



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.002.03.2015
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	Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 94291 z dnia 17 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Straż Miejska w Łodzi, ul. Kilińskiego 81, 90-119 Łódź (dalej: <i>Straż</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanowisko Komendanta Straży Miejskiej w Łodzi pełni obecnie Zbigniew Kuleta (od 24 lutego 2014 r. do dnia zakończenia kontroli), poprzednio Wojciech Płoszaj (od 1 stycznia 2014 r. do 23 lutego 2014 r.) oraz Dariusz Grzybowski (od 30 listopada 2010 r. do 31 grudnia 2013 r.) (dalej: <i>Komendant</i>). (dowód: akta kontroli str. 3-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

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

Straż realizowała zadania ustawowe (określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych³ - dalej: *ustawa o strażach gminnych*) oraz wynikające z prawa miejscowego. Podejmowane czynności skoncentrowano na osiągnięciu celu strategicznego, tj. *Miasto bezpieczne – podniesienie poziomu bezpieczeństwa, poprawa porządku publicznego, czystości i estetyki miasta*. 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 Łodzi, zgłoszonych do *Straży*⁴. Zadbano o kształtowanie pozytywnego wizerunku strażników wśród mieszkańców. Podejmowano również działania mające na celu rozpoznanie lokalnych potrzeb mieszkańców oraz realizowano różne programy profilaktyczne.

W *Straży* racjonalnie gospodarowano środkami przeznaczonymi na ustawową i statutową działalność. Z środków tych finansowano głównie koszty utrzymania średniorocznie 408 etatów strażników, a dokonywanie pozostałych wydatków, zbadanych na wybranej próbie, poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców.

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

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

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

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.

⁴ Ustalono na podstawie próby 200 zgłoszeń.

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 Łodzi, działającą w formie jednostki budżetowej. W okresie objętym kontrolą jednostka ta funkcjonowała w oparciu o Uchwałę Rady Miasta Łodzi⁵ oraz Zarządzenie Prezydenta⁶ w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej Straży Miejskiej.

Zadania *Straży* zostały określone w Statucie Straży Miejskiej w Łodzi⁷ i odpowiadały zadaniom określonym w art. 11 *ustawy o strażach gminnych*. Szczegółowy zakres zadań, ze wskazaniem komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za ich realizację został określony w Regulaminie Straży Miejskiej w Łodzi⁸ (dalej: *Regulamin Straży*), a także w innych dokumentach, takich jak Porozumienia z Policją⁹.

W Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+¹⁰ (dalej: *Strategia*), jako cel strategiczny dla *Straży* wskazano: *Miasto bezpieczne – podniesienie poziomu bezpieczeństwa, poprawa porządku publicznego, czystości i estetyki miasta*¹¹. Cel ten miał być realizowany poprzez:

- stworzenie systemu skutecznej redukcji liczby wykroczeń związanych z porządkiem publicznym i poszanowaniem mienia wspólnego;
- powszechną edukację dotyczącą kształtowania odpowiedzialności za przestrzeń wspólną i budowy pozytywnej identyfikacji mieszkańców z Łodzią.

Corocznie cele i zadania *Straży* były określane przez *Komendanta* w zarządzeniach w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej w Straży Miejskiej w Łodzi¹² (dalej: *zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej*). Wspólnymi celami dla wszystkich lat objętych kontrolą były:

- prewencja;
- profilaktyka;
- poprawa efektywności pracy dzielnicowych;
- kontrola ruchu drogowego w celu poprawy bezpieczeństwa na drogach;
- współpraca z innymi służbami w celu wykrywania przestępstw godzących w porządek publiczny;
- poprawa wizerunku;
- rozwój pracowników.

Ponadto, w poszczególnych latach jako cele wskazano problematykę dotyczącą:

- gromadzenia danych dotyczących ukaranych (2012);
- zamówień publicznych (2012 i 2013);
- umundurowania (2012 i 2013);
- efektywnego gospodarowania budżetem (2014);

⁵ Uchwała Nr X/120/91 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 13 lutego 1991 r.

⁶ Zarządzenie Nr 7/91 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 22 lutego 1991 r.

⁷ Załącznik do uchwały Nr LXXI/1320/06 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie nadania Statutu Straży Miejskiej w Łodzi.

⁸ Załącznik do uchwały Nr XIII/202/11 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 11 maja 2011 r., zmieniony uchwałą Nr LI/1053/12 z dnia 7 listopada 2012 r.

⁹ Porozumienia z dnia 4 września 2007 r. oraz z 19 września 2013 r. w sprawie szczegółowych form i sposobów współpracy Policji i Straży Miejskiej na terenie miasta Łodzi.

¹⁰ Przyjęta Uchwałą Nr XLIII/824/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+”.

¹¹ Cel ten umiejscowiono w filarze Przestrzeń i środowisko.

¹² Zarządzenia Nr: 21/2011 z dnia 9 maja 2011 r., 06/2013 z dnia 1 lutego 2013 r. oraz 12/2014 z dnia 24 marca 2014 r.

- BHP (2013);
- przyjmowania interwencji w ramach realizacji zgłoszeń od mieszkańców (2014);
- przeciwdziałania i zwalczania patologii (2014).

Cele Straży wyznaczano także w:

- *Sprawozdaniu z działalności Straży Miejskiej*¹³ za 2012, w którym określono cele na 2013 rok, a były nimi:
 - bezpieczne miasto;
 - czyste miasto;
 - poprawa stanu środowiska;
 - kreowanie pozytywnego wizerunku straży miejskiej i miasta;
 - profesjonalizm w działaniu.

- *Sprawozdaniu*¹⁴ „Działalność Straży Miejskiej w 2012 – dane do programu Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+” określono cele na 2013 r. i były one powtórzeniem celów zawartych w *Sprawozdaniu z działalności Straży Miejskiej*.

(dowód: akta kontroli str. 78-112; 229-434; 1101-1414; 1662; 1772-1774; 1779)

1.2. W zarządzeniach w sprawie kontroli zarządczej określono mierniki (ilościowe, terminowe i procentowe) realizacji przyjętych celów.

Komendant wyjaśnił, że monitoring celów i wskaźników wynikających z założeń kontroli zarządczej omawiano okresowo w trakcie odpraw kadry kierowniczej, co ma odzwierciedlenie w protokołach oraz w sprawozdaniach z działalności Straży (półrocznych i rocznych).

(dowód: akta kontroli str. 78-112; 141-218; 1101-1414; 1421-1473)

W zakresie monitorowania¹⁵ realizacji *Strategii*, Straż była zobowiązana do comiesięcznego wypełnienia i przekazywania sprawozdania¹⁶, według wzoru pn. *Mierniki aktywności Urzędu Miasta Łodzi*.

(dowód: akta kontroli str. 219-228; 1101-1414)

1.3. W okresie objętym kontrolą w zarządzeniach w sprawie kontroli zarządczej zawarto *Arkusze identyfikacji, oceny oraz określenia metody przeciwdziałania ryzyku*.

Komendant wyjaśnił, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej¹⁷ w latach 2012 – 2014, w Straży corocznie dokonywana była analiza ryzyka oraz dwukrotnie zaktualizowano arkusz identyfikacji i oceny ryzyka.

Do istotnych ryzyk zidentyfikowanych w okresie objętym kontrolą zaliczono m.in.: niedostosowanie warunków pracy do liczby zatrudnionych, brak odpowiedniej bazy transportowej, absencja w pracy, fluktuacja kadr, złe postrzeganie pracy strażników oraz przyjmowanie korzyści finansowych. W arkuszu wskazano również sposoby przeciwdziałania dla poszczególnych ryzyk.

(dowód: akta kontroli str. 78-112; 1443; 1663-1670)

¹³ Na podstawie § 4 ust 5 *Regulaminu Straży*.

¹⁴ Jak wyjaśnił Prezydent, dokument ten był przygotowywany na podstawie wymagań nałożonych w *Strategii* jak również wewnętrznych ustaleń wskazanych przez Biuro Strategii Miasta oraz Departamentu Prezydenta.

¹⁵ Zarządzenie Prezydenta Nr 3606/VI/12 z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia systemu wdrażania i monitorowania „Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+” oraz powołania Koordynatora Wdrażania *Strategii*.

¹⁶ Na podstawie powyższych danych przygotowywany był przez Urząd Miasta Łodzi „Raport o stanie miasta. Realizacja Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+” (zał. 5A, 5B, 5C oraz 6A, 6B, 6C).

¹⁷ 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).

1.4. W okresie objętym kontrolą *Straż* realizowała zadania określone w art. 11 ust. 1 ustawy o strażach gminnych. W latach 2012-2014 nie odnotowano przypadków podjęcia działań interwencyjnych i zastosowania środków zaradczych w zakresie wykroczeń zawartych m.in. w:

- ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pracy¹⁸;
- ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁹;
- ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁰.

