia alkoholu, bezpieczeństwa mieszkańców i bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz tego, że *Straż* nie przyjeżdża na czas po zgłoszonej interwencji lub wcale nie przyjeżdża.

Rady 12 dzielnic w opiniach stwierdziły, że działania realizowane przez *Straż* im odpowiadają (zdecydowanie tak - 3, raczej tak - 9), a dwóm nie odpowiadają (raczej nie). Ponadto rady 11 dzielnic stwierdziły, że działalność *Straży* odpowiada

⁵⁸ Wieniawa, Głusk, Wrotków, Zemborzyce i Śródmieście.

oczekiwaniom zgłaszanym przez mieszkańców (zdecydowanie tak - 2, - raczej tak - 9), według trzech rad nie odpowiadają (raczej nie).

(dowód: akta kontroli str. 1081-1116)

Prezydent poinformował, że w latach 2012-2014 radni zgłosili 7 interpelacji (odpowiednio: 2, 3 i 2) oraz 6 zapytań (zgłoszonych tylko w 2012 r.) dotyczących działalności *Straży*. Dotyczyły one w szczególności: podniesienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, utworzenia stałych patroli nocnych, bezpieczeństwa na ścieżkach rowerowych, zobowiązania właścicieli gruntów do usunięcia zachwaszczenia i krzaków, stanu przystanków autobusowych, zmiany organizacji ruchu, spożywania napojów alkoholowych w niedozwolonych miejscach, wypalania traw, usunięcia wraków samochodów i ustawienia fotoradaru w pobliżu szkoły. We wszystkich przypadkach radnym udzielono odpowiedzi i podjęto stosowne działania.

Prezydent poinformował ponadto, że 21 marca 2013 r. mieszkańcy, w ramach przysługującej im inicjatywy uchwałodawczej przedłożyli na ręce Przewodniczącego Rady Miasta Lublin projekt uchwały w sprawie likwidacji jednostki organizacyjnej Gminy Lublin pod nazwą Straż Miejska Miasta Lublin (druk nr 595-1). Niniejszy projekt uchwały został negatywnie zaopiniowany przez wszystkie komisje stałe Rady Miasta Lublin oraz odrzucony przez Radę w głosowaniu podczas obrad XXXI sesji Rady Miasta 23 maja 2013 r. Negatywne stanowisko wobec projektu uchwały mieszkańców wyraził również *Prezydent* w piśmie z 16 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 728, 732-734, 1047-1055)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rezultaty działalności *Straży*, uwzględniając w szczególności podejmowanie każdorazowo interwencji w wyniku zgłoszeń mieszkańców⁵⁹ oraz wykorzystywanie wyników analiz skarg do optymalizacji jej działania. Pozytywnie należy również ocenić działania kształtujące pozytywny wizerunek strażnika. NIK wzięła także pod uwagę opinie o działalności *Straży* formułowane przez organy przedstawicielskie mieszkańców (Radnych Miasta Lublin oraz Rad Dzielnic).

4. Gospodarność wydatków ponoszonych na realizację działań straży miejskiej

Opis stanu
faktycznego

4.1. Wydatki latach 2012, 2013 i 2014 poniesione na działalność *Straży* (bez wydatków majątkowych) wyniosły ogółem 24 245 260,14 zł, odpowiednio: 8 191 875,34 zł; 7 905 331,06 zł i 8 148 053,74 zł z tego:

- z planu finansowego jednostki budżetowej (Straż Miejska) odpowiednio: 7 933 000,00 zł; 7 639 630,64 zł i 7 875 549,97 zł.; wydatki dotyczyły głównie wynagrodzeń wraz z pochodnymi oraz bieżącego utrzymania jednostki;
- z planu finansowego jednostki budżetowej (Urząd Miasta) odpowiednio: 258 875,34 zł; 265 700,42 zł i 272 503,77 zł.; wydatki poniesiono z tytułu obsługi prawnej związanej z postępowaniem mandatowym i kierowaniem wniosków do sądu, obsługą finansowo-księgową (w tym z egzekucją należności z tytułu wystawionych mandatów), wspomaganie *Straży* w zakresie obsługi fotoradarów, monitoringu (wydatki dotyczyły wynagrodzenia wraz z pochodnymi, wydatków osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń i bieżącego utrzymania jednostki).

(dowód: akta kontroli str. 663-665, 670, 675)

⁵⁹ Ustalono na podstawie próby 30 zgłoszeń.

