



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.014.01.2015
P/15/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/006 – Finansowanie straży miejskich
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marek Ozga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95348 z dnia 17 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Straż Miejska w Białymstoku, ul. Składowa 11, 15-399 Białystok (dalej „Straż”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Kolenda, Komendant Straży Miejskiej w Białymstoku (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹, funkcjonowanie Straży Miejskiej w Białymstoku w okresie od 2012 do 2014 r.². Straż realizowała swoje zadania (ustawowe oraz wynikające z prawa miejscowego) w oparciu o roczne plany działania. Podejmowane czynności skoncentrowano na osiągnięciu trzech głównych celów, tj. poprawy skuteczności, utrzymania osiągniętego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wzrostu zaufania do Straży. W tym celu dostosowano strukturę organizacyjną do obszaru działania formacji, wprowadzono całodobową służbę patrolową, do której skierowano wykwalifikowaną i odpowiednio wyposażoną kadrę strażników. Podejmowano skuteczne interwencje w sprawach istotnych dla mieszkańców Białegostoku, zgłoszonych do Straży. Bez zbędnej zwłoki prowadzono czynności wyjaśniające, a średni czas interwencji (liczony od momentu wydania polecenia do zakończenia interwencji) wynosił 29 minut. Pozytywny wizerunek strażników wśród mieszkańców kreowano także w oparciu o rezygnację z podejścia restrykcyjnego na rzecz edukacyjnego. W jednostce racjonalnie gospodarowano środkami przeznaczonymi na statutową działalność, finansując z nich głównie koszty utrzymania średniorocznie 126 etatów strażników. Chociaż średni koszt utrzymania jednego etatu wynosił 74.463 zł, to budżet Straży stanowił niecały procent wydatków przeznaczonych na funkcjonowanie Miasta Białegostoku.

Stwierdzona nieprawidłowość, niemająca istotnego wpływu na funkcjonowanie formacji, polegała na rozliczaniu prac wykonanych w ramach 39 umów zlecenia o wartości 114.220 zł, z naruszeniem zasad rachunkowości wprowadzonych zarządzeniem Komendanta nr 23/2010 z 23 lipca 2010 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Straż funkcjonuje w oparciu o roczne plany działania określające cele i zadania, które należy osiągnąć w efekcie ich realizacji. Plany poszczególnych komórek organizacyjnych dostosowano do realizacji wybranych przez Komendanta trzech głównych celów: [1] poprawy skuteczności działania, [2] utrzymania osiągniętego poziomu bezpieczeństwa

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

² Kontrolą objęto również działania wcześniejsze i późniejsze związane z przedmiotowy zakresem kontroli.

i porządku publicznego w Białymstoku oraz [3] wzrostu zaufania do formacji Straży Miejskiej w Białymstoku. Wskazano działania niezbędne do wykonania zadań. I tak:

- a. osiągnięciu poprawy skuteczności działania w latach 2012-2014 służyła realizacja zadań polegających na zwiększeniu liczby funkcjonariuszy Straży, rozbudowie sieci radiowo telefonicznej na terenie Białegostoku (w tym zakup przemiennika radiowego, rejestratora rozmów telefonicznych i radiotelefonicznych), podnoszeniu kwalifikacji i sprawności fizycznej funkcjonariuszy (w tym zakup wyposażenia pomieszczenia do ćwiczeń), efektywnym zarządzaniu patrolami zmechanizowanymi posiadającymi pozycjonowanie na mapie Białegostoku,
- b. utrzymanie osiągniętego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Białymstoku wymagało m.in. cyklicznych działań w rejonach uznawanych za zagrożone negatywnymi zjawiskami, patrolowania obszarów miasta wskazywanych przez mieszkańców, efektywnego zwalczania wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu osób i mienia, wykroczeń przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu, poprawy stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, utrzymania czystości i porządku w Białymstoku przestrzegania ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi,
- c. wzrostowi zaufania do formacji Straży, służyć miało m.in. utrzymanie stałego kontaktu z mieszkańcami, rozpoznawanie rzeczywistych potrzeb i oczekiwań mieszkańców, rozwiązywanie problemów lokalnych mieszkańców, prowadzenie programów profilaktycznych wśród dzieci i młodzieży oraz dorosłych mieszkańców Białegostoku, przyjmowanie uwag i opinii mieszkańców za pomocą strony internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 57-64)

Komendant Krzysztof Kolenda stwierdził, że tworząc roczne plany działania brano pod uwagę doświadczenia z lat poprzednich wynikające z monitorowania realizacji planów działania oraz zadania ustawowe straży gminnych, specyfikę regionu, najczęściej realizowane czynności, a przede wszystkim oczekiwania mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 317)

1.2. Do oceny realizacji zadań przyjęto 32 mierniki, mające charakteryzować stopień ich wykonania. Były to dane liczbowe odnośnie zdarzeń lub działań należących do kompetencji Straży. W rocznych planach działania, do monitorowania realizowanych celów i określenia stopnia wykonania zadań przyporządkowano ww. mierniki. I tak:

- a. wykonanie pięciu zadań umożliwiających poprawę skuteczności działania mierzono za pomocą zestawu 10 wskaźników ilościowych, w tym m.in. określających średnią liczbę służb ośmiogodzinnych, kilometrów przejechanych przez samochody służbowe, ujawnionych przestępstw oraz osób ujętych i przekazanych Policji, interwencji przypadających na strażnika, czy też szkoleń Strażników oraz liczby strażników uczestniczących w szkoleniach,
- b. wykonanie sześciu zadań służących utrzymaniu osiągniętego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Białymstoku oceniano na podstawie 12 wskaźników ilościowych określających efektywność podejmowanych działań m.in. w zakresie podjętych interwencji za wykroczenia ujęte w kodeksie wykroczeń, pojazdów unieruchomionych poprzez zastosowanie urządzenia do blokowania kół, osób doprowadzonych do izby wytrzeźwień lub miejsc zamieszkania, podjętych interwencji dotyczących zanieczyszczenia, zaśmiecania, niszczenia zieleni oraz dotyczących zwierząt, imprez i innych wydarzeń w czasie których służbę pełnili Strażnicy,
- c. wykonanie pięciu zadań mających na celu wzrost zaufania do formacji białostockich strażników oceniano w oparciu o dziewięć wskaźników w tym m.in. dotyczących rodzaju i liczby działań profilaktycznych przeprowadzonych indywidualnie i we współpracy z innymi służbami lub instytucjami, liczby przyjętych zgłoszeń na numer alarmowy 986 i numery dyżurne, liczby spotkań z mieszkańcami i uczniami w szkołach, liczby wspólnych patroli z Policją, Żandarmerią Wojskową, Strażą Graniczną, Służbą Ochrony Kolei i innymi służbami, liczby potwierdzonych skarg dotyczących działalności jednostki i strażników.