Komendant w wyjaśnieniach podał m.in., że nie zachodziła możliwość popełnienia wykroczeń wynikających z przepisów wprowadzających kodeks pracy²¹ z uwagi na obowiązującą w Łodzi uchwałę Rady Miasta, stanowiącą, że placówki handlowe, usługowe i gastronomiczne²² mogą być otwarte przez całą dobę. W zakresie wykroczeń zawartych w ustawie o publicznym transporcie drogowym dodał m.in., że *Straż* nie przeprowadzała samodzielnych kontroli z uwagi na ograniczoną możliwość działania opartą wyłącznie na art. 92 ww. ustawy. Kontrole w tym zakresie prowadzi Inspekcja Transportu Drogowego, posiadająca pełne kompetencje. *Straż* nie podejmuje czynności z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż jej kompetencje wynikające z art. 112 pozwalały na prowadzenie czynności wyłącznie na terenie parku kulturowego, który w Łodzi nie został ustanowiony.

Poza zadaniami określonymi w *Strategii* organy jednostki samorządu terytorialnego nie wskazywały zadań priorytetowych do realizacji *Straży*.

(dowód: akta kontroli str. 1101-1418; 1421-1450)

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

W latach 2012, 2013 i 2014 przyjęto odpowiednio 63 096, 61 219 i 56 106 zgłoszeń²³ od mieszkańców Łodzi. Liczba ta wykazywała tendencję spadkową odpowiednio o 3,0% i 8,4%.

(dowód: akta kontroli str.10-28; 788-795; 1421-1450)

Analiza rocznych sprawozdań z funkcjonowania *Straży* oraz ewidencji wyników działań *Straży*²⁴ wykazała, że działania *Straży* obejmowały swym zasięgiem istotne dla społeczności lokalnej aspekty ochrony porządku publicznego oraz obejmowały swym zakresem inne aspekty ochrony. Największy udział w stwierdzonych

¹⁸ Dz. U. z 1974 r., Nr. 24, poz. 142 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1440.

²⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.

²¹ Art. XII. § 1 Ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy określa, że dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina. Zgodnie z § 2 winni naruszenia wydanych na podstawie § 1 przepisów o dniach i godzinach otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności podlegają karze grzywny do 2 500 zł.

²² Placówki handlu detalicznego, zakłady gastronomiczne i zakłady usługowe.

²³ Ustalono na podstawie danych z ewidencji systemu *SumPro*.

²⁴ O której mowa w rozporządzeniu z dnia 12 listopada 2009 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wykazywane w części III załącznika do rozporządzenia Ministra SWiA z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań (Dz. U. z 2013 r., poz. 639 ze zm.).

wykroczeniach miały wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji²⁵ (w 2012 r. – 51,7%, w 2013 r. – 55,3%, w 2014 r. – 56,5%)²⁶.

Pozostałe działania *Straży* dotyczyły m.in. ujawnionych wykroczeń w zakresie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁷ (w 2012 r. – 14,6%, w 2013 r. – 12,0%, w 2014 r. – 9,2%)²⁸, wykroczeń przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu (w 2012 r. – 11,6%, w 2013 r. – 11,0%, w 2014 r. – 14,1%)²⁹ oraz wykroczeń przeciwko ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁰ (w 2012 r. – 9,1%, w 2013 r. – 9,3%, w 2014 r. – 5,6%)³¹.

(dowód: akta kontroli str. 10-28; 1775-1776)

W strukturze rodzajowej interwencji przeważały interwencje zakończone wystawieniem przez strażników mandatu karnego - średnio 61,6%³². Interwencje zakończone zastosowaniem środka oddziaływania wychowawczego tzw. pouczenia – średnio 34,3%³³. Interwencje zakończone skierowaniem przez *Straż* wniosku do sądu stanowiły średnio 3,9%³⁴. Natomiast średnio 0,2%³⁵ spraw przekazano innym organom.

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

(dowód: akta kontroli str. 26-28; 1775-1776)

W *Straży* w latach 2012, 2013 i 2014 nie prowadzono ewidencji czasu pracy w podziale na działania straży objęte ewidencją³⁶ 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: 7,4%; 7,6% i 7,1% pracochłonności działań straży miejskiej (wykazanych w tabeli: *Ewidencja wyników działań straży*);
- odpowiednio: 11,4%, 10,3% i 9,1%. pracochłonności działań straży miejskiej (wykazanych w tabeli *Pozostałe wyniki działania*).

Czas wykorzystywany na inne działania, których wyniki nie są ujmowane w ewidencji, o której mowa wyżej wynosił odpowiednio: 81,2%; 82,1% i 83,8%.

(dowód: akta kontroli str. 11-28)

1.5. W latach 2012-2014 obowiązywały porozumienia o współpracy pomiędzy Komendą Miejską Policji (dalej *KMP*) i *Strażą*³⁷, które miały na celu optymalne wykorzystanie sił i środków obu formacji dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W porozumieniach tych *Straż* zobowiązała się do wykonywania czynności, o których mowa w ustawie o *strażach gminnych* oraz do podtrzymywania stałej współpracy z Policją.

Ponadto, w celu rozszerzenia istniejącej współpracy m.in. w zakresie poprawy bezpieczeństwa, ładu i porządku publicznego w centrum miasta Komendanci *KMP*

²⁵ Ustawa z dnia 20 maja 1970 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.).

²⁶ Udział łącznej liczby zastosowanych środków oddziaływania wychowawczego, wystawionych mandatów, skierowanych wniosków do sądu i spraw przekazanych innym organom lub instytucjom w stosunku do wszystkich środków we wszystkich ujawnionych wykroczeniach.

²⁷ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1286).

²⁸ Jak w przypisie nr 26.

²⁹ Jak w przypisie nr 26.

³⁰ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.).

³¹ Jak w przypisie nr 26.

³² W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 61,8%; 62,6% i 60,1%.

³³ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 34,9%; 32,9% i 35,3%.

³⁴ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 3,2%; 4,3% i 4,4%.

³⁵ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 0,1%; 0,2% i 0,3%.

³⁶ Patrz przypis nr 24.

³⁷ Patrz przypis nr 9.

i Straży zatwierdzili w dniu 8 maja 2012 r. *Plan wspólnych patroli prewencyjnych Komendy Miejskiej Policji ze Strażą Miejską w Łodzi na ul. Piotrkowskiej*³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 435-459)

Kontrola wykazała, że Straż współpracowała z Policją m.in. poprzez:

- prowadzenie stanowiska dyspozytorskiego monitoringu miejskiego w KMP (pięciu strażników całą dobę z funkcjonariuszami Policji prowadzi obserwację ulic centrum miasta);
- służby patrolowe Straży i Policji w zakresie akcji tematycznych *Niechronieni*³⁹ (2012 r. – 48 strażników; 2013 r. – 132; 2014 r. – 32) oraz *Bezpieczna droga do szkoły* (2012 r. – 50 strażników, 2013 r. – 35, 2014 r. – 50);
- udział w szkoleniach realizowanych m.in. przez Policję (223 strażników);
- akcje prewencyjne, w tym m.in.: *Strefa Zero* (ul. Piotrkowska, udział sześciu strażników w patrolach pieszych⁴⁰ i jednego zmotoryzowanego⁴¹) oraz *Akcja znicz* (2012 r. – 223 strażników, 2013 r. – 191, 2014 r. – 144);
- zabezpieczanie imprez i świąt państwowych (2012 r. – 235 strażników, 2013 r. – 351, 2014 r. – 1 243);
- zabezpieczanie meczy i imprez masowych (2012 r. 150 imprez masowych zabezpieczało 391 strażników; w 2013 r. odpowiednio 94 i 191; w 2014 r. odpowiednio 113 i 406);
- udział w kontroli antynarkotykowej 25 obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 40-77; 1605-1608)

W badanym okresie Straż współpracowała również z innymi organami w zakresie ochrony porządku publicznego. Z wyjaśnień Komendanta wynika, że były to m.in.:

- Miejskie Centrum Zdrowia Publicznego (m.in. patrole Straży przekazują tam osoby nietrzeźwe);
- Służba Celna (m.in. realizacja wspólnych patroli na terenie łódzkich targowisk, mających na celu zapobieganie wprowadzaniu do obrotu towarów bez polskich znaków akcyzowych);
- Państwowa Straż Rybacka (m.in. kontrola warunków sprzedaży ryb lub ściganie kłusownictwa);
- Straż Graniczna (m.in. ujawnienie cudzoziemców, którzy nie posiadają dokumentów uprawniających do pobytu na terenie Polski);
- Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna (m.in. kontrole placówek w zakresie: dopalaczy, warunków sanitarnych, deratyzacji czy zanieczyszczenia wód powierzchniowych);
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (m.in. ustalanie miejsca przebywania osób bezdomnych lub potrzebujących pomocy);
- Leśnictwo Miejskie (m.in. przekazywanie rannych i poszkodowanych zwierząt);
- Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miasta Łodzi (m.in. realizacja kontroli spalania w piecach odpadów oraz sprawdzanie legalności prowadzonych wycinek drzew).