4.2. Wydatki inwestycyjne *Straży* (§ 6060) w latach 2012, 2013 i 2014 wyniosły odpowiednio: 100 000,00 zł; 123 614,00 zł i 189 268,50 zł. Wydatki poniesione zostały na zakup:

- 4 samochodów osobowych (płatność I raty w 2012 r., II raty w 2013 r.);
- pojazdu z wyposażeniem specjalistycznym do wykrywania zagrożeń środowiskowych oraz rejestratora rozmów na numerze alarmowym *Straży* (płatność w 2014 r.).

Zrealizowane w latach 2012-2014 wydatki inwestycyjne stanowiły odpowiednio 1,2%, 1,5% i 2,3% kosztów funkcjonowania *Straży* ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 562, 578, 585, 670, 675)

4.3. Koszty amortyzacji w poszczególnych latach kształtowały się następująco: 76 658,19 zł w 2012 r.; 74 573,04 zł w 2013 r. i 63 130,25 zł w 2014 r. i były niższe w każdym roku, w stosunku do roku poprzedniego, odpowiednio o: 2,7% i o 15,3%.

(dowód: akta kontroli str. 562, 578, 585, 670, 675)

4.4. Udział wydatków bieżących *Straży* w wydatkach bieżących Miasta⁶⁰ w latach 2012, 2013 i 2014 stanowił odpowiednio: 0,64%, 0,61% i 0,59%.

(dowód: akta kontroli str. 663-665, 670, 728, 734, 760-831, 858-934, 961-1046)

4.5. Wskaźnik kosztów jednej *interwencji przeliczeniowej* rozumiany jako iloraz liczby interwencji i wydatków bieżących⁶¹ wyniósł średnio 23,69 zł⁶² i był niższy zarówno od *wskaźnika dla grupy miast* (30,04 zł) jak i od *wskaźnika dla 16 miast* (34,98 zł). W swojej grupie porównawczej koszt interwencji lubelskich strażników był niższy od średniej odpowiednio w 2012 r. o 3,98 zł, w 2013 r. o 7,31 zł i w 2014 r. o 9,54 zł (średniorocznie o 6,35 zł, tj. o 21,1%).

(dowód: akta kontroli str. 670, 675, 678-717, 722, 1265-1266, 1270-1277)

4.6. Koszt utrzymania *Straży* przypadający na jednego mieszkańca w Lublinie w latach 2012, 2013 i 2014⁶³ wyniósł średnio 23,47 zł⁶⁴ i był niższy (o 23,4%) od *wskaźnika dla grupy miast* (30,63 zł) i niższy (o 29,4%) od *wskaźnika dla 16 miast* (33,25 zł). Koszt ten był najniższy w grupie porównawczej.

(dowód: akta kontroli str. 578, 585, 587-589, 670, 675, 722-723)

4.7. Koszt utrzymania *Straży* przypadający na jeden km² w Lublinie⁶⁵ wyniósł średnio 54 802,69 zł⁶⁶ i był niższy o 24,4% od *wskaźnika dla 16 miast* (72 482,10 zł) oraz niższy (o 12,9%) od *wskaźnika dla grupy miast* (62 931,54 zł).

(dowód: akta kontroli str. 578, 585, 587-589, 670, 675, 723-724)

4.8. Całkowity koszt utrzymania jednego etatu strażnika w Lublinie⁶⁷ wyniósł średnio 69 470,66 zł⁶⁸ i był niższy (o 7,1%) od *wskaźnika dla grupy miast* (74 759,30 zł) oraz niższy (o 4,9%) od *wskaźnika dla 16 miast* (73 056,24 zł).

(dowód: akta kontroli str. 578, 585, 587-589, 670, 675, 672-674, 724-725)

⁶⁰ Wydatki bieżące Miasta ogółem wyniosły odpowiednio: 1 277 585 958 zł; 1 302 713 964 zł i 1 372 585 830 zł.

⁶¹ Wydatki ogółem na działalność *Straży* (bez wydatków majątkowych).

⁶² W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 25,19 zł; 22,49 zł i 23,48 zł.

⁶³ Wskaźnik z uwzględnieniem kosztów amortyzacji wyniósł odpowiednio: 23,78 zł; 23,22 zł i 24,03 zł. Średnio 23,68 zł.

⁶⁴ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 23,56 zł; 23,01 zł i 23,84 zł.

⁶⁵ Wskaźnik z uwzględnieniem kosztów amortyzacji wyniósł odpowiednio: 56 069,26 zł; 54 112,05 zł i 55 680,37 zł. Średnio 55 287,23 zł.

⁶⁶ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 55 549,44 zł; 53 606,37 zł i 55 252,28 zł.

⁶⁷ Wskaźnik z uwzględnieniem kosztów amortyzacji wyniósł odpowiednio: 68 344,99 zł; 71 249,14 zł i 70 786,07 zł. Średnio 70 084,88 zł.