Analiza przyjętych mierników wykazała, że na poziom realizacji części z nich Straż nie miała wpływu. Dotyczyło to:

- liczby czynności zrealizowanych na zlecenie innych służb, określającej poprawę skuteczności działania,
- liczby zabezpieczonych imprez masowych określających stopień utrzymania osiągniętego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- liczby przyjętych zgłoszeń na numer alarmowy 986 i numery dyżurne określającej wzrost zaufania do formacji białostockich strażników. (dowód: akta kontroli str. 65-70)

Komendant wyjaśnił, że „przyjęte w rocznym planie działania mierniki miały za zadanie w tych przypadkach dostarczyć informacji o podejmowanych działaniach, a pośrednio wspomagać ocenę realizacji określonych zadań. Chociaż nie zależały one od działań strażników to wskazywały jakie działania są oczekiwane przez społeczność Białegostoku”.

(dowód: akta kontroli str. 426-427)

1.3. Corocznie naczelnicy wydziałów i kierownicy komórek organizacyjnych zobligowani byli do sporządzania rejestrów ryzyka odnoszących się do celów, zadań i realizowanych programów, a w szczególności do tych działań, które określono w rocznych planach działania formacji.

W rejestrach tych celom i zadaniom przyporządkowywano zidentyfikowane ryzyka, wskazywano na czym polegało każde z nich, ich istotność, prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia. Określano również sposób reakcji na ryzyka (głównie działanie, sporadycznie transfer i tolerowanie), działania planowane i podejmowane w celu jego minimalizacji oraz osobę odpowiedzialną.

Analiza sporządzonych rejestrów wykazała, że dotyczyły one również celów i zadań zaplanowanych i realizowanych w ramach rocznych planów działalności, w tym m.in.:

- osiągnięcie poprawy skuteczności działania mogło być zagrożone ryzykiem nieprawidłowego podejmowania interwencji, zbyt małej liczby wystawionych patroli do służby pieszej patrolowej i obchodowej, małą liczbą interwencji w przeliczeniu na strażnika, czy też dużą liczbą przejechanych kilometrów przez pojazdy służbowe w stosunku do ilości interwencji. Jako działania zaradcze wprowadzono sprawdzanie efektywności pełnionych służb przy rozliczeniu ze służby, łączenie rejonów służbowych patrolom pieszym i obchodowym, zwiększanie liczby patroli pieszych w rejonach, dyslokację patroli zmotoryzowanych wg ilości zgłoszeń w rejonie, czy też dyslokację służb z uwzględnieniem stanu osobowego oraz potrzeb,
- utrzymanie osiągniętego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego mogło być obciążone ryzykiem utraty zdrowia i życia przez funkcjonariuszy, ryzykiem braku reakcji na wszystkie ujawnione wykroczenia, nadmiernego wydłużenia czasu prowadzenia czynności wyjaśniających lub błędów w sposobie prowadzenia czynności wyjaśniających. Zapobiec temu miały cykliczne szkolenia z zakresu bhp, prowadzenie czynności wyjaśniających oraz opracowanie właściwych procedur postępowania strażników przy prowadzeniu czynności,
- wzrostowi zaufania do formacji Straży mogła zagrażać m.in. niekompletność informacji przekazywanych mieszkańcom o stanie zagrożeń i ich rodzaju, brak materiałów promocyjnych czy też nieprzestrzeganie kodeksu etyki pracowników Straży. Przeciwdziałania w tym zakresie polegały na powołaniu sztabu koordynującego działanie służb, utrzymywaniu kontaktu z mieszkańcami, zamieszczaniu na stronie internetowej aktualnych informacji na temat prowadzonej działalności jak również szkoleniu pracowników podnoszących ich kwalifikacje i postawę moralną.

(dowód: akta kontroli str. 65-66, 99-105)

1.4. W okresie objętym kontrolą Straż realizowała zadania, ujęte w katalogu określonym w art. 11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych³ oraz zadania wyznaczone postanowieniami Statutu nadanego przez Radę Miasta Białegostoku.

(dowód: akta kontroli str. 4-8, 36-47, 125-147)

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.

Nie prowadzono natomiast kontroli publicznego transportu zbiorowego (art. 11 ust. 1 pkt 2a ww. ustawy), zadania pominiętego w Statucie Straży. Komendant wyjaśnił, że kontrole skutkujące zastosowaniem środków represyjnych w związku ze stwierdzonymi wykroczeniami z ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁴ stanowiły znikomy promil działalności straży gminnych (miejskich) w Polsce. W 2014 roku odnotowano na terenie całego kraju 145 takich kontroli. Dodał, że „*priorytetem działania straży jest zadośćuczynienie oczekiwaniom społecznym objawiających się przede wszystkim przekazywanymi zgłoszeniami. Wobec powyższego funkcjonariusze Straży Miejskiej w Białymstoku skupiali się głównie na realizacji tych czynności, marginalizując jednocześnie zadania, które przypisane są bardziej specjalistycznym służbom. Nie oznacza to, że strażnicy nie podjęliby interwencji w wymagającej tego sytuacji*”. W jego ocenie tego typu zadania należą do kompetencji Inspekcji Transportu Drogowego.

Analiza zgłoszeń mieszkańców, skarg napływających do Straży oraz planów działania wykazała, że nie było zapotrzebowania na takie kontrole.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 128-129, 137-138, 144-145, 375-376)

Organ samorządowy nie wskazywał Straży do realizacji zadań priorytetowych, określił natomiast katalog 19 dodatkowych zadań wynikających z ustaleń zawartych w prawie miejscowym, a polegających m.in. na:

- kontrolowaniu i podejmowaniu stosownych działań dla zapewnienia czystości i estetycznego wyglądu miasta, a w szczególności budynków komunalnych, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obszarów i miejsc przeznaczonych do użytku publicznego,
- informowaniu właściwych służb o stwierdzonych nieprawidłowościach stanu nawierzchni jezdni i ciągów pieszych, stanu oznakowania i oświetlenia ulic oraz prawidłowości zabezpieczenia i oznakowania prac prowadzonych w pasie drogowym,
- kontrolowaniu i egzekwowaniu prawidłowości numeracji porządkowej posesji, czytelności i estetyki tablic z nazwami ulic, estetyki miejsc plakatowania i ogłoszeń, funkcjonowania reklam świetlnych,
- podejmowaniu działań dla ograniczenia zjawisk degradacji środowiska naturalnego, a w szczególności przeciwdziałaniu niszczeniu zieleni miejskiej, obiektów przyrodniczych, kompleksów leśno-parkowych oraz zanieczyszczenia wód,
- ujawnianiu i powodowaniu usuwania pojazdów i wraków samochodowych, porzuconych w innych niż drogi miejscach publicznych,
- egzekwowaniu należytego stanu sanitarno-higienicznego na terenach targowisk, hal targowych i w handlu okrężnym,
- egzekwowaniu przepisów porządkowych obowiązujących na terenie miasta,
- informowaniu o zauważonych awariach w sieci ciepłowniczej, telekomunikacyjnej, wodnokanalizacyjnej, energetycznej i gazowniczej – instytucji powołanych do natychmiastowego ich usuwania, bądź wyznaczonych w tym celu innych podmiotów oraz administratorów tych obiektów i urządzeń,
- udzielaniu niezbędnej asysty pracownikom organów administracji samorządowej, na ich wniosek, przy czynnościach wykonywanych z mocy prawa, zwłaszcza w środowiskach patologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 193)