(dowód: akta kontroli str. 1489-1536; 1602-1604)

1.6. W okresie objętym kontrolą wszystkie realizowane przez Straż zadania zostały uwzględnione w przyjętym systemie organizacji Straży i przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym⁴² oraz poszczególnym pracownikom.

³⁸ Plan ten aneksowano: 22 maja 2012 r., 1 sierpnia 2012 r., 31 sierpnia 2012 r. i 9 września 2012 r.

³⁹ W zakresie poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.

⁴⁰ W cyklu od poniedziałku do środy w godz. 14.00 – 22.00 oraz od czwartku do soboty w godz. 22.00 – 6.00.

⁴¹ W cyklu od czwartku do soboty w godz. 22.00 – 6.00.

⁴² Szczegółowy opis struktury organizacyjnej został zawarty w pkt 2.4. wystąpienia pokontrolnego.

Dodatkowo na podstawie Zarządzenia Nr 96/2012 *Komendanta* z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie określenia terenów działania Oddziałów Straży Miejskiej w Łodzi, w organizacji pracy *Straży* uwzględniono podział terytorialny miasta.

(dowód: akta kontroli str. 460-478; 1439; 1662)

Analiza akt osobowych 82 strażników⁴³ (spośród 395 strażników zatrudnionych w *Straży*) 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. 460-478)

1.7. Z opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi (dalej: KWP) oraz Zastępcy Komendanta *KMP* wynika, że przyjęte w Łodzi rozwiązanie polegające na funkcjonowaniu na terenie miasta *Straży*, jako dodatkowej formacji mającej na celu ochronę porządku publicznego, jest prawidłowe. Nie zachodzi efekt niepotrzebnego dublowania działań *Straży* i Policji, a każda formacja realizuje swój zakres działań, mający na celu ochronę porządku publicznego na terenie Łodzi (pomimo istnienia elementów wspólnych Komendanci zauważają występowanie efektu synergii w zakresie realizacji zadań obu formacji). W opinii Komendanta KWP, straż miejskie, realizując czynności administracyjno-porządkowe, wypełniają znaczącą rolę w sferze szeroko rozumianego porządku publicznego, odciążając w tej kwestii Policję, a działania przez nie podejmowane są potrzebne i ważne także z punktu widzenia potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców.

Ponadto, Komendant KWP wskazał, że *dotychczasowe doświadczenia pozwalają równocześnie dostrzegać pewne słabe strony formacji Straży Miejskich*. W jego opinii dotyczą one m.in.:

- nawiązywania stosunku służbowego, który w przypadku Policji oparty jest na pragmatyce służbowej, a w odniesieniu do straży na ogólnych zasadach mających swoje źródło w Kodeksie Pracy, który daje funkcjonariuszom straży szereg uprawnień, które osłabiają jej gotowość i mobilność. Dotyczą one głównie ograniczeń związanych z ochroną pracownika w dni wolne od pracy, niedziele i święta. Strażnicy za pracę w tym okresie otrzymują dodatkowe wynagrodzenie, które nie zawsze przewidziane jest w budżetach jst, co może powodować istotne ograniczenia w planowaniu odpowiednich sił proporcjonalnie do zagrożeń i potrzeb służby;
- ograniczonego – w stosunku do funkcjonariuszy Policji – dostępu strażników do broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego. Ograniczenie to powoduje, że pełniąc służbę patrolową nie mogą oni posiadać broni palnej, tym samym ich prewencyjne oddziaływanie na osobę stwarzającą bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia innych jest zdecydowanie mniejsze niż interweniujących policjantów.

(dowód: akta kontroli str. 479-544)

1.8. Z informacji otrzymanych od *Prezydenta* wynika m.in., że w latach 2012 – 2014, nadzór nad *Strażą* w jego imieniu sprawował na bieżąco Dyrektor Departamentu Prezydenta Urzędu Miasta Łodzi. Dyrektor ten co tydzień spotykał się z przedstawicielami *Straży*. Ponadto, Wydział Budżetu w Departamencie Finansów Publicznych sprawował nadzór finansowy poprzez m.in.: opiniowanie złożonych wniosków w sprawie zmian w budżecie, weryfikację wniosków pod względem rachunkowym, merytorycznym, zgodności z klasyfikacją budżetową,

⁴³ Wyboru dokonano spośród strażników zatrudnionych w Oddziale Dzielnicowym Łódź – Śródmieście, według stanu na 31.12.2014 r.

weryfikację złożonych materiałów planistycznych, weryfikację projektów planów finansowych, zestawienia wynagrodzeń i zatrudnienia, analizę porównawczą realizacji dochodów i wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 1101-1113; 1415-1418)

1.9. W okresie objętym kontrolą Urząd Miasta przeprowadził jedną kompleksową kontrolę⁴⁴ Straży. W zakresie kontrolowanych obszarów nie stwierdzono nieprawidłowości. Wskazano natomiast, że wykorzystywane w Straży oprogramowanie posiada szereg ograniczeń funkcjonalnych oraz skomplikowany sposób uzyskiwania wydruków. Sformułowano zalecenie/wniosek dotyczący „...rozważenia możliwości zakupu nowego oprogramowania z uwzględnieniem kompatybilności z aktualnie wykorzystywanym oprogramowaniem w jednostce (programy Inwentaryzacja, Kadry)...”.

Według wyjaśnień Komendanta, w złożonym do Prezydenta projekcie budżetu Straży na rok 2014 uwzględniono w wydatkach majątkowych zakup ww. oprogramowania. Niestety zadanie to nie zostało uwzględnione w uchwalonym dla Straży budżecie na rok 2014.

(dowód: akta kontroli str. 1101-1113; 1415-1420; 1474-1488; 1671-1771)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie fakt, że działania Straży były podejmowane w ramach zadań ustawowych i wskazanych przez organy jednostki samorządu terytorialnego. Dla Straży opracowano system kontroli zarządczej, określający ryzyka działalności, które były analizowane. Systematycznie monitorowano realizację Strategii, poprzez comiesięczną sprawozdawczość.

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 Łodzi, który wynosił 292 km². Średnia liczba mieszkańców⁴⁵ w okresie objętym kontrolą na obsługiwanym obszarze wyniosła 712 099⁴⁶.

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 0,72 km² i była mniejsza od wskaźnika wzorcowego dla 16 badanych miast⁴⁷ (dalej: wskaźnik dla 16 miast), który wyniósł średnio 1,30 km²; nie odbiegała ona znacząco od wskaźnika wzorcowego dla grupy porównawczej miast⁴⁸ (dalej: wskaźnik dla grupy miast), który wyniósł 0,91 km²;

⁴⁴ Kontrolę przeprowadziło Biuro Audytu i Kontroli w Departamencie Obsługi i Administracji Urzędu Miasta Łodzi w okresie od 14 listopada 2013 r. do 13 grudnia 2013 r. obejmującą okres od 1 września 2012 r. do 30 września 2013 r.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Odpowiednio: 718 960; 711 332 i 706 004.

⁴⁷ 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”.

⁴⁸ 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).

- liczba mieszkańców przypadająca na jednego strażnika wyniosła średnio w okresie objętym kontrolą 1 745⁴⁹ (najniższy wskaźnik dla grupy miast) oraz była niższa od wskaźnika dla 16 miast (2 448).

(dowód: akta kontroli str. 32-33; 38)

2.3. Wskaźnik liczby interwencji *przeliczeniowych*⁵⁰ przypadających na jednego strażnika wyniósł średnio 1 980⁵¹. Wskaźnik ten jest niższy zarówno od wskaźnika dla 16 miast (2 420) o 18,1% jak i od wskaźnika dla grupy miast (2 811) o 29,6%.

(dowód: akta kontroli str. 32-33)

2.4. W strukturze organizacyjnej Straży, zgodnie z § 7 *Regulaminu Straży*, wyodrębniono:

- zastępców Komendanta: ds. operacyjnych, ds. prewencji, ds. administracyjno – technicznych;
- głównego księgowego;
- oddziały dzielnicowe: Łódź – Bałuty, Łódź – Górna, Łódź – Polesie, Łódź – Śródmieście, Łódź – Widzew;
- oddział prewencji;
- wydziały: dowodzenia, kontroli ruchu drogowego, kontroli i skarg;
- referaty: księgowości i finansów, kadr i organizacji, administracyjno – gospodarczy, profilaktyki społecznej, analiz;
- sekcje: ds. zamówień publicznych, informatyki i łączności;
- samodzielne stanowiska: radcy prawnego, ds. BHP, ds. audytu wewnętrznego.

Strażnicy byli zatrudniani w następujących komórkach organizacyjnych: w Oddziałach Dzielnicowych, Oddziale Prewencji, Wydziale Dowodzenia, Wydziale Kontroli Ruchu Drogowego, Wydziale Kontroli i Skarg, Referacie Analiz, Referacie Profilaktyki Społecznej.