⁶⁸ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 67 701,45 zł; 70 583,31 zł i 70 241,84 zł.

4.9. Wskaźnik kosztów osobowych dla jednej interwencji przeliczeniowej⁶⁹ Straży wyniósł średnio 19,66 zł⁷⁰ i był niższy (o 21,2%) od wskaźnika dla grupy miast (24,96 zł) oraz niższy (o 34,4%) od wskaźnika dla 16 miast (29,53 zł).

(dowód: akta kontroli str. 670-671, 725)

4.10. W okresie objętym kontrolą w Straży obowiązywała wprowadzona zarządzeniami Komendanta⁷¹ procedura dotycząca udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14 000 euro. Badaniem⁷² objęto 20 wydatków na łączną kwotę 483 020,63 zł, tj. 10,1% wydatków budżetowych poniesionych w kontrolowanym okresie z wyłączeniem wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi i majątkowych. Kontrolą objęto 6 wydatków dotyczących szkoleń (19 424,00 zł), 7 dotyczących materiałów i wyposażenia (436 822,63 zł) oraz 7 dotyczących wynagrodzeń bezosobowych (26 774,00 zł)⁷³.

Ustalono, że dokonanie 7 wybranych do kontroli wydatków na łączną kwotę 436 822,63 zł (w zakresie zakupów materiałów i wyposażenia) poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców (w 4 przypadkach – zakup paliwa, zakup materiałów biurowych - przeprowadzono postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, w 3 przypadkach tryb zapytania o cenę).

W 4 przypadkach na kwotę 12 462,00 zł nie zachodziły przesłanki wymagające dokonywania rozeznania cenowego lub rozeznania rynku⁷⁴.

W pozostałych 9 przypadkach na kwotę 33 736,00 zł dokonanie wydatków nie było poprzedzone konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców, tj. nie przeprowadzono rozeznania cenowego lub rozeznania rynku. Szczegółowy opis zawarto w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 562, 578-579, 585-586, 1143-1264)

4.11. Wysokość wynagrodzeń dla pracowników Straży⁷⁵ ustalano w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujące⁷⁶ oraz o uregulowania wewnętrzne takie jak: *Regulamin Pracy i Regulamin Wynagradzania*.

Wysokość wynagrodzeń zasadniczych ustalana była w oparciu o kryterium zajmowanego stanowiska, które było uzależnione od posiadanego wykształcenia i doświadczenia.

Pracownikom Straży oprócz wynagrodzenia zasadniczego przysługiwało również prawo do m.in: dodatku funkcyjnego, dodatku za wysługę lat, dodatku specjalnego (za okresowe zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań), dodatku za pracę w porze nocnej, dodatku za pracę w godzinach

⁶⁹ Iloraz wydatków osobowych i liczby interwencji.

⁷⁰ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 19,91 zł; 19,24 zł i 19,84 zł.

⁷¹ Zarządzenia wewnętrzne Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin w sprawie ustalenia procedury udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14 000 euro: Nr 9/2010 z dnia 15 kwietnia 2010 r. (dalej: Zarządzenie Nr 9/2010) i Nr 4/2012 z dnia 15 lutego 2012 r. (dalej: Zarządzenie Nr 4/2012).

⁷² Badanie NIK ograniczyło się jedynie do ustalenia, czy dokonanie wybranych do kontroli wydatków poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców bez badania szczegółowego prawidłowości przeprowadzenia 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.).

⁷³ Do badania wybrano wydatki o najwyższej wartości z każdej z wymienionych grup: 8 poniesionych w 2012 r. i po 6 w 2013 r. i 2014 r.

⁷⁴ Usługa szkoleniowa na kwotę 912 zł, tj. poniżej 300 euro nie podlegająca wewnętrznym procedurom oraz trzy umowy zlecenia na kwotę 11 550,00 zł dotyczących Przetwarzania informacji niejawnych w Pionie Informacji Niejawnych Straży Miejskiej Miasta Lublin.

⁷⁵ Strażnicy i pracownicy pomocniczy i obsługi.

⁷⁶ Ustawa o strażach gminnych; ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.); ustawa Kodeks pracy; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

nadliczbowych, odprawy emerytalnej lub rentowej, nagród uznaniowych⁷⁷ i jubileuszowych.