Analiza rocznych sprawozdań z funkcjonowania Straży wykazała, że podejmowane przez strażników działania skoncentrowano na problemach istotnych dla mieszkańców Białegostoku. Struktura podejmowanych interwencji w latach 2012-2014 wynikała ze zgłoszeń mieszkańców i nie ulegała w tym czasie istotnym zmianom. Przedstawiała się ona następująco:

- 25% spraw dotyczyło nieprawidłowości w zakresie ruchu drogowego, w większości związanych z nieprawidłowym parkowaniem pojazdów,
- 18% spraw dotyczyło spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych,

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm.

- 13% spraw dotyczyło nieprawidłowości w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości,
- 11% spraw dotyczyło osób bezdomnych,
- 9% spraw dotyczyło naruszeń w zakresie utrzymania zwierząt domowych oraz bezpańskich psów,
- 5% spraw dotyczyło zgłoszeń awarii urządzeń komunalnej infrastruktury technicznej,
- 4% spraw dotyczyło zgłoszeń o niszczeniu mienia,
- 3% spraw dotyczyło zakłócania porządku publicznego,
- 12% spraw dotyczyło m.in. niszczenia zieleni przez niewłaściwie zaparkowane pojazdy, bezpieczeństwa osób i mienia, żebrania, handlu w miejscach objętych zakazem oraz sprzedaży artykułów zabronionych w handlu okrężnym (głównie alkoholu i papierosów). (dowód: akta kontroli str. 38-47, 128-129, 137-138, 144-145.)

W strukturze rodzajowej interwencji największy odsetek stanowiły interwencje zakończone wystawieniem przez strażników mandatu karnego odpowiednio 62,4% w 2012 roku, 55,7% w 2013 roku i 49,7% w 2014 roku (średniorocznie 55,9% ogółu interwencji). Kolejną pozycję stanowiły interwencje zakończone zastosowaniem środka oddziaływania wychowawczego tzw. pouczeń – 32,5%, 40,% i 38,9% (średniorocznie 37,1%). Interwencje zakończone skierowaniem przez Straż wniosku do sądu stanowiły kolejno 4,3%, 3,8%, 10,6%, a średniorocznie 6,2%. Natomiast przekazanie spraw innym organom stanowiło około 0,8% podejmowanych przez strażników.

W okresie objętym badaniem Straż stopniowo odstępowała od stosowania oddziaływań restrykcyjnych (udział interwencji zakończonych mandatami systematycznie malał), na rzecz działań edukacyjnych w formie udzielania pouczeń. Uwzględnić przy tym należy fakt, iż formacja z Białegostoku nie wystawiała mandatów karnych na podstawie fotoradarów, ponieważ nie wykorzystywała w służbie takich rejestratorów.

(dowód: akta kontroli str. 56, 152, 157, 162)

Poza zadaniami z zakresu ochrony porządku publicznego wynikającymi z ustaw oraz prawa miejscowego Straż nie wykonywała innych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 128-129, 137-138, 144-145)

1.5. Stosownie do postanowień rozporządzenia MSWiA z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy⁵ Straż nawiązała i systematycznie prowadziła współpracę z Policją⁶. W jej ramach strażnicy:

- pełnili służbę we wspólnych patrolach. W poszczególnych latach wspólnie z policjantami pionu prewencji ruchu drogowego, z dzielnicowymi i w ramach patrolu szkolnego zorganizowano odpowiednio 954, 405 i 549 wspólnych patroli,
- prowadzili cykliczne wspólne akcje prewencyjne, mające na celu ochronę porządku publicznego głównie w centrum Białegostoku i na niektórych dzielnicach mieszkaniowych o zabudowie wielorodzinnej. Dotyczyło to akcji pod kryptonimem „Zimowy Ratownik”, „Błysk”, „Bezpieczne Centrum”, „Dyskoteka”, „Mobilny Posterunek”, „Znicz”, „Bezpieczna Wielkanoc”, i „Cmentarna Hiena”,
- pomagali w zabezpieczeniu funkcjonowania układu drogowego Białegostoku w związku z wystąpieniem ekstremalnych warunków pogodowych grożących paraliżem miasta, a w tym nadzorowali newralgiczne skrzyżowania w mieście,
- uczestniczyli w zabezpieczaniu imprez sportowych i kulturalnych, a także uroczystości państwowych, samorządowych i kościelnych,
- uczestniczyli (komendant lub jego przedstawiciel) w comiesięcznych odprawach służb prewencyjnych Komendy Miejskiej Policji.

⁵ Dz. U. Nr 220, poz. 1732.

⁶ Zasady współpracy formacji zawarto w porozumieniu podpisanym 20 grudnia 2006 r. w sprawie współpracy Komendy Miejskiej Policji w Białymstoku i Straży Miejskiej w Białymstoku w zakresie ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ponadto w ramach podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wymiany doświadczeń strażnicy uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez Wydział Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej i Wojewódzkiej Policji oraz Oddziału Prewencji Policji, w zakresie okresowego przeszkolenia uzupełniającego z przepisów ruchu drogowego, w zakresie technik interwencji dla dzielnicowych, technik interwencji i szkolenia doskonalącego dla przewodników psów służbowych, w warsztatach dla funkcjonariuszy realizujących zadania patrolowo-interwencyjne. W 2014 roku wzięli również udział (14 strażników z Wydziału Prewencji Straży Miejskiej) w ćwiczeniach taktycznych organizowanych przy współudziale Policji pn.: „Ignatki 2014”. (dowód: akta kontroli str. 130, 139, 146, 163-168)

Podjęto również współpracę z innymi służbami, instytucjami i organizacjami funkcjonującymi w Białymstoku. W szczególności współdziałano przy prowadzeniu kontroli punktów skupu złomu (pod kątem skupu metali pochodzących z kradzieży), targowisk (sprzedaż artykułów alkoholowych i tytoniowych bez polskich znaków akcyzy), miejskich terenów leśnych (zanieczyszczenia oraz kradzież drzewa - choinek), na przejazdach kolejowo – drogowych celem wyeliminowania zagrożeń wynikających z niezachowania należytej ostrożności przez pieszych, kierowców i rowerzystów. Straż współdziałała również w ramach prac Zespołu ds. Realizacji Programu Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu, przy zabezpieczaniu miejsc zdarzeń (wypadków drogowych, pożarów, awarii urządzeń komunalnych) oraz przy weryfikacji danych podawanych przez właścicieli pojazdów dotyczących sprawców wykroczeń drogowych spoza Unii Europejskiej⁷.