Wyżej opisanym komórkom organizacyjnym powierzono realizację zadań wynikających z *ustawy o strażach gminnych*.

Działania *Straży* były wspierane w latach 2012-2014 przez Wydział Budżetu Departamentu Finansowego Urzędu Miasta (w wymiarze ośmiu etatów) poprzez obsługę administracyjną postępowania mandatowego w zakresie egzekucji należności z tytułu wystawionych mandatów.

(dowód: akta kontroli str. 21-23; 1439; 1662)

2.5. Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą nastąpił spadek zatrudnienia zarówno w liczbie strażników⁵² o 27 etatów (z 422 w 2012 r. do 395 w 2014 r.), tj. o 6,4% jak i w kategorii pracowników administracyjno-biurowych o 4,75 etatu (z 59,25 w 2012 r. do 54,50 w 2014 r.), tj. o 8,0%.

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

(dowód: akta kontroli str. 18-20; 32-33)

⁴⁹ W latach 2012, 2013, 2014 odpowiednio: 1 704; 1 748 i 1 787.

⁵⁰ 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.

⁵¹ W latach 2012, 2013, 2014 odpowiednio: 1 987; 2 045 i 1 905.

⁵² 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 straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży).

2.6. W Straży ustanowiono formalne systemy motywacyjne mające na celu zwiększenie zaangażowania pracowników. Zostały one zawarte w: *Regulaminie Pracy Straży Miejskiej w Łodzi*⁵³, *Regulaminie Wynagradzania Straży Miejskiej w Łodzi*⁵⁴ oraz w Zarządzeniu Nr 5055/V/10 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 25 listopada 2010 r. w sprawie określenia wynagrodzenia kierowników i zastępców kierowników miejskich jednostek organizacyjnych. W dokumentach tych określono, że pracownikom, którzy przez wzorowe wypełnianie swoich obowiązków, przejawianie inicjatywy w pracy i podnoszenie jej efektów i jakości przyczyniają się szczególnie do wykonywania zadań Straży, mogą być przyznawane nagrody i wyróżnienia. Do nagród i wyróżnień zaliczono: nagrody pieniężne, pochwały pisemne, dyplomy uznania, awanse, przedstawianie do odznaczenia. Nagrody i wyróżnienia przyznaje Komendant Straży Miejskiej z własnej inicjatywy, na wniosek bezpośredniego przełożonego lub na wniosek Zakładowej Organizacji Związkowej.

Komendantowi i jego zastępcom oprócz wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego i za wieloletnią pracę przysługiwała premia. Premia ta przyznawana była przez Prezydenta na wniosek kierownika komórki organizacyjnej Urzędu Miasta, sprawującej nadzór nad Strażą, zaakceptowany uprzednio przez właściwego Wiceprezydenta. Premie zastępcom komendanta przyznawał Komendant, na podstawie regulacji wewnętrznych.

W okresie objętym kontrolą awansowano na wyższe stanowiska 376 strażników⁵⁵.
(dowód: akta kontroli str. 1593-1601; 1662)

2.7. W okresie objętym kontrolą zorganizowano 579 szkoleń⁵⁶ podnoszących kwalifikacje zawodowe pracowników Straży, z tego 251 w 2012 r., 189 w 2013 r. i 139 w 2014 r. Głównymi tematami szkoleń były:

- w 2012 r.: Prawo o ruchu drogowym, Postępowanie mandatowe, Taser⁵⁷ – szkolenie cykliczne, Ekologiczny strażnik miejski, Samoobrona, Oskarżyciel publiczny, Znakowanie rowerów, Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w jednostkach sektora finansów publicznych (dalej: jsfp), Komunikacja interpersonalna, Bezpieczeństwo podczas imprez masowych, Zastrzeżone znaki towarowe, Szkolenie rzeczników prasowych, Szkolenie jeździeckie, Szkolenie dla audytorów wewnętrznych jsfp, Nowelizacja ustawy prawo zamówień publicznych.

W szkoleniach tych wzięło udział 383 strażników, w tym na szkoleniu raz w roku było – 56, dwa razy – 64, trzy razy i więcej – 263. 66 strażników nie uczestniczyło w żadnym szkoleniu przez cały rok;

- w 2013 r.: Prawo o ruchu drogowym, Szkolenia jeździeckie, Taser – szkolenie cykliczne, Sprzedaż napojów alkoholowych osobom poniżej 18 roku życia – kontrola placówek handlowych, Prawa człowieka w pracy strażnika miejskiego, Samoobrona, Pierwsza pomoc przedmedyczna, Sposób podejmowania interwencji w stosunku do agresywnych zwierząt, Ekologiczny strażnik.

⁵³ Zarządzenie Nr 29/2009 Komendanta Straży Miejskiej w Łodzi z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie Regulaminu Pracy Straży Miejskiej w Łodzi, zmieniane zarządzeniami nr: 37/2009 z dnia 28 lipca 2009 r., 67/2009 z dnia 31 grudnia 2009 r. i 65/2010 z dnia 27 grudnia 2010 r.

⁵⁴ Zarządzenie Nr 31/2009 Komendanta Straży Miejskiej w Łodzi z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie Regulaminu Wynagradzania Straży Miejskiej w Łodzi, zmieniane zarządzeniami Nr: 33/2009 z dnia 29 czerwca 2009 r., 36/2009 z dnia 28 lipca 2009 r., 73/2009 z dnia 31 grudnia 2009 r., 15/2012 z dnia 6 marca 2012 r., 19/2012 z dnia 28 marca 2012 r. i 48/2013 z dnia 20 sierpnia 2013 r.

⁵⁵ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 130, 127 i 119.

⁵⁶ W szkoleniach tych uwzględniono: szkolenia centralne, lokalne na stanowisku pracy oraz zewnętrzne.

⁵⁷ Urządzenie obezwładniające za pomocą energii elektrycznej.

W szkoleniach tych wzięło udział 382 strażników, w tym na szkoleniu raz w roku było – 32, dwa razy – 84, trzy razy i więcej – 266. 42 strażników nie uczestniczyło w żadnym szkoleniu przez cały rok;

- w 2014 r.: Akty prawa miejscowego i niektórych związanych z nimi ustaw, Kontrola ruchu drogowego, Samoobrona, Taser – szkolenie cykliczne, Zasady użycia i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, Nowe substancje psychoaktywne, Postępowanie z rybami w sprzedaży detalicznej, Funkcjonowanie Straży po zmianie przepisów regulujących odbiór odpadów komunalnych w gminach, Pies – zachowanie agresywne – profilaktyka ataku, Zarządzanie kontrolą zarządczą w jsfp, Szkolenia w zakresie zamówień publicznych.

W szkoleniach tych wzięło udział 352 strażników, w tym na szkoleniu raz w roku było – 38, dwa razy – 109, trzy razy i więcej – 205. 54 strażników nie uczestniczyło w żadnym szkoleniu przez cały rok.

(dowód: akta kontroli str. 1421-1437; 1593-1601; 1661-1662)

Z wyjaśnień Komendanta wynika, że oprócz ww. szkoleń wszyscy pracownicy *Straży* mogli korzystać m.in. z: siłowni, ulgowych kart wstępu do Aquaparku Fała, sali gimnastycznej, basenu oraz z możliwości zasięgnięcia opinii u radcy prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 1421-1436)

Od dnia 14 listopada 2012 r. w *Straży* obowiązywały pisemne regulacje w zakresie szkoleń⁵⁸, w których wprowadzono dla strażników m.in. obowiązek samokształcenia zawodowego.

Według wyjaśnień *Komendanta* dobór tematyki szkoleń uwzględniał m.in.: zmiany w obowiązujących przepisach, zapotrzebowania wynikające ze zgłaszanych interwencji oraz przedmiot skarg zgłaszanych przez mieszkańców. Odnosnie ewaluacji szkoleń *Komendant* podał m.in., że *...w ramach prowadzonych szkoleń wewnętrznych nie są prowadzone testy ewaluacyjne, badające poziom zadowolenia pracowników z przeprowadzonych szkoleń. Takie testy są prowadzone w przypadku szkoleń przez firmy zewnętrzne, a o wynikach testów jest na bieżąco informowana nasza jednostka. Testy ewaluacyjne w postaci sprawdzianu prowadzone są m.in. w przypadku szkoleń BHP i szkoleń z obsługi Tasera.*

(dowód: akta kontroli str. 1421-1437; 1593-1601; 1662)

Na podstawie badania wybranej próby 22 strażników⁵⁹ ustalono, że strażnicy zatrudnieni dłużej niż 12 miesięcy ukończyli z wynikiem pozytywnym szkolenie podstawowe.

Na podstawie badania akt personalnych 34 strażników⁶⁰ stwierdzono, że strażnicy ci posiadali staż pracy i wykształcenie odpowiednie na zajmowanym stanowisku – zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁶¹.