Komendant podał, że kryteria regulacji wynagrodzeń ustalone zostały na spotkaniu z organizacjami związkowymi działającymi w *Straży* w listopadzie 2013 r. Zgodnie z ustalonymi założeniami regulacja wynagrodzeń miała objąć pracowników, którzy zatrudnieni są na takich samych stanowiskach, mają tę samą kategorię zaszeregowania oraz pełnią te same obowiązki. Niezależnie od powyższego o wysokości wynagrodzeń i ewentualnych jego zmianach decyduje Rada Miejska Miasta Lublin przyznając corocznie środki finansowe na wynagrodzenia w uchwale budżetowej. Ze względu na brak środków finansowych rozpoczęta w listopadzie 2013 roku regulacja została rozłożona na kolejne lata.

(dowód: akta kontroli str. 169-299, 1368, 1370-1371)

4.12. W latach 2012, 2013 i 2014 *Straż* na wynagrodzenia pracowników wydatkowała 19 459 500,50 zł, odpowiednio: 6 263 567,89 zł (w tym strażnicy 5 478 706,49 zł); 6 541 499,67 zł (w tym strażnicy 5 639 221,96 zł) i 6 654 432,94 zł (w tym strażnicy 5 854 683,88 zł), co stanowiło 79,0%, 85,6% i 84,5% wydatków bieżących.

W 2014 roku, w porównaniu do lat poprzednich, wydatki na ten cel zwiększyły się o 390 865,00 zł, tj. o 6,2% (w porównaniu do 2012 r.) i o 112 933,00 zł tj. o 1,7% (w porównaniu do 2013 r.).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto strażników wyniosło: w 2012 r. – 3 717,98 zł; w 2013 r. – 3 532,58 zł i w 2014 r. – 3 738,47 zł; a netto odpowiednio: 2 646,68 zł; 2 525,49 zł i 2 659,61 zł (spadek w 2013 r. o 4,58% i wzrost w 2014 r. o 5,31%).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników na stanowiskach urzędniczych i obsługi wyniosło: w 2012 r. – 2 479,67 zł; w 2013 r. – 2 455,65 zł i w 2014 r. – 2 180,59 zł; a netto odpowiednio: 1 782,58 zł; 1 758,20 zł i 1 554,25 zł (spadek w 2013 r. o 1,37% i w 2014 r. o 11,60%).

(dowód: akta kontroli str. 670-671)

Uposażenia strażników podejmujących czynności interwencyjne kształtowały się w okresie objętym kontrolą na poziomie najniższego wynagrodzenia. Poniżej 2 000,00 zł netto otrzymywali strażnicy w grupie stanowisk: od specjalisty (1 971,25 zł w 2012 r. i 1 984,30 w 2013 r.) do aplikanta (366,05 zł w 2012 r., 1 132,40 zł w 2013 r. i 589,05 zł w 2014 r.).

W ww. grupie stanowisk zatrudnionych było w latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 39, 33 i 43 osoby, co stanowiło 32,23%; 29,46% i 37,07% wszystkich strażników.

(dowód: akta kontroli str. 670-674, 1325, 1328-1329)

4.13. W latach 2012, 2013 i 2014 *Straż* zrealizowała łącznie 13 umów⁷⁸ (12 umów zlecenia oraz jedną umowę o dzieło) wydając na wynagrodzenia bezosobowe środki w wysokości 34 424,00 zł, odpowiednio: 13 920,00 zł (6 umów), 12 120,00 zł (5 umów) i 8 384,00 zł (2 umowy).

⁷⁷ Sprawa opisana w pkt 2.6 wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁸ Przedmiotem umów było: przetwarzanie informacji niejawnych w Pionie Ochrony Informacji Niejawnych (4 umowy zlecenia na kwotę 11 880 zł), zabezpieczenie systemów teleinformatycznych oraz ich administrowanie (trzy umowy zlecenia na kwotę 10 424 zł), opracowanie programu zajęć z podstaw samoobrony i przeprowadzenie zajęć wg opracowanego programu (trzy umowy zlecenia na kwotę 5 120 zł), przeprowadzenie wykładów z zakresu prawa wykroczeń dla strażników miejskich w Lublinie (jedna umowa zlecenia o dzieło na kwotę 4 800 zł), przeprowadzenie testu sprawnościowego i oceny wyników kandydatów uczestniczących w procesie naboru na wolne stanowisko strażnika miejskiego – aplikanta (jedna umowa zlecenia na kwotę 1 200 zł, obsługa kancelaryjno-biurową w Wydziale Elektronicznego Nadzoru Nad Ruchem Drogowym (jedna umowa zlecenia na kwotę 1 000 zł).

Szczegółowym badaniem objęto próbę 8 umów (7 umów zlecenia i jednej o dzieło) na kwotę 28 534,00 zł⁷⁹.

W wyniku badania ustalono, że przedmiot zawartych umów został zrealizowany na cele statutowe, terminowo i w pełnym zakresie, a wykonane zadania odpowiednio udokumentowane i potwierdzenie przez upoważnione osoby.