(dowód akta kontroli str. 164, 166, 168-169)

1.6. Analiza regulaminu Straży i regulaminu pracy Straży wykazała, że zadania ustawowe i zadania powierzone przez organy samorządowe zostały uwzględnione i przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym Straży⁸. Badanie 57 teczek osobowych strażników zatrudnionych w Wydziale Prewencji i Dzielnicowych Referatu Północ wykazało, że w ich indywidualnych zakresach obowiązków uszczegółowiono podejmowane czynności. W szczególności wyznaczono strażnikom do realizacji:

- patrolowanie wyznaczonych rejonów Białegostoku,
- ochronę porządku publicznego w zakresie wynikającym z ustaw i aktów prawa miejscowego,
- kontrolę przepisów dotyczących złego traktowania zwierząt,
- kontrolę dzikich wysypisk i podejmowanie działań zmierzających do ich likwidacji,
- egzekwowanie prawidłowego parkowania pojazdów i niedopuszczenie przede wszystkim do niszczenia zieleni,
- doprowadzanie osób nietrzeźwych do Izby Wyrzeźwień,
- egzekwowanie prawidłowego wykonywania zadań w zakresie utrzymywania czystości i porządku na posesjach mieszkańców,
- prowadzenie czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia zgodnie z obowiązującymi przepisami Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia i stosowanie postępowania mandatowego,
- nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w rozporządzeniu MSWiA z 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁹,
- przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w sprawach wniosków o ukaranie, sporządzanie i przekazanie wniosków do sądu. (dowód: akta kontroli str. 170-184, 203)

1.7. Komendant Miejski Policji w Białymstoku pozytywnie odniósł się do współpracy strażników z funkcjonariuszami Policji, wskazując na jej prawidłowy i efektywny przebieg. Wskazał głównie na możliwość lepszej koordynacji działań i rozmieszczenia służb,

⁷ Współpracę nawiązano z Biurem Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miejskiego, Państwową Strażą Pożarną, Strażą Graniczną, Strażą Ochrony Kolei, Strażą Leśną, Pogotowiem Ratunkowym, Wojewódzką Państwową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną oraz Powiatowym Inspektorem Weterynarii.

⁸ Spraw opisana szerzej w pkt 2.5. wystąpienia.

⁹ Dz. U. Nr 208, poz. 2026 ze zm.

z uwzględnieniem zagrożeń występujących na terenie Białegostoku. W jego ocenie funkcjonowanie służb Policji i Straży służy „prowadzeniu (wspólnych) działań porządkowych w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez ..., a także w innych miejscach publicznych ... służy temu również wymiana informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych”. Stwierdził przy tym, iż ocena działalności prowadzonej przez Straż, należy do Komendanta Wojewódzkiego. (dowód: akta kontroli str. 122)

Komendant Wojewódzki Policji w Białymstoku ocenił działalność Straży jako przydatną, ponieważ jak stwierdził, jest ona przygotowana i właściwie realizuje zadania administracyjno-porządkowe zmierzające do poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku na terenie Białegostoku. W jego ocenie Straż Miejska w Białymstoku jest przygotowana do właściwej realizacji wyznaczonych zadań, bowiem posiada m.in. odpowiedni stan zatrudnienia, poziom wykształcenia strażników, wyposażenie techniczne oraz zapewnia odpowiedni nadzór nad strażnikami przez bezpośrednich zwierzchników.

Funkcjonowanie innej umundurowanej formacji - Straży Miejskiej - na terenie Białegostoku w jego opinii „... posiada swoje korzyści ..., bowiem stanowi wymierne wsparcie dla służb policyjnych i odciążenie od wielu czynności porządkowych. Dzięki wzajemnej, ściśle skorelowanej współpracy odciążeni egzekwowaniem np. przepisów prawa miejscowego funkcjonariusze mogą realizować inne zadania służbowe, sędowane wyłącznie na Policję. Straż wspomaga Policję w realizowaniu zadań o charakterze administracyjno-porządkowym, dbaniu o ochronę środowiska i estetykę gminy, co dzieje się w przypadku współpracy Straży z Komendą Miejską Policji w Białymstoku”.

Komendant Wojewódzki Policji nie uważa też żeby działania obu formacji „dublowały się”. Stwierdził, że przeciwdziałanie przestępczości należy do zadań podmiotów rządowych i samorządowych, a powierzone zadania uzupełniają się wzajemnie. Dotyczy to w szczególności codziennego respektowania przez mieszkańców prawa miejscowego, niezachowywania przez właścicieli zwierząt zwykłych i nakazanych środków ostrożności czy też zaśmiecania miasta i picia alkoholu w miejscach publicznych. Dla przykładu wskazał na działania podjęte w czasie organizowanego w Polsce Euro 2012, kiedy to funkcjonariusze Policji z garnizonu podlaskiego zostali oddelegowani do służby w innych miastach, a strażnicy realizowali w tym czasie prewencyjne działania porządkowe.

W jego ocenie „Zgubne jest myślenie, że w miejsce likwidowanych służb samorządowych, ich zadania w pełni przejmą inne służby usankcjonowane w strukturach administracji rządowej ... (bowiem) w jednym momencie w Białymstoku ubędzie 129 umundurowanych strażników. Ich zadania przejmie w szczególności Policja, która przecież zostanie przekierowana z innych zadań. Czy nie będzie to wykonane kosztem, tak żmudnie budowanego bezpieczeństwa publicznego, jak również jego poczucia? A teorie mówiące o tym, że Policja „wchłonęłaby” biorąc pod uwagę ... 129 białostockich strażników, są teorią, krzywdzącą w efekcie społeczeństwo”. (dowód: akta kontroli str. 185-191)

1.8. Prezydent Miasta nie określał celów i nie wyznaczał Straży zadań priorytetowych, bowiem jak wynika z udzielonej informacji, zadania Straży wynikały z ustawy o strażach gminnych (miejskich). Znalazło to odzwierciedlenie w nadanym tej formacji Statucie. W jego ocenie, stosownie do postanowień zarządzenia Prezydenta Miasta Białegostoku w sprawie określenia organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej¹⁰ prawidłowym było wyznaczenie samodzielnie przez Komendanta celów i zadań w rocznych planach działania. Natomiast miernikiem służącym ocenie osiągnięcia założonych celów i zrealizowania zadań były wg Prezydenta efekty działalności zawarte w rocznych sprawozdaniach o działaniach Straży na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego przedkładane Radzie Miejskiej w Białymstoku. (dowód: akta kontroli str. 193-194)