(dowód: akta kontroli str. 545-570, 1421-1436)

2.8. W latach 2012-2014 dochody z tytułu mandatów karnych wyniosły łącznie 9 833 527 zł. Ich udział w dochodach ogółem i dochodach własnych Miasta Łódź nie przekroczył jednego procenta. I tak:

- 3 637 236 zł pozyskano z tytułu mandatów karnych w 2012 r. Zrealizowane wpływy stanowiły odpowiednio 0,12% zrealizowanych w tym czasie dochodów

⁵⁸ Zarządzenie Nr 82/2012 Komendanta Straży Miejskiej w Łodzi z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie zasad przeprowadzania szkolenia ustawicznego dla strażników miejskich.

⁵⁹ Wszyscy strażnicy zatrudnieni po raz pierwszy w okresie objętym kontrolą.

⁶⁰ Po 2 – 3 strażników w każdej grupie stanowisk określonej w art. 8a *ustawy o strażach gminnych*.

⁶¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1786.

ogółem (3 030 272 014 zł) i 0,13% dochodów własnych Miasta Łódź⁶² (2 822 538 738 zł);

- 3 521 987 zł pozyskano z tytułu mandatów karnych w 2013 r. Zrealizowane wpływy stanowiły odpowiednio 0,10% zrealizowanych w tym czasie dochodów ogółem (3 574 739 990 zł) i 0,10% dochodów własnych miasta (3 354 339 458 zł);
- 2 674 304 zł pozyskano z tytułu mandatów karnych w 2014 r. Zrealizowane wpływy stanowiły odpowiednio 0,08% zrealizowanych w tym czasie dochodów ogółem (3 396 633 990 zł) i 0,08% dochodów własnych miasta (3 169 789 589 zł).

Dochody z tytułu mandatów karnych w latach 2012-2014 wykazywały tendencję spadkową; zmniejszały się odpowiednio o 3,2% (115 249 zł) i 24,07% (847 683 zł).

(dowód: akta kontroli str. 1346)

2.9. Odsetek wykroczeń ujawnionych urządzeniami rejestrującymi⁶³ w latach 2012, 2013 i 2014 w grupie wszystkich ujawnionych przez strażników miejskich wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji wyniósł średnio 25,6%⁶⁴ i był wyższy od średniego wskaźnika dla 16 miast (17,2%) oraz nieco wyższy od średniego wskaźnika dla grupy miast (24,3%).

Jednocześnie mandaty wystawione na podstawie urządzeń rejestrujących w ogólnej liczbie mandatów stanowiły średnio 18,4%⁶⁵ i wskaźnik ten był wyższy od wskaźnika dla 16 miast (15,7%) ale niższy od wskaźnika dla grupy miast (21,1%).

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

(dowód: akta kontroli str. 32-33; 39)

2.10. Straż funkcjonowała w trybie ciągłym (tj. w godzinach nocnych, święta i dni ustawowo wolne od pracy). Szczegółowa organizacja czasu pracy Straży została określona w *Regulaminu Pracy Straży Miejskiej w Łodzi*⁶⁶, zgodnie z którym strażnicy wykonują pracę w rozkładzie zmianowym. Rozkład czasu pracy ustalany jest w harmonogramie czasu pracy (grafiku). Grafiki sporządzane są przez naczelników/kierowników i podawane są do wiadomości pracowników nie później niż do 20 dnia miesiąca poprzedzającego rozpoczęcie okresu rozliczeniowego. Grafik zatwierdza Komendant lub jego zastępcy.

Jako okres rozliczeniowy przyjęto okres jednego miesiąca. Przewidziano również prawo do wynagrodzenia i dodatku za godziny nadliczbowe, dodatkowego wynagrodzenia za pracę w porze nocnej.

(dowód: akta kontroli str. 1662)

2.11. W latach 2012-2014 Straż dysponowała m.in.:

- urządzeniami obezwładniającymi za pomocą energii elektrycznej (45 taserów, 10 pałek elektrycznych i 12 paralizatorów);
- bronią palną (6 sztuk, służy ona wyłącznie do wykonywania zadań konwojowania);
- środkami łączności (każdy patrol pełniący służbę w terenie);

⁶² 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 ze zm.).

⁶³ Straż posiadała jeden mobilny rejestrator (fotoradar).

⁶⁴ Odpowiednio: 20,6%; 29,2% i 27,4%.

⁶⁵ Odpowiednio: 14,5%; 20,8% i 20,5%.

⁶⁶ Patrz przypis 53.

- pojazdami przystosowanymi do przejazdu osób nietrzeźwych (w Oddziałach Dzielnicowych oraz w Oddziale Prewencji).

(dowód: akta kontroli str. 40-77; 1474-1480)

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

- kajdanki: 71 szt. (14,3% stanu ogólnego), 69 szt. (14,1% stanu ogólnego) i 78 szt. (15,9% stanu ogólnego);
- pałki: 41 szt. (8,2% stanu ogólnego), 47 szt. (9,5% stanu ogólnego) i 54 szt. (10,7% stanu ogólnego);
- miotacze gazu: 12 szt. (6,6% stanu ogólnego), 86 szt. (25,8% stanu ogólnego) i 5 szt. (1,4% stanu ogólnego).

Komendant wyjaśnił m.in., że ostatni zakup kajdanek został dokonany w 2009 r. i ich liczba była dostosowana do liczby etatów strażników. Pomimo planowanego w tamtym okresie wzrostu stanu zatrudnienia w jednostce w okresie objętym kontrolą liczba etatów strażników zmniejszała się sukcesywnie. Tym samym, w magazynie *Straży* powstały nadwyżki środków przymusu bezpośredniego, w tym kajdanek, zdawanych przez osoby odchodzące z pracy.

W zakresie stanu magazynowego ręcznych miotaczy gazu, *Komendant* wyjaśnił, że każdy egzemplarz posiada datę przydatności do użytkowania i zdarza się, że rotacja miotaczy czasem pokrywa się z nowo zakupionymi do czasu całkowitego wycofania przeterminowanych z ich użytkowania. Nie są one przetrzymywane w magazynie broni, a wydawane na bieżąco do służby.

(dowód: akta kontroli str. 40-77; 571-606; 1537-1540; 1594-1601; 1777)

W latach 2012, 2013 i 2014 strażnicy użytkowali⁶⁷:

- samochody (odpowiednio: 43, 38 i 38);
- skutery (dwa w każdym roku);
- rowery (34 w każdym roku).

Wskaźnik liczby strażników przypadających na jeden samochód wyniósł średnio 10,3⁶⁸ i nie odbiegał od *wskaźnika dla grupy miast* (10,1). Był natomiast wyższy od *wskaźnika dla 16 miast* (7,5).

(dowód: akta kontroli str. 32-33; 40-77)

Analiza użytkowania pojazdów będących w dyspozycji *Straży* wykazała, że:

- średni przebieg roczny użytkowanych samochodów wyniósł 22 759,5 km⁶⁹ (dzienny 71,93 km⁷⁰), a przebiegi poszczególnych pojazdów w większości nie odbiegały znacząco od wartości średnich;
- średni przebieg roczny użytkowanych skuterów wyniósł 564,6 km⁷¹ (dzienny 4,6 km⁷²).

Wyjaśniając przyczyny niskiego poziomu wykorzystania skuterów, *Komendant* wskazał na następujące czynniki warunkujące częstotliwość ich użytkowania: pora roku oraz warunki atmosferyczne (skutery były użytkowane głównie w okresie letnim w dni pogodne), liczba strażników przeszkolona do jazdy skuterem, zakres i charakter realizowanych zadań (w wielu przypadkach zadania służbowe wykluczały wykorzystanie do pracy skuterów – np. zabezpieczenia imprez), rejon zadań.

⁶⁷ Według stanu na koniec każdego roku.

⁶⁸ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 9,8; 10,7 i 10,4.

⁶⁹ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 24 481,34 km; 22 850,10 km i 20 947,00 km.

⁷⁰ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 80,60 km; 71,16 km i 64,03 km.

⁷¹ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 763 km; 860 km i 71 km.

⁷² W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 2,09 km; 2,35 km i 0,19 km.

Ponadto *Komendant* podał, że w kolejnym sezonie jest planowane zintensyfikowanie służb z wykorzystaniem skuterów.

(dowód: akta kontroli str. 40-77; 607-625; 1489-1496; 1537-1566)

2.12. Straż złożyła wniosek o przystąpienie do programu Standaryzacji i Certyfikacji Straży Miejskich w dniu 15 października 2015 r.⁷³

Zarówno w opinii *Komendanta* jak i *Prezydenta*, przystąpienie do Programu Standaryzacji Straży Gminnych i Miejskich może przyczynić się do podniesienia jakości pracy oraz większego profesjonalizmu w działaniach podejmowanych przez funkcjonariuszy *Straży*, jak również zwiększy wiarygodność i poprawi wizerunek. Projekt standaryzacji skoncentrowany jest na określeniu wzorca oczekiwanej społecznie straży – profesjonalnej, reagującej na potrzeby społeczne i wyróżniającej się wysoką jakością oraz efektywnością działań.