W okresie objętym kontrolą Straż nie zlecała wykonywania zadań swoim pracownikom. Nie zlecano również zadań powierzonych pracownikom Straży w ramach ich zakresu obowiązków.

W ramach umów zapewniono bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych Straży oraz właściwy sposób ich administrowania, również w zakresie przetwarzania informacji niejawnych. Podwyższono umiejętności strażników poprzez wykłady z zakresu prawa wykroczeń i podstaw samoobrony.

(dowód: akta kontroli str. 562, 579, 583-584, 586, 590, 1117-1142, 1265, 1267-1268)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku dziesięciu zbadanych wydatków⁸⁰ nie sporządzono wniosku o zaangażowanie środków budżetowych, do czego zobowiązywał § 4 ust. 4 i § 5 ust. 1 Zarządzeń Nr 9/2010⁸¹ oraz Nr 4/2012⁸².

(dowód: akta kontroli str. 1175-1178, 1181)

Komendant wyjaśnił, że nie wie dlaczego nie było wniosku dla szkolenia z języka migowego, które było wykonane zgodnie z planem zarówno co do kwoty, jak i liczby uczestników. Stwierdził, że w pozostałych przypadkach na szkolenia były sporządzone karty zgłoszenia, na których był podpis i pieczęć osoby merytorycznej zgłaszającej na szkolenie, akceptacja finansowa głównej księgowej oraz było zatwierdzone przez Komendanta. Karta ta jest tożsama z wnioskiem o zaangażowanie środków budżetowych, gdyż znajdują się na niej podpisy wszystkich osób, które są dysponentami środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 1358, 1361)

Komendant wyjaśnił ponadto, że nie mogą się odnieść do braku wniosków o zaangażowanie środków dotyczących umów zlecenia nr 3226.5.2012 i nr 3226.6.2012. Umowy na zabezpieczenie systemów teleinformatycznych oraz na

⁷⁹ Po trzy w roku 2012 r. i w 2013 r. oraz dwie w 2014 r. (w 2014 r. zrealizowano tylko dwie umowy).

⁸⁰ W 4 z 6 badanych usług szkoleniowych: Szkolenie z języka migowego w dniach 19-20.03.2012, 26-27.03.2012 r., na kwotę 4 500,00 zł, Szkolenie z języka migowego w dniach 6-7.12.2012, 13-14.12.2012 r., na kwotę 3 870,00 zł, Usługa szkoleniowa: Trudne sytuacje pracy w urzędzie - jak reagować na skargi, wzburzenie i krytykę (2013 r.), na kwotę 1 760,00 zł, Szkolenie dla kierujących pojazdami uprzywilejowanymi II tura (2014 r.), na kwotę 4 200, 00 zł oraz w 6 na 7 badanych zadań zakończonych podpisaniem umów zlecenia i umów o dzieło: Przetwarzanie informacji niejawnych w Pionie Ochrony Informacji Niejawnych Straży Miejskiej Miasta Lublin, umowa zlecenia nr 3226.4.2012 (od 2.01.2012 do 31.12.2012), na kwotę 3 960,00 zł, Zabezpieczanie systemów teleinformatycznych, umowa zlecenia nr 3226.5.2012 (od 2.01.2012 do 31.12.2012), na kwotę 3 000,00 zł, Administrowanie systemami bezpieczeństwa teleinformatycznego. Umowa zlecenia nr 3226.6.2012 (od 2.01.2012 do 31.12.2012), na kwotę 3 000,00 zł, Przetwarzanie informacji niejawnych w Pionie Ochrony Informacji Niejawnych Straży Miejskiej Miasta Lublin, umowa zlecenia nr 5000.7.2013 (od 1.02.2013 do 31.12.2013), na kwotę 3 630,00 zł, Przetwarzanie informacji niejawnych w Pionie Ochrony Informacji Niejawnych Straży Miejskiej Miasta Lublin, umowa zlecenia nr SM-OR.272.29.2013 (od 2.01.2014 do 31.12.2014), na kwotę 3 960,00 zł, Wykonywanie zadań związanych z bezpieczeństwem teleinformatycznym i innych zadań z zakresu informatyki, umowa zlecenia nr SM-OR.271.22.2014 (od 13.10.2014 do 31.12.2014), na kwotę 4 424,00 zł.

⁸¹ Zarządzenie Wewnętrzne Nr 9/2010 Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia procedury udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14 000 euro.