W okresie objętym badaniem służby Prezydenta nie kontrolowały działalności Straży. Natomiast w okresach półrocznych otrzymywały informacje o ilości, przedmiocie i sposobie załatwienia skarg napływających do Straży oraz ewentualnych kontrolach przeprowadzonych w Straży, w tym o podmiotach kontrolujących, zakresie oraz wynikach

¹⁰ Zarządzenie Nr 2/2011 z 4.01.2011r.

kontroli i sposobie wykonania ewentualnych zaleceń pokontrolnych. Informacji o stanie organizacyjnym i funkcjonowaniu Straży dostarczały też:

- bieżące kontakty Prezydenta i jego zastępców z Komendantem, w tym cotygodniowe spotkania z zastępcą Prezydenta sprawującego bezpośredni nadzór nad Strażą,
- kwartalne posiedzenia kierowanych przez Prezydenta Komisji bezpieczeństwa i porządku, Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, a także Komisji Samorządności i Bezpieczeństwa Rady Miasta Białegostoku,
- coroczne oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w Straży.

Prezydent stwierdził, że na podstawie przekazanych danych i bieżącej analizy funkcjonowania formacji uznano, iż nie zachodzi konieczność prowadzenia w niej dodatkowych kontroli. Ponadto w ramach sprawowanego nadzoru żądano od Straży:

- półrocznych i rocznych informacji z realizacji budżetu,
- cyklicznego przekazywania sprawozdań finansowych,
- rocznych sprawozdań z realizacji zadań ustawowych przez Straż na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. (dowód: akta kontroli str. 194-197)

1.9. W latach 2012-2014 Straż poddano siedmiu kontrolom zewnętrznym. Jedną z nich przeprowadził, w ramach sprawowanego nadzoru, Komendant Wojewódzki Policji w Białymstoku, który zbadał wykonywanie przez strażników uprawnień określonych w art. 12 ustawy o strażach gminnych, tj. dotyczących korzystania przez strażników z prawa m.in. do udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego; legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości, ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji, nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych - w trybie i zakresie określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

W ocenie Komendanta, Straż prawidłowo realizowała zadania określone w ustawie i prowadziła ewidencje wymagane postanowieniami przepisów wykonawczych. W konkluzji stwierdzono, że strażnicy podejmowali działania i interwencje w ramach obowiązującego prawa na podstawie posiadanych upoważnień. Kontrola zakończyła się bez sformułowania wniosków i zaleceń pokontrolnych.

Pozostałe organy w ramach sprawowanego nadzoru nie sformułowały i nie przekazywały wniosków i zaleceń do realizacji. (dowód: akta kontroli str. 200-201)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że Straż przyjęła, iż miernikami monitorowania stopnia realizacji celów i zadań określonych w rocznych planach działania będzie np. liczba strażników skierowanych do służby patrolowej i obchodowej, wszczętych postępowań (do oceny poprawy skuteczności działania), liczba podjętych interwencji w sytuacji zagrożenia życia, zdrowia i mienia, interwencji dotyczących zwierząt (do oceny utrzymania osiągniętego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego) oraz liczba spotkań z mieszkańcami i patroli wspólnych z Policją, Żandarmerią Wojskową, Strażą Graniczną Służbą Ochrony Kolei (do oceny wzrostu zaufania do formacji Straży). Jednakże nie określiła ich wartości bazowych i planowanych, co uniemożliwiło stwierdzenie czy podjęte przez Straż działania doprowadziły do osiągnięcia w całości, w części czy też nieosiągnięcia planowanych celów.

Komendant wyjaśnił, że w jego ocenie wystarczające jest: „Zestawiając z dwóch lat wielkości mierników oceny przypisanych poszczególnym zadaniom wyciągane są wnioski o poprawie lub pogorszeniu skuteczności i efektywności działania, stopniu realizacji określonych celów i zadań”. Dodał też, że trudno było ustalić wartości bazowe i docelowe części mierników

wynikających z liczby przyjętych zgłoszeń, czy też liczby ujawnionych zdarzeń przez operatorów monitoringu wizyjnego (sprawa opisana w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 57-64, 374)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Straż zadań ustawowych oraz wynikających z aktów prawa miejscowego.

2. Adekwatność organizacji straży miejskiej w odniesieniu do realizowanych zadań

Opis stanu
faktycznego

2.1. Terenem działania Straży jest obszar miasta Białegostoku o powierzchni 102,13 km², który w latach 2012-2014 zamieszkiwało średnio 294.834 mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 55)

2.2. W okresie objętym kontrolą wskaźnik liczby strażników przypadających na 10 tys. mieszkańców na obszarze objętym zakresem działania Straży wynosił odpowiednio 4,31 w 2012 roku, 4,17 w 2013 roku i 4,37 w 2014 roku. Średnia liczba strażników przypadająca w badanym okresie na 10 tys. mieszkańców wyniosła 4,28 i nie odbiegała od średniego wskaźnika 4,48 ustalonego dla 16 miast objętych badaniem¹¹, jak również od średniego wskaźnika 4,08 ustalonego dla wyselekcjonowanej grupy porównawczej¹² miast, do której oprócz Białegostoku zaliczono Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin i Katowice. W grupie tej Białystok ułokował się na trzecim miejscu za Bydgoszczą (5,16) i Gdańskiem (4,92). Najniższy wskaźnik w tej grupie 3,01 posiadał Szczecin.

Pierwsze miejsce w kraju zajęła Warszawa ze średnią liczbą 8,83 strażników na 10 tys. mieszkańców, zaś najniższy wskaźnik wypadł w Zielonej Górze, w której wyniósł on 2,16.

(dowód: akta kontroli str. 48-51, 55)

2.3. W okresie objętym kontrolą wskaźnik ilości mieszkańców przypadających na jednego strażnika¹³ wynosił odpowiednio 2.322,21 w 2012 roku, 2.400,67 w 2013 roku i 2.290,38 w 2014 roku. Średnio w latach 2012-2014 na jednego strażnika przypadało 2.337 mieszkańców – trzecie miejsce w grupie za Bydgoszczą (z najlepszym wskaźnikiem 1.939) i Gdańskiem (2.034). Najgorszy wynik odnotowano w Szczecinie, w którym na jednego strażnika przypadało średnio 3.318 mieszkańców. Wskaźnik ustalony dla Białegostoku był lepszy zarówno od średniej wyliczonej dla 16 miast (2.448,51), jak też od średniej ustalonej dla grupy porównawczej III (2.547,15).