(dowód: akta kontroli str. 626-651; 1415-1418; 1421-1437; 1474-1480)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie odpowiednie dostosowanie struktury organizacyjnej do obszaru działania *Straży*. Poziom i struktura zatrudnienia, a także wyszkolenie kadr były adekwatne do realizowanych przez *Straż* zadań, przy zapewnieniu jej całodobowego działania. Ponadto, zostały stworzone warunki do prawidłowego wykorzystania zakupionego wyposażenia.

3. Rezultaty działalności Straży (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 789 skarg i wniosków (odpowiednio: 289, 310 i 190), które głównie dotyczyły:

- sposobu przeprowadzenia interwencji (niewłaściwe ustalenie okoliczności, przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązku) średnio 13,8% (odpowiednio: 12,1%, 13,6% i 15,8%);
- braku reakcji strażników na zgłoszenia obywateli, średnio 14,9% (odpowiednio: 12,5%, 11,3% i 21,1%);
- zachowania strażników miejskich w trakcie interwencji, średnio 9,7 % (odpowiednio: 9,7%, 12,0% i 7,4%);
- niesłusznego nałożenia mandatu karnego, zawyżenia kwoty mandatu, nieprawidłowej kwalifikacji prawnej czynu, tj. 11,9% (odpowiednio: 11,4%, 14,8% i 9,5%).

Na koniec 2014 r. liczba skarg i wniosków zmniejszyła się w stosunku do roku 2012 o 34,3%.

Spośród 458 skarg⁷⁴ (odpowiednio: 170, 172 i 116) w prowadzonych postępowaniach za zasadne uznano 73, tj. 15,9%, z tego:

- w 2012 r. - 26, tj. 15,3% wniesionych;
- w 2013 r. - 28, tj. 16,3% wniesionych;
- w 2014 r. – 19, tj. 16,4% wniesionych.

Z wyjaśnień *Komendanta* wynika m.in., że sprawy dotyczące składanych skarg i wniosków oraz wyników z wszczętych postępowań wyjaśniających są na bieżąco przez niego omawiane z Naczelnikiem Wydziału Kontroli i Skarg (dalej: WKiS).

⁷³ Wniosek skierowano do Wojewody Łódzkiego.

⁷⁴ Dane ustalone na podstawie rejestru pn. „Skargi załatwione bezpośrednio” odpowiednio za lata 2012, 2013 i 2014.

Sprawy te są również omawiane na cotygodniowych odprawach kadry kierowniczej *Straży*. Ponadto, informacja dotycząca przedmiotu skarg jest przekazywana do Referatu Organizacji i Kadr (sekcji szkoleń) celem uwzględnienia jej w planowanych szkoleniach. Wiedza pozyskana z analizy skarg jest również wykorzystywana przez funkcjonariuszy *WKiS* przeprowadzających kontrolę patroli w terenie. Informacje dotyczące wpływających na poszczególnych funkcjonariuszy skarg, są wykorzystywane przy awansach, nagrodach czy ocenie rocznej pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 652-654; 1421-1437; 1778)

3.2. *Straż* prowadziła rejestr zgłoszeń mieszkańców wykorzystując elektroniczną ewidencję w programie *SumPro*, w podziale na kategorie⁷⁵. W latach 2012, 2013 i 2014 odnotowano odpowiednio: 63 096, 61 219, 56 106 zgłoszeń.

Analiza wybranych 200 zgłoszeń⁷⁶ wykazała, że w każdym przypadku podjęte zostały przez strażników odpowiednie działania. Ustalono, że w *Straży* prawidłowo i na bieżąco dokumentowano przebieg interwencji (m.in. w kartach interwencji, notatnikach służbowych strażników). W badanej próbie nie stwierdzono przypadków braku interwencji w związku ze zgłoszeniami od mieszkańców. Wynikami zbadanych interwencji były m.in.: unieruchomienie pojazdów poprzez zastosowanie urządzenia blokującego koła (dwa przypadki), wystawienie mandatów (19), pouczenia (21), dowóz do izby wytrzeźwień (14). W 92 przypadkach po przyjechaniu na miejsce interwencji, zgłoszenie okazało się być niepotwierdzone.

(dowód: akta kontroli str. 788-808; 1440-1450)

Jak ustalono średni czas reakcji⁷⁷ na zgłoszenia wpływające od mieszkańców w badanej próbie wyniósł 59,05 min⁷⁸. Badanie czasu reakcji na zgłoszenia wykazało, że nie przekroczył on maksymalnych czasów granicznych (przypisanych do różnych rodzajów zgłoszeń, np. zakłócanie ładu i porządku – do 60 min; sanitarno-porządkowe – do 24 h) określonych w dokumencie pn. *Procedura dla dyżurnych pełniących służbę na ul. Kilińskiego 81*⁷⁹.

(dowód: akta kontroli str. 788-808; 1593-1601)

W *Straży* nie były opracowywane statystyki zbiorcze dotyczące średniego czasu reakcji na zgłoszenia wpływające od mieszkańców.

Według wyjaśnień *Komendanta* funkcjonujące w *Straży* oprogramowanie *SumPro* nie umożliwiało wyliczenia czasu reakcji na zgłoszenia mieszkańców, gdyż przedmiotowe oprogramowanie nie zawierało pola wyboru (zakładki) umożliwiającego wybranie opcji – czas przybycia patrolu na miejsce interwencji. Ponadto podał, że z dniem 1 stycznia 2016 r. ww. oprogramowanie zostanie zastąpione oprogramowaniem MAX, które posiada moduł pozwalający m.in. na wyliczenie czasu reakcji na zgłoszenia przekazywane do *Straży* przez mieszkańców Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 1440-1450)

3.3. 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:

⁷⁵ Bezdomny; Drogowe; Handel; Niszczenie zieleni; Sanitarno – Porządkowe; Sanitarne (sople, nawisy); Spożywanie alkoholu w miejscu publicznym; Zakłócanie porządku; Zwierzęta; Inne.

⁷⁶ Do badania wybrano 200 zgłoszeń zaewidencjonowanych w 2014 r., po 20 z każdej kategorii zaprogramowanej w programie *SumPro*.

⁷⁷ Czas od momentu wprowadzenia zgłoszenia do *SumPro* do czasu dojazdu na zgłoszenie interwencyjne.

⁷⁸ Średnie czasy ustalono w następujących kategoriach interwencji przyporządkowanych w systemie *SumPro*: Bezdomny – 25,3 min.; Drogowe – 54,25 min.; Handel – 47,95 min.; Niszczenie zieleni – 45,90 min.; Sanitarno – Porządkowe – 175,20 min.; Sanitarne (sople, nawisy) – 38 min.; Spożywanie alkoholu w miejscu publicznym – 59,55 min.; Zakłócanie porządku – 29,30 min.; Zwierzęta – 66,65 min.; Inne – 48,30 min.

⁷⁹ Pod wskazanym adresem znajduje się Wydział Dowodzenia.

- uczestnictwie strażników w comiesięcznych spotkaniach rad osiedlowych (293 spotkania, w tym 77 w 2012 r., 120 w 2013 r. i 96 w 2014 r.), na których pozyskiwano wiedzę o problemach mieszkańców. Spotkania te rozpoczynały się od przekazania informacji o sposobie realizacji i interwencji wcześniej zgłoszonych potrzeb, a także o uzyskanym efekcie, którym było przyjęcie i zrealizowanie 444 interwencji (152 w 2012 r., 189 w 2013 r. i 103 w 2014 r.);
- pozyskiwaniu informacji o potrzebach mieszkańców przez strażników dzielnicowych bezpośrednio w terenie lub telefonicznie.

Komendant wyjaśnił m.in., że na spotkaniach *Straży* z radami osiedli wymieniano informacje w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Wskazywano mieszkańcom podmioty właściwe do załatwiania zgłaszanych przez nich spraw. Na ww. spotkaniach wskazywano również strażnikom miejsca, w których dochodzi do naruszania przepisów, zakłócania ładu i porządku publicznego, zanieczyszczania miejsc publicznych czy też spożywania alkoholu. Zebrane w ten sposób informacje były wykorzystywane przy dyslokacji patroli w terenie.

W opinii *Komendanta* podejmowana przez *Straż* współpraca z mieszkańcami ma się przyczynić do większej aktywności społeczności lokalnej w zakresie zwalczania negatywnych zachowań oraz do podnoszenia świadomości szybkiego zgłaszania interwencji, a co za tym idzie szybszej reakcji odpowiednich służb na zachowania niezgodne z prawem.