⁸² Zarządzenie Wewnętrzne Nr 4/2012 Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin z dnia 15 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia procedury udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14 000 euro.

administrowanie systemami bezpieczeństwa teleinformatycznego w kolejnych latach nie były zawierane. Przed zawarciem umowy (na przetwarzanie informacji niejawnych w Pionie Informacji Niejawnych Straży Miejskiej Miasta Lublin nr 3226.4.2012) nie sporządzono wniosku o zaangażowanie środków, ponieważ środki finansowe przeznaczone na ten cel corocznie były ujmowane w planie finansowym Straży z wyraźnym określeniem ich przeznaczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1326,1329-1331)

Zdaniem NIK ww. wyjaśnienia nie mogą być uwzględnione, gdyż przepisy zarządzeń wewnętrznych Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin: Nr 9/2010 oraz Nr 4/2012 w zakresie przygotowania wniosków o zaangażowanie środków budżetowych (§ 4 ust. 4 i § 5 ust. 1), były obligatoryjne i nie zawierały żadnych wyłączeń dotyczących ich niestosowania.

2. W przypadku 9 zbadanych wydatków⁸³ nie przeprowadzono pisemnego rozeznania cenowego lub rozeznania rynku, co było niezgodne z § 5 ust. 3 oraz § 4 ust. 1 zarządzeń Nr 9/2010 oraz Nr 4/2012.

(dowód: akta kontroli str. 1175-1178,1181)

Komendant wyjaśnił, że na usługę szkoleniową z języka migowego zostało przeprowadzone rozpoznanie rynku szkoleniowego wg § 5 Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Straży, lecz nie wie dlaczego nie przeprowadzono zapytania o cenę. W przypadku kontynuacji języka migowego w okresie 6-7.12.2012 r., 13-14.12.2012 r. wyjaśnił, że odstąpił od rozeznania cenowego z uwagi na możliwość kontynuacji nauki z tym samym trenerem, wysoką ocenę uczestników poprzedniego szkolenia oraz ze względu na zaproponowanie przez firmę niższej ceny od poprzedniej. Dla kursu dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych zostało przeprowadzone rozpoznanie rynku szkoleniowego ofert wg § 5 Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych Straży i wybrano najkorzystniejszą ofertę w Lublinie. Szkolenie z zakresu trudnych sytuacji w pracy urzędu – jak reagować na skargi, wzburzenie i krytykę zlecono firmie, która zaproponowała szkolenie, z uwagi na brak w tym czasie innych propozycji na rynku oraz na program zgodny z oczekiwaniami strażników. W zakresie kursu języka angielskiego, jedynie firma, która zgłosiła ofertę zaproponowała zróżnicowanie poziomów nauki w tej samej grupie, a nawet zmianę godzin zajęć ze względu na organizację pracy uczestników szkolenia, a z informacji uzyskanych od przedstawicieli firm szkoleniowych mieszczących się w Lublinie wynikało, że trudno będzie znaleźć ofertę, w której prowadzący zajęcia zgodzi się na warunek zmiany godzin lekcji w trybie pilnym, tj. z dnia na dzień, z uwagi na specyfikę pracy strażników.

(dowód: akta kontroli str. 1359, 1362-1363)

Komendant wyjaśnił ponadto, że zawarcie umowy o dzieło nr 5000.15.2013 na

⁸³ Nie przeprowadzono rozeznania rynku dla 2 z 6 zbadanych usług szkoleniowych Usługa szkoleniowa: Trudne sytuacje pracy w urzędzie - jak reagować na skargi, wzburzenie i krytykę (2013 r.), na kwotę 1760,00 zł, Nauka języka angielskiego (2014 r.), na kwotę 4182,00 zł oraz dla 2 z 7 zbadanych zadań zakończonych podpisaniem umów zlecenia i umów o dzieło: Zabezpieczanie systemów teleinformatycznych, umowa zlecenia nr 3226.5.2012 (od 2.01.2012 do 31.12.2012), na kwotę 3000,00 zł, Administrowanie systemami bezpieczeństwa teleinformatycznego, umowa zlecenia nr 3226.6.2012 (od 2.01.2012 do 31.12.2012), na kwotę 3000,00 zł; nie przeprowadzono pisemnego rozeznania cenowego w 3 z 6 zbadanych usług szkoleniowych: Szkolenie z języka migowego w dniach 19-20.03.2012, 26-27.03.2012 r., na kwotę 4500,00 zł, Szkolenie z języka migowego w dniach 6-7.12.2012, 13-14.12.2012 r., na kwotę 3870,00 zł, Szkolenie dla kierujących pojazdami uprzywilejowanymi II tura (2014 r.), na kwotę 4200,00 zł oraz dla 2 z 7 zbadanych zadań zakończonych podpisaniem umów zlecenia i umów o dzieło: Wykonywanie zadań związanych z bezpieczeństwem teleinformatycznym i innych zadań z zakresu informatyki, umowa zlecenia nr SM-OR.271.22.2014 (od 13.10.2014 do 31.12.2014), na kwotę 4424,00 zł, Przeprowadzenie wykładów z zakresu prawa wykroczeń dla strażników miejskich w Lublinie, umowa o dzieło Nr 5000.15.2013 (od 21.05.2013 do 27.06.2013 r.), na kwotę 4800,00 zł.