Przy czym liczba mieszkańców przypadająca na jednego strażnika w Białegostoku była niemal dwukrotnie wyższa od najlepszego wskaźnika w kraju - 1.133 ustalonego dla formacji warszawskiej. Najgorszy wskaźnik wypadł w Zielonej Górze, w której na jednego strażnika przypadało 4.628 mieszkańców. (dowód: akta kontroli str. 48-51, 55)

2.4. W okresie objętym kontrolą wskaźnik rocznej liczby interwencji „przeliczeniowych” przypadających na jednego strażnika¹⁴ miał tendencję spadkową i wynosił odpowiednio 1.542,77 w 2012 roku, 2.288,91 w 2013 roku i 1.752,06 w 2014 roku. Średnio w latach 2012-2014 na jednego białostockiego strażnika przypadały 1.856,16 interwencje przeliczeniowe. Plasuje to Straż z Białegostoku na ostatnim miejscu, pod względem wydajności, wśród miast z grupy porównawczej III (2.617,80) i na 13 miejscu wśród 16 miast objętych kontrolą (2.420,03)¹⁵.

W porównaniu do najlepszych wskaźników uzyskanych w Szczecinie (3.601,36) i Wrocławiu (3.465,50) wydajność strażników z Białegostoku jest niższa odpowiednio o 1.745,20 i 1.609,34 interwencje przeliczeniowe, tj. o 48,5% i 46,4% od najlepszych wyników w kraju. Zaznaczyć jednak należy, że najwydajniejsze straże w Polsce uzyskały tak dobrą ilość interwencji przeliczeniowych używając fotoradarów. W ocenie Komendanta mała liczba interwencji przeliczeniowych była wynikiem nieużywania w pracy strażników białostockich

¹¹ Kontrolą objęto oprócz Straży Miejskiej Białymstoku także formacje w Warszawie, Krakowie, Łodzi, Wrocławiu, Poznaniu, Gdańsku, Szczecinie, Bydgoszczy, Lublinie, Katowicach, Kielcach, Rzeszowie, Olsztynie, Opolu i Zielonej Górze.

¹² Na potrzeby kontroli Białystok zakwalifikowano do III grupy porównawczej sześciu miast, według kryterium liczby ludności, ze średnią od 294.834 w Białymstoku do 460.825 mieszkańców w Gdańsku.

¹³ Liczony jako iloraz: liczby mieszkańców miasta do liczby etatów strażników w poszczególnych latach objętych kontrolą.

¹⁴ Liczony jako iloraz liczby wszystkich podjętych interwencji do liczby etatów strażników w poszczególnych latach objętych kontrolą.

¹⁵ Gorsze wyniki ma Zielona Góra (665,98), Rzeszów (1.493,99) i Opole (1.704,63).

fotoradarów. Podkreślił, że do oceny podległych pracowników wykorzystywane są interwencje inicjowane przez mieszkańców, a także podejmowane z inicjatywy własnej.

(dowód: akta kontroli str. 48-51)

2.5. Straż jest samodzielną jednostką budżetową Miasta Białegostoku. W jej strukturze organizacyjnej wyodrębniono następujące komórki organizacyjne:

- a. Wydział Prewencji, obejmujący obszar całego miasta, w skład którego wchodziły:
 - Referat Patrolowo-Interwencyjny, z sekcjami Interwencyjną i Patrolową,
 - Referat Specjalistyczny z sekcjami Ruchu Drogowego, Służby Ochrony Obiektowej oraz Przewodników Psów (do patrolowania rejonów szczególnie zagrożonych i reagowania na wszelkie przejawy łamania prawa, ze szczególnym uwzględnieniem czynów o charakterze chuligańskim, podejmowanie natychmiastowych interwencji w sytuacji zagrożenia zdrowia lub mienia, udział przy zabezpieczeniu imprez, uroczystości i zgromadzeń oraz miejsc zdarzeń)
 - Referat Ekologiczny,
- b. Wydział Dzielnicowych, w skład którego wchodziły:
 - Referat Rejonowy Północ
 - Referat Rejonowy Południe, z zespołem ds. wykroczeń,
- c. Oddział Śródmieście, w ramach którego utworzono Referat Rejonowy Centrum, z zespołem ds. wykroczeń, obejmujący swym działaniem centrum miasta z dzielnicami Sienkiewicza, Centrum, Przydworcowe, Piaski, Bojary, Piasta I i II, część os. Mickiewicza,
- d. Wydział Dyżurnych i Monitoringu obejmujący obszar całego miasta, w skład którego wchodziły:
 - Referat Dyżurnych,
 - Referat Monitoringu Wizyjnego,
- e. Wydział Administracyjno-Logistyczny, w skład którego wchodzi:
 - Referat Organizacji Kadr i Szkoleń,
 - Referat Administracyjno-Techniczny,
 - Sekcja ds. Zaopatrzenia i Gospodarki Magazynowej.

Wyodrębniono również dwa stanowiska zastępcy Komendanta, samodzielne stanowiska pracy, w tym Głównego Księgowego, Radcy Prawnego oraz Inspektora ds. BHP.

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 25, 192)

Wydziałom Prewencji i Dzielnicowych oraz Oddziałowi Śródmieście powierzono realizację zadań związanych z podejmowaniem interwencji w sprawach zawartych w ustawach Kodeks wykroczeń, o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe zadania uszczegółowiono poprzez nakazanie m.in. [1] podejmowania interwencji w sprawach wynikających ze skarg i wniosków mieszkańców, [2] podejmowania interwencji w sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, [3] patrolowania rejonów szczególnie zagrożonych, [4] kontroli wywiązywania się z obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości, [5] kontroli wywiązywania się z obowiązków nałożonych na osoby utrzymujące zwierzęta, [6] kontroli nieruchomości gminnych w celu zapobiegania nieprawego ich zajęcia oraz przestrzegania zakazu prowadzenia na nich handlu i usług. (dowód: akta kontroli str. 25, 171-184)

Działania Straży w latach 2012-2014 wspierały dwie osoby zatrudnione w Urzędzie Miejskim w Białymstoku i wynagradzane ze środków Urzędu. Prowadziły one obsługę prawną związaną z postępowaniem mandatowym, obsługę finansowo-księgową, łącznie z wszczęciem i prowadzeniem egzekucji należności wynikających z tytułu wystawionych przez strażników mandatów karnych. Zajmowały się również kierowaniem wniosków do sądu. (dowód: akta kontroli str. 31)

2.6. Przeciętne zatrudnienie w Straży wyniosło odpowiednio 153 osoby w 2012 roku¹⁶, 149 osób w 2013 roku¹⁷ i 157 osób w 2014 roku¹⁸. Przeciętne zatrudnienie osób na stanowiskach strażnika w tym czasie wynosiło 127, 123 oraz 129 osób na pełnych etatach i w porównaniu do lat poprzednich liczba strażników zmalała w 2013 roku o 4 osoby, a następnie w 2014 roku wzrosła o 6 osób. W grupie stanowisk urzędniczych, pomocniczych i obsługi przeciętne zatrudnienie wynosiło 26 osób w latach 2012-2013 i 28 osób w 2014 roku. Porównanie zatrudnienia w tej grupie wykazało, że w 2014 roku wzrosło ono o dwie osoby w odniesieniu do lat poprzednich.