(dowód: akta kontroli str. 1421-1437)

3.4. *Straż* w latach 2012-2014 z własnej inicjatywy podejmowała działania mające na celu poprawę wizerunku *Straży*, poprzez m.in.:

- realizację programów profilaktycznych⁸⁰ w szkołach i przedszkolach;
- uczestnictwo w 139 festynach i piknikach rodzinnych (organizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty, organizacje pozarządowe, placówki oświatowe, parafie itp.);
- ułatwienie kontaktu ze *Strażą* za pośrednictwem strony internetowej, Facebooka, telefonu otwartego do *Komendanta*;
- realizację serialu (mini programu) o pracy *Straży*, emitowanego w lokalnej telewizji;
- rozpowszechnianie informacji o Klubie Honorowych Dawców Krwi PCK funkcjonariuszy *Straży*;
- uczestnictwo w takich inicjatywach jak Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, biegi charytatywne i pielgrzymki biegowe;
- organizowanie szkoleń dla mieszkańców w zakresie samoobrony;
- bezpłatne znakowanie rowerów (w 2012 – 735 sztuk, 2013 – 832 i 2014 – 807);
- organizowanie zbiórek odzieży dla bezdomnych oraz karmy dla zwierząt;
- organizację dla dzieci: Dnia Dziecka⁸¹, spotkań z sekcją konną, kolonii letnich jak również półkolonii i zimowisk, balów karnawałowych, rajdu po lesie Łagiewnickim i konkursów ekologicznych.

Według wyjaśnień *Komendanta* organizacja imprez cyklicznych miała na celu m.in.: wzbudzenie zaufania do służb mundurowych, przekonanie o możliwości zwrócenia się do *Straży* o pomoc w każdej sytuacji i z każdym problemem, przekazanie podstawowych informacji o służbach miejskich, rozwijanie zdolności poznawczych, zwrócenie uwagi na środowisko i wygląd miasta.

(dowód: akta kontroli str. 229-434; 1421-1437)

⁸⁰ Były to m.in.: *Przedszkolak i pies; Bezpiecznie w domu, w szkole i na podwórku; Dziecko i ruch drogowy.*

⁸¹ Pn. Bezpieczne Dzieci – szczęśliwe dzieci.

3.5. W okresie objętym kontrolą do *Prezydenta* zgłoszono 64 interpelacje radnych dotyczące *Straży*. Ponad połowa z nich (31) dotyczyła bieżących próśb o interwencję w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Pozostałe dotyczyły pozyskania danych bądź informacji (23) lub innych zagadnień dotyczących *Straży* (10)⁸².

W latach 2012, 2013 i 2014 działalność *Straży* była przedmiotem obrad Komisji:

- Ładu Społeczno – Prawnego (łącznie na 23 posiedzeniach⁸³);
- Finansów, Budżetu i Polityki Podatkowej (łącznie na 10 posiedzeniach⁸⁴).

Z otrzymanych 13 opinii radnych i przewodniczących rad osiedlowych (spośród 40 wysłanych radnym Miasta Łodzi i 36 przewodniczącym rad osiedlowych) na temat działalności *Straży* w latach 2012-2014 wynikało, że mieszkańcy zgłaszali do nich skargi lub wnioski (ogółem 15), głównie na brak aktywności i reakcji na zgłaszane problemy⁸⁵. Jednocześnie w dziewięciu przypadkach oceniono, że działalność *Straży* zdecydowanie odpowiada lub raczej odpowiada oczekiwaniom zgłaszanym przez społeczność lokalną. W trzech przypadkach opiniodawcy uznali, że *Straż* nie spełnia tych oczekiwań. W jednym przypadku nie wyrażono opinii.

(dowód: akta kontroli str. 1101-1414; 1615-1660)

Dobra praktyka

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jako dobrą praktykę poddawanie przez *Straż* wnikliwej analizie skarg i wniosków, które w świetle przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸⁶ nie podlegają rozpatrzeniu. W *Straży* zapewniono wiele sposobów ich przyjmowania: osobiście, listownie (zarówno tradycyjnie jak i elektronicznie, przy czym zgłoszenie elektroniczne nie wymagało dla rozpatrzenia certyfikowanego podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego ePUAP), telefonicznie oraz przez portale społecznościowe – Facebook.

(dowód: akta kontroli str. 652-787; 1421-1437)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rezultaty działalności *Straży* w odniesieniu do oczekiwań zgłaszanych przez społeczność lokalną uwzględniając w szczególności pozytywne opinie radnych Miasta i przewodniczących rad osiedlowych oraz zmniejszającą się liczbą skarg na jej działalność. Pozytywnie należy również ocenić działania *Straży* przy podejmowaniu objętych badaniem interwencji oraz działania kształtujące pozytywny wizerunek strażnika.

4. Gospodarność wydatków ponoszonych na realizację działań *Straży*

Opis stanu
faktycznego

4.1. Wydatki latach 2012, 2013 i 2014 poniesione na działalność *Straży* (bez wydatków majątkowych) wyniosły odpowiednio: 28 737 699,19 zł; 28 423 638,78 zł i 27 473 148,32 zł z tego:

- z planu finansowego jednostki budżetowej (*Straż Miejska*) odpowiednio: 28 346 082,00 zł; 28 029 739,00 zł i 27 048 420,00 zł; wydatki dotyczyły głównie wynagrodzeń wraz z pochodnymi oraz bieżącego utrzymania jednostki;
- z planu finansowego jednostki budżetowej (*Urząd Miasta*) odpowiednio: 391 617,19 zł; 393 899,78 zł i 424 728,32 zł; wydatki poniesiono z tytułu obsługi

⁸² Usunięcia wraku samochodu (3 szt.), w sprawie zieleni miejskiej (4 szt.), braku miejsc parkingowych (2 szt.), działaniach straży przy interwencji drogowej (1 szt.).

⁸³ Odpowiednio: 8, 7 i 8.

⁸⁴ Odpowiednio: 4, 5 i 1.

⁸⁵ Spożywanie alkoholu, dzięki wysypiska, zbyt rygorystyczne podejście do utylizacji/palenie liści i gałęzi, kwestie zanieczyszczania osiedli przez psie odchody.

⁸⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

związanej z obsługą administracyjną postępowania mandatowego w zakresie egzekucji należności z tytułu wystawionych mandatów.

(dowód: akta kontroli str. 10; 11-28; 1347)

4.2. Wydatki majątkowe Straży w kontrolowanym okresie wyniosły łącznie 1 250 687,00 zł, z tego:

- w 2012 r. wydatkowano kwotę 1 151 942,00 zł, z przeznaczeniem na:
 - a) wydatki inwestycyjne (§ 6050) – 499 822,00 zł na adaptację i modernizację budynków użytkowanych przez Straż;
 - b) zakupy inwestycyjne (§ 6060) – 652 120,00 zł, zakupiono: dwa radiowozy do przewozu osób nietrzeźwych⁸⁷, 14 taserów z wyposażeniem⁸⁸, dwa konie z rzędem jeździeckim⁸⁹, sprzęt komputerowy oraz licencje⁹⁰, 13 zestawów radiotelefonów z wyposażeniem⁹¹;
- w 2013 wydatkowano kwotę 97 745,00 zł (§ 6060), z przeznaczeniem na zakup trzech zestawów komputerowych UPS, serwer, dwie macierze oraz oprogramowanie zarządzające siecią;
- w 2014 wydatkowano kwotę 1 000,00 zł (§ 6050), z przeznaczeniem na pomiary radiowe do budowy punktów kamerowych w ramach planowanej inwestycji pn. *System Monitoringu Miejskiego w Łodzi*.

(dowód: akta kontroli str. 12-14; 1421-1438)

4.3. Koszty amortyzacji w poszczególnych latach kształtowały się następująco: 748 201,51 zł w 2012 r.; 728 972,13 zł w 2013 r. i 596 104,59 zł w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 809-811)

4.4. Udział wydatków bieżących Straży w wydatkach bieżących Miasta⁹² w latach 2012, 2013 i 2014 stanowił odpowiednio: 1,02%, 1,00% i 0,96%.

(dowód: akta kontroli str. 12-14; 1349)

4.5. Wskaźnik kosztów jednej interwencji *przeliczeniowej* rozumiany jako iloraz liczby interwencji i wydatków bieżących⁹³ wyniósł średnio 34,92 zł⁹⁴ i był on zbliżony do wskaźnika dla 16 miast (34,98 zł), ale wyższy od wskaźnika dla grupy miast (26,68 zł).

(dowód: akta kontroli str. 34-37)

4.6. Koszt utrzymania Straży przypadający na jednego mieszkańca w Łodzi⁹⁵ wyniósł średnio 39,62 zł⁹⁶ i był wyższy zarówno od wskaźnika dla grupy miast (35,67 zł) jak i od wskaźnika dla 16 miast (33,25 zł).

4.7. Koszt utrzymania Straży przypadający na jeden km² w Łodzi⁹⁷ wyniósł średnio 96 202,88 zł⁹⁸ i był wyższy o 32,7% od wskaźnika dla 16 miast (72 482,10 zł) oraz o 19,1% od wskaźnika dla grupy miast (80 785,29 zł).