przeprowadzenie wykładów z zakresu prawa wykroczeń dla strażników miejskich w Lublinie nastąpiło po wystąpieniu przez Straż do Prezesa Sądu Okręgowego w Lublinie z prośbą o wskazanie osoby, która takie szkolenie mogłaby przeprowadzić. Koncepcja ta była uzasadniona potrzebami poszerzenia wiedzy w zakresie wykroczeń, postępowania w sprawach o wykroczenia, interpretacji sądów różnych instancji i omówienia najczęściej popełnianych błędów przy wykonywaniu czynności związanych z wykrywaniem wykroczeń.

Przeprowadzenie szkolenia przez sędziów Sądu Okręgowego pozwoliło poznać wymagania Sądów Rejonowych i Okręgowego w Lublinie dotyczące jakości dokumentów i wykonywanych przez Straż czynności. Według Komendanta przeprowadzenie rozeznania rynku nie było konieczne z uwagi na wskazanie osoby realizującej zadania przez Prezesa Sądu Okręgowego. Umowa na wykonanie zadań związanych z bezpieczeństwem teleinformatycznym i innych zadań z zakresu informatyki była kontynuacją odbytego w Straży Miejskiej stażu w czasie którego osoba skierowana przez urząd pracy na staż została zapoznana z systemami informatycznymi oraz programami wykorzystywanymi przez Straż Miejską i dała się poznać jako pracownik zdyscyplinowany, posiadający odpowiednie wykształcenie poparte dużą wiedzą z zakresu wykonywanych. Komendant stwierdził, że przed zawarciem umowy nie przeprowadzono rozeznania rynku, gdyż w tak krótkim czasie nie udałoby się znaleźć pracownika posiadającego wymaganą wiedzę i doświadczenie w pracy z programami i systemami wykorzystywanymi w Straży Miejskiej oraz, że niesporządzenie wniosku wynikało z braku pracownika merytorycznego mogącego inicjować zaangażowanie środków.

(dowód: akta kontroli str. 1326-1327, 1329-1331)

Zdaniem NIK ww. wyjaśnienia nie mogą być uwzględnione, gdyż przepisy zarządzeń wewnętrznych Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin: Nr 9/2010 oraz Nr 4/2012 w zakresie: rozeznania rynku (§ 4 ust. 1) oraz rozeznania cenowego (§ 5 ust. 3), były obligatoryjne i nie zawierały żadnych wyłączeń dotyczących ich niestosowania. NIK zwraca uwagę, że stosowanie procedur rozeznania cen występujących na rynku przed dokonaniem wydatku służy stosowaniu zasady oszczędności, o której mowa w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

3. Z trzema wykonawcami usług szkoleniowych⁸⁴ nie zawarto umów w formie pisemnej⁸⁵. Było to niezgodne z § 5 ust. 10 zarządzeń: Nr 9/2010 oraz Nr 4/2012, w którym wymagane było zawarcie z wybranym wykonawcą umowy w formie pisemnej dla zamówień o wartości: odpowiednio przekraczającej 1 000 euro do 14 000 euro i przekraczającej 850 euro do 14 000 euro.

(dowód: akta kontroli str. 1175-1178)

Komendant Straży Miejskiej Miasta Lublin wyjaśnił, że w tych trzech przypadkach były dokonane zgłoszenia, które są zobowiązaniem do uczestnictwa oraz do zapłaty za przeprowadzone szkolenie w zależności od liczby uczestników. Kalkulacja wydatku obejmowała koszt jednostkowy. Przewidywaliśmy taką sytuację również, że z przyczyn obiektywnych nie wszystkie osoby zgłoszone będą mogły wziąć udział w szkoleniu i dlatego nie zawarto umów na piśmie.

(dowód: akta kontroli str. 1359, 1363)

⁸⁴ Szkolenie z języka migowego w dniach 19-20.03.2012, 26-27.03.2012 r., na kwotę 4 500,00 zł, Szkolenie z języka migowego w dniach 6-7.12.2012, 13-14.12.2012 r., na kwotę 3 870,00 zł, Szkolenie dla kierujących pojazdami uprzywilejowanymi II tura (2014 r.), na kwotę 4 200,00 zł.