W strukturze zatrudnienia udział osób zatrudnionych na stanowisku strażnika wynosił odpowiednio 83% w 2012 roku, 82,6% w 2013 roku i 82,2% w 2014 roku, co wskazuje na nieznaczną tendencję malejącą w zatrudnieniu strażników w porównaniu do osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych i obsługi.

(dowód akta kontroli str. 32-35, 125, 133, 141)

Jak wyjaśniła Kierownik Referatu Organizacji Kadr i Szkoleń w stanie zatrudnienia wynikały z bieżącego ruchu kadrowego. (dowód: akta kontroli str. 314-315)

2.7. W ramach motywowania strażników do lepszej pracy w regulaminie wynagradzania¹⁹ przewidziano za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej przyznanie pracownikowi nagrody. I tak:

- 255.100 zł wypłacono z tytułu przyznania nagród strażnikom w 2012 roku, w tym 129 osobom z tytułu osiągnięć w pracy całorocznej, 118 osobom w dniu Straży, 30 osobom za udział i pracę w kompanii reprezentacyjnej, czterem osobom za dobrą postawę w trakcie prowadzonej interwencji, czterem osobom za wzorowe wykonywanie obowiązków i jedną nagrodę przyznał Prezydent Miasta Komendantowi,
- 255.800 zł wypłacono w 2013 roku, z czego odpowiednio 120 i 99 osobom za całoroczną pracę i z tytułu dnia Straży, a trzem strażnikom za dobrą postawę w trakcie interwencji,
- 324.600 zł wypłacono w 2014 roku, z czego odpowiednio 148 i 129 osobom za całoroczną pracę i z tytułu dnia Straży, 28 osobom za udział i pracę w kompanii reprezentacyjnej Straży, a siedmiu strażnikom za dobrą postawę w trakcie prowadzonej interwencji. (dowód: akta kontroli str. 17-19, 117-119, 202)

2.8. W okresie objętym kontrolą Straż systematycznie podnosiła kwalifikacje zawodowe pracowników. Analizę potrzeb szkoleniowych powierzono naczelnikom poszczególnych wydziałów, którzy raz w roku zgłaszali zapotrzebowanie na organizację szkoleń zawodowych do Referatu Organizacji, Kadr i Szkoleń²⁰. Przygotowany na tej podstawie „Roczny Plan Szkoleń Pracowników Straży” zatwierdzał Komendant. I tak:

- w 2012 roku odbyły się łącznie 33 szkolenia pracownicze, w tym 24 doskonalące umiejętności zawodowe strażników, m.in. w zakresie przepisów ruchu drogowego, szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, odłowu zwierząt, technik interwencyjnych, działań ratowniczych na obszarach zalodzonych oraz umiejętności przewodników psów służbowych. W szkoleniach tych wzięli udział wszyscy strażnicy - 37 z nich dwukrotnie, 18 trzykrotnie, a siedmiu czterokrotnie. Pozostałe osiem szkoleń skierowanych było do pracowników administracyjnych,
- w 2013 roku odbyło się łącznie 27 szkoleń, z czego 17 dotyczyło podnoszenia kwalifikacji strażników m.in. w zakresie przepisów ruchu drogowego (szkolenie uzupełniające), technik i taktyki interwencji, realizacji zadań patroloво-interwencyjnych,

¹⁶ 151 osób na pełnym etacie i dwie osoby zatrudniano w niepełnym wymiarze (0,5 i 0,4 etatu).

¹⁷ 148 osób na pełnym etacie i jedna zatrudniona na 0,4 etatu.

¹⁸ 156 osób na pełnym etacie i jedna zatrudniona na 0,4 etatu.

¹⁹ Wprowadzony zarządzeniem Nr 31/2010 Komendanta Straży w dniu 8 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania pracowników Straży Miejskiej w Białymstoku.

²⁰ Referat odpowiedzialny za planowanie, nadzorowanie i realizację procesu doskonalenia zawodowego pracowników, stosownie do postanowień zarządzenia Komendanta Nr 20/2010 z 7.06.2010 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Straży miejskiej w Białymstoku.

ochrony informacji niejawnych, obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przy użyciu środków technicznych, uprawnień strażników w zakresie nakładania kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnych, przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, udziału funkcjonariuszy w postępowaniach w sprawach o wykroczenia i oskarżenia przed sądami oraz szkoleniach dla przewodników psów służbowych. W szkoleniach tych wzięli udział wszyscy strażnicy, w tym 27 trzykrotnie, a 25 czterokrotnie. Pozostałe 10 szkoleń objęły pracowników administracyjnych,

- w 2014 roku odbyły się 24 szkolenia, z czego 16 doskonalących strażników m.in. w zakresie zadań służby dyżurnej, zarządzania stresem i radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych, samoobrony, taktyki interwencji (ćwiczenia), zagrożeń informacyjnych, przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, odłowu psów i dzikich zwierząt, prawa o miarach, pierwszej pomocy kwalifikowanej, organizacji pracy służby dyżurnej, monitoringu wizyjnego, czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia. Brali w nich udział wszyscy strażnicy, z czego 19 dwukrotnie, a trzech trzykrotnie. Pozostałe osiem szkoleń skierowanych było do pracowników administracyjnych.

Ponadto w ramach wymiany doświadczeń i podnoszenia kwalifikacji, strażnicy uczestniczyli w Seminarium Multidyscyplinarnym omawiającym model wykorzystywanych technik interwencyjnych w Służbie Więziennej, uczestniczyli w kursie języka migowego dla pracowników administracji publicznej, czy też w Międzynarodowej Konferencji „Miasto monitorowane - personel, aspekty prawne i technika systemów CCTV”.

(dowód: akta kontroli str. 203, 381-382)

W latach 2012 i 2014 zorganizowano także szkolenie podstawowe dla łącznie 19 nowozatrudnionych strażników (odpowiednio dla ośmiu i 11 osób). Analiza akt osobowych wszystkich nowozatrudnionych osób wykazała, że po upływie 12 miesięcy od daty zatrudnienia wszyscy uczestnicy tych szkoleń przystąpili i zdali egzamin końcowy z wynikiem pozytywnym.

(dowód: akta kontroli str. 204-211)

Straż nie prowadziła ewaluacji wyników szkoleń, ponieważ jak wyjaśniła Kierownik Referatu Organizacji Kadr i Szkoleń „nie wymagają tego przepisy prawa”. Dodała, że opinię na temat organizowanych szkoleń strażnicy wyrażają ustnie.