(dowód: akta kontroli str. 34-37)

⁸⁷ 185 485,00 zł.

⁸⁸ 99 997,00 zł.

⁸⁹ 49 997,00 zł.

⁹⁰ 153 877,00 zł.

⁹¹ 162 764,00 zł.

⁹² Wydatki bieżące Miasta ogółem wyniosły odpowiednio: 2 791 083 618,35 zł; 2 807 249 715,58 zł i 2 817 553 999,07 zł.

⁹³ Wydatki ogółem na działalność Straży (bez wydatków majątkowych).

⁹⁴ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 34,27 zł; 34,15 zł i 36,51 zł.

⁹⁵ Wskaźnik z uwzględnieniem kosztów amortyzacji wyniósł odpowiednio: 41,01 zł; 40,98 zł i 39,76 zł. Średnio 40,59 zł.

⁹⁶ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 39,97 zł; 39,96 zł i 38,91 zł.

⁹⁷ Wskaźnik z uwzględnieniem kosztów amortyzacji wyniósł odpowiednio: 100 548,68 zł; 99 412,14 zł i 95 717,83 zł. Średnio 98 559,55 zł.

⁹⁸ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 97 997,27 zł; 96 926,30 zł i 93 685,08 zł.

4.8. Całkowity koszt utrzymania jednego etatu strażnika w Łodzi⁹⁹ wyniósł średnio 69 145,82 zł¹⁰⁰ i był niższy (o 4,2%) od wskaźnika dla grupy miast (72 211,22 zł) oraz niższy (o 5,4%) od wskaźnika dla 16 miast (73 056,24 zł)

4.9. Wskaźnik kosztów osobowych dla jednej interwencji „przeliczeniowej”¹⁰¹ Straży wyniósł średnio 30,09 zł¹⁰² i był wyższy (o 32,9%) od wskaźnika dla grupy miast (22,64 zł) oraz wyższy (o 1,9%) od wskaźnika dla 16 miast (29,53 zł).

(dowód: akta kontroli str. 34-38)

4.10. W wyniku kontroli 14 wydatków¹⁰³ na łączną kwotę 198 604,08 zł, tj. 5,57% ogółu wydatków budżetowych poniesionych w kontrolowanym okresie z wyłączeniem wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi i majątkowych (sześć dotyczących szkoleń na kwotę 25 480,00 zł; sześć dotyczących zakupów materiałów i wyposażenia na kwotę 170 364,08 zł; dwa dotyczące wynagrodzeń bezosobowych na kwotę 2 760,00 zł) stwierdzono, że dokonanie wydatków poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców¹⁰⁴.

(dowód: akta kontroli str. 812-1072)

4.11. Wysokość wynagrodzeń dla pracowników Straży¹⁰⁵ ustalano w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujące¹⁰⁶ oraz o uregulowania wewnętrzne takie jak: *Regulamin Pracy, Regulamin Wynagradzania Straży Miejskiej w Łodzi oraz Zarządzenie Prezydenta w sprawie określenia wynagrodzenia kierowników i zastępców kierowników miejskich jednostek organizacyjnych*.

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 wieloletnią pracę, dodatku specjalnego (za okresowe zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań), premii regulaminowej, premii sprawnościowej¹⁰⁷, nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej¹⁰⁸, dodatku za pracę w porze nocnej, wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, odprawy emerytalnej lub rentowej.

(dowód: akta kontroli str. 1662)

4.12. W latach 2012, 2013 i 2014 Straż na wynagrodzenia pracowników wydatkowała odpowiednio: 24 120 398 zł (w tym strażnicy 21 158 782 zł), 24 196 281 zł (w tym strażnicy 21 099 554 zł), 23 479 668 zł (w tym strażnicy 20 527 783 zł), co stanowiło 74,6%, 75,3% i 75,9% wydatków bieżących.

⁹⁹ Wskaźnik z uwzględnieniem kosztów amortyzacji wyniósł odpowiednio: 69 871,80 zł; 71 628,04 zł i 71 061,40 zł. Średnio 70 839,68 zł.

¹⁰⁰ W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 68 098,81 zł; 69 836,95 zł i 69 552,27 zł.

¹⁰¹ Iloraz wydatków osobowych i liczby interwencji.

¹⁰² W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 29,20 zł; 29,50 zł i 31,73 zł.

¹⁰³ Wyboru próby wydatków dokonano stosując kryterium najwyższych wydatków w trzech grupach: wynagrodzeń bezosobowych, zakupów materiałów i wyposażenia oraz szkoleń.

¹⁰⁴ Badanie NIK ograniczyło się jedynie do ustalenia, czy dokonanie wybranych do kontroli wydatków poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców bez szczegółowego badania 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.).

¹⁰⁵ Strażnicy i pracownicy pomocniczy i obsługi.

¹⁰⁶ Ustawa o strażach gminnych; ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

¹⁰⁷ Na podstawie Zarządzenia Nr 48/2013 Komendanta Straży Miejskiej w Łodzi z dnia 20 sierpnia 2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu Wynagradzania Straży Miejskiej w Łodzi - premia sprawnościowa została włączona do wynagrodzenia zasadniczego.

¹⁰⁸ Sprawa opisana w pkt 2.6. wystąpienia pokontrolnego.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto strażników wyniosło: w 2012 r. – 4 567 zł; w 2013 r. – 4 916 zł i w 2014 r. – 4 601 zł; a netto odpowiednio: 3 256 zł; 3 514 zł i 3 307 zł (wzrost w 2013 r. o 7,76% i spadek w 2014 r. o 6,19%).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników na stanowiskach urzędniczych i obsługi wyniosło: w 2012 r. – 3 184 zł; w 2013 r. – 3 342 zł i w 2014 r. – 3 323 zł; a netto odpowiednio: 2 317 zł; 2 416 zł i 2 462 zł (wzrost w 2013 r. o 4,67% i spadek w 2014 r. o 0,47%).

(dowód: akta kontroli str.10; 13-16; 1662)

4.13. Straż zawarła w latach 2012, 2013 i 2014 dwie umowy zlecenia¹⁰⁹, wydając na wynagrodzenia bezosobowe kwotę 3 685,00 zł. Umowy te zostały zawarte z pracownikiem Straży, zatrudnionym na stanowisku Starszego Specjalisty BHP. Przedmiotem ww. umów było przeprowadzenie szkoleń okresowych BHP pracowników Straży.

Jak wyjaśnił *Komendant*, umowy te zawarto w związku z zaleceniami po kontroli Państwowej Inspekcji Pracy z dnia 13 lipca 2011 r., w której Inspektor PIP wnosił o ograniczenie obowiązków wykonywanych przez pracownika służby BHP w podstawowym czasie pracy do zadań określonych dla tych pracowników w § 2 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy¹¹⁰.

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

(dowód: akta kontroli str. 10; 1073-1100)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z analizy porównawczej Straży 16 miast wojewódzkich wynika, że w okresie objętym kontrolą w Łodzi zapewniono dobre warunki pracy strażników mające wpływ na bezpieczeństwo mieszkańców. Na jednego strażnika przypadło do patrolowania 0,72 km² powierzchni miasta oraz dbałość o bezpieczeństwo 1 745 osób, co plasowało Łódź na drugim miejscu spośród 16 badanych miast. Zostało to osiągnięte przy jednym z wyższych poziomów wydatków (39,62 zł) ponoszonych przez Straż w przeliczeniu na jednego mieszkańca miasta. Także koszty utrzymania Straży w odniesieniu do obsługiwanej powierzchni, a także uzyskiwanych efektów rzeczowych (koszt na jedną interwencję „przeliczeniową”) były relatywnie wysokie. Na uwagę zasługuje fakt, że ww. wskaźniki, uwzględniające liczbę mieszkańców oraz obszar przypadający na jednego strażnika były lepsze o 28,7% oraz o 44,6% od odpowiednich wskaźników dla 16 miast. Taki poziom został osiągnięty przy wskaźnikach kosztowych (koszt utrzymania Straży na jednego mieszkańca i koszt przypadający na 1 km²), które były wyższe od odpowiednich wskaźników dla 16 miast tylko o 19,2% i o 32,7%.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie gospodarowanie przez Straż środkami przeznaczonymi na jej ustawową i statutową działalność. Na racjonalność gospodarowania składały się m.in. zachowanie konkurencyjnego trybu wyboru wykonawców usług, wykorzystywanie efektów prac zleconych w działalności jednostki oraz stosowanie jasnych i jednolitych zasad ustalania wysokości wynagrodzeń pracowników Straży.

¹⁰⁹ W okresie objętym kontrolą zawarto dwie umowy zlecenia w roku 2012: nr 1/2012 z dnia 4.01.2012 r. oraz nr 2/2012 z dnia 2.07.2012 r.

¹¹⁰ Dz. U. Nr. 109, poz. 704 ze zm.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹¹ 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.

Warszawa, dnia listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontroler
Michał Maćkiewicz
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

.....
podpis

¹¹¹Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1096).