⁸⁵ Szkolenie z języka migowego w dniach 19-20.03.2012, 26-27.03.2012 r., na kwotę 4 500,00 zł, Szkolenie z języka migowego w dniach 6-7.12.2012, 13-14.12.2012 r., na kwotę 3 870,00 zł, Szkolenie dla kierujących pojazdami uprzywilejowanymi II tura (2014 r.), na kwotę 4 200,00 zł.

Zdaniem NIK ww. wyjaśnienia nie mogą być uwzględnione, gdyż postanowienia zarządzeń wewnętrznych Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin: Nr 9/2010 oraz Nr 4/2012 w zakresie obowiązku zawarcia z wybranym wykonawcą umowy w formie pisemnej (§ 5 ust. 10), były obligatoryjne i nie zawierały żadnych wyłączeń dotyczących ich niestosowania.

Osobą odpowiedzialną za wystąpienie ww. nieprawidłowości był, Komendant Straży Miejskiej Miasta Lublin, gdyż zgodnie z § 6 ust. 1 pkt. 4 (obecnie z § 10 ust. 1 pkt 5) Regulaminu Organizacyjnego⁸⁶ Straży Miejskiej Miasta Lublin *sprawuje ogólny nadzór nad prawidłowością wykonywania zadań przez pracowników Straży* oraz Główna Księgowa i Kierownik Referatu Organizacyjnego, którzy zgodnie z § 3 zarządzeń wewnętrznych Komendanta Straży Miejskiej Miasta Lublin Nr 9/2010 i Nr 4/2012 zostali zobowiązani przez Komendanta do nadzorowania przestrzegania postanowień niniejszych zarządzeń.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z analizy porównawczej Straży 16 miast wojewódzkich wynika, że w okresie objętym kontrolą w Lublinie zapewniono względnie dobre warunki pracy strażników mające wpływ na bezpieczeństwo mieszkańców. Na jednego strażnika przypadło do patrolowania 1,27 km² powierzchni miasta oraz dbałość o bezpieczeństwo 2 960 osób, co plasowało Lublin na średnim poziomie i zostało osiągnięte przy jednym z niższych poziomów wydatków (23,47 zł) ponoszonych przez *Straż* w przeliczeniu na jednego mieszkańca miasta. Korzystnie kształtowały się także koszty utrzymania *Straży* w odniesieniu do jednego etatu strażnika, obsługiwanej powierzchni, a także uzyskiwanych efektów rzeczowych (koszt na jedną *interwencję przeliczeniową*).

(dowód: akta kontroli str. 718-726)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, gospodarowanie przez *Straż* środkami przeznaczonymi na jej ustawową i statutową działalność. Na racjonalność gospodarowania składały się m.in. wykorzystywanie efektów prac zleconych w działalności jednostki oraz stosowanie jasnych i jednolitych zasad ustalania wysokości wynagrodzeń pracowników *Straży*. Przekładało się to na koszty utrzymania *Straży*, które kształtowały się poniżej średniej osiąganej przez takie formacje w innych miastach wojewódzkich. Stwierdzone nieprawidłowości miały wpływ na zachowanie przejrzystości przy zaciąganiu zobowiązań i dokonywaniu wydatków budżetowych przez *Straż*.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁷ wnosi o:

1. Składanie do akt osobowych pracowników odpisu zawiadomienia o przyznaniu nagrody.
2. Rzetelne prowadzenie rejestru kontroli zewnętrznych.
3. Zapewnienie racjonalnego wykorzystania pojazdów jednośladowych.
4. Sporządzanie wniosków o zaangażowanie środków budżetowych zgodnie z obowiązującymi w *Straży* uregulowaniami.

⁸⁶Załącznik do uchwały nr 291/XII/2003 z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej Gminy Lublin pod nazwą Straż Miejska Miasta Lublin oraz uchwalenia jej regulaminu, zmieniony uchwałami: Nr 409/XVIII/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r., Nr 19/IV/2010 z dnia 29 grudnia 2010 r., Nr 307/XVI/2011 z dnia 22 grudnia 2011 r., Nr 570/XXIV/2012 z dnia 18 października 2012 r., Nr 1197/XLV/2014 z dnia 16 października 2014 r.

⁸⁷Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

5. Dokonywanie rozeznania rynku oraz rozeznania cenowego zgodnie z obowiązującymi w *Straży* uregulowaniami.
6. Zawieranie umów z wykonawcami w formie pisemnej zgodnie z obowiązującymi w *Straży* uregulowaniami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Kontrolerzy
Paweł Łukasiewicz
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

.....
podpis

Tadeusz Wrona
Doradca techniczny

.....
podpis