(dowód: akta kontroli str. 384)

Analiza losowo wybranych 24 teczek personalnych osób zatrudnionych na stanowiskach strażników (po dwie ze wszystkich grup stanowisk) wykazała, że wszyscy zatrudnieni strażnicy spełniają wymagania do zajmowanych stanowisk, tj. posiadają odpowiednie wykształcenie (średnie lub wyższe), oraz staż pracy powyżej roku w przypadku młodszych strażników (od dwóch do pięciu lat), i powyżej czterech lat w przypadku naczelnika wydziału (od 29 do 32 lat stażu).

(dowód: akta kontroli str. 170)

2.9. W latach 2012-2014 dochody z tytułu mandatów karnych wyniosły łącznie 2.643.654 zł. Ich udział w dochodach ogółem i dochodach własnych Miasta Białystok nie przekroczył jednego punktu procentowego. I tak:

- 934.902 zł pozyskano z tytułu mandatów karnych w 2012 roku. Zrealizowane wpływy stanowiły odpowiednio 0,06% zrealizowanych w tym czasie dochodów ogółem (1.463.821.460 zł) i 0,12% dochodów własnych Miasta Białystok (764.428.309 zł),
- 988.455 zł pozyskano z tytułu mandatów karnych w 2013 roku. Zrealizowane wpływy stanowiły odpowiednio 0,07% zrealizowanych w tym czasie dochodów ogółem (1.375.332.635 zł) i 0,13% dochodów własnych Miasta (751.015.306 zł),
- 720.297 zł pozyskano z tytułu mandatów karnych w 2014 roku. Zrealizowane wpływy stanowiły odpowiednio 0,04% zrealizowanych w tym czasie dochodów ogółem Miasta (1.734.230.352 zł) i 0,07% dochodów własnych Miasta (1.092.649.826 zł).

(dowód: akta kontroli str. 198-199)

2.10. W okresie objętym kontrolą strażnicy ujawnili łącznie 36.083 wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, z czego 9.693 w 2012 roku, 16.220 w 2013 roku i 10.170 w 2014 roku. Stwierdzone wykroczenia dotyczyły głównie niezgodnego z obowiązującymi przepisami parkowania pojazdów, naruszenia przez kierujących pojazdami zakazu ruchu na remontowanych ulicach miasta oraz niestosowania

się pieszych i rowerzystów do znaków i sygnałów drogowych, a także przepisów ruchu drogowego. W latach 2012-2014 Straż nie korzystała ze stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestrowania wykroczeń drogowych (fotoradarów).

(dowód: akta kontroli str. 148-151, 153-156, 158-161)

2.11. Stosownie do postanowień regulaminu pracy, w Straży obowiązywał podstawowy system czasu pracy²¹ dla osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, obsługi i pomocniczych oraz system równoważnych norm czasu pracy dla osób zatrudnionych w charakterze strażnika i pracownika centrum obsługi monitoringu miasta²². Analiza zapisów dokonanych w miesięcznych grafikach pracy wykazała, że w ramach ośmiogodzinnego i dwunastogodzinnego dnia pracy Straż zapewniła całodobowe patrolowanie terenu miasta. Dotyczyło to również świąt i dni ustawowo wolnych od pracy. Pora nocna obowiązywała w godzinach od 22.00 do 6.00. Rozkład służb przewidywał 17 zmian przy ośmiogodzinnym dniu pracy i 15 zmian przy dwunastogodzinnym dniu pracy (rozpoczynanymi co godzinę między 6⁰⁰, a 22⁰⁰).

(dowód: akta kontroli str. 12-16)

2.12. Straż zapewniła funkcjonariuszom podstawowy sprzęt do wykonywania zadań. W jej dyspozycji znajdowało się 135 szt. kajdanek, 149 szt. pałek obronnych wielofunkcyjnych, 35 szt. paralizatorów elektrycznych, 124 szt. ręcznych miotaczy gazu oraz jedno przenośne urządzenie kontroli radarowej. Analiza rozdysponowania sprzętu wykazała, że wg stanu na dzień 10.09.2015 r. na stanie magazynowym znajdowało się 17 szt. kajdanek (12,6% posiadanych) z adnotacją w ewidencji „zdane”, 28 szt. pałek obronnych wielofunkcyjnych (18,8% posiadanych), z czego w 17 przypadkach odnotowano zdanie sprzętu, 24 szt. ręcznych miotaczy gazu zakupionych w marcu 2015 roku (19,3% posiadanych) oraz jedno nieużytkowane przenośne urządzenie kontroli radarowej Fotorapid. Spośród 35 paralizatorów 33 przekazano do poszczególnych komórek Straży, a dwa urządzenia zdjęto z ewidencji z uwagi na ich wyeksploatowanie.

(dowód: akta kontroli str. 212-224, 227)

Jak wyjaśnił Komendant sprzęt i wyposażenie znajdujące się w magazynie stanowi rezerwę zabezpieczającą potrzeby strażników. W przypadku fotoradaru wczesnej generacji typu „Fotorapid”, zrezygnowano z jego używania z uwagi na bardzo niską jakość wykonywanych zdjęć i pomiarów. Wykonywane czynności w oparciu o takie zdjęcia obciążone były ryzykiem niewłaściwej ich interpretacji.

(dowód: akta kontroli str. 377-378)

W latach 2012-2014 strażnicy użytkowali 17 pojazdów²³, w tym:

- 14 radiowozów (7 marki Renault Kangoo, 5 Renault Trafic, jeden Daewoo Lanos i jeden Nissan Navara),
- dwa radiowozy specjalistyczne przystosowane do przewozu psów pracujących (marki Renault Clio i Renault Kangoo),
- jeden pojazd nieoznakowany, wykorzystywany do przejazdów służbowych kierownictwa Komendy Straży (marki Renault Megan).

Według stanu na koniec poszczególnych lat wskaźnik ilości strażników przypadających na jeden radiowóz w Straży Miejskiej w Białymstoku wynosił odpowiednio: 7,93 w 2012 roku, 7,68 w 2013 roku i 8,06 w 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 225-226, 228-231)

Analiza użytkowania pojazdów będących w dyspozycji Straży wykazała, że:

- średni przebieg roczny pojazdów wynosił 23.735,59 km²⁴. Dziennie pojazdy te przejeżdżały średnio 89,12 km. W przypadku dwóch pojazdów w 2012 roku²⁵, trzech pojazdów w 2013²⁶ roku i dwóch pojazdów w 2014 roku²⁷ ich średni przebieg odbiegał od średniego przebiegu pozostałych pojazdów. Naczelnik Wydziału Administracyjno-

²¹ Pięć dni w tygodniu (od poniedziałku do piątku) w godzinach 7⁰⁰ – 15⁰⁰.

²² Stosownie do postanowień art. 29a ustawy o strażach gminnych (miejskich) zastosowano czteromiesięczny okres rozliczeniowy (marzec – czerwiec, lipiec – październik i listopad – luty), z zachowaniem przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w okresie rozliczeniowym.

²³ W służbie nie wykorzystano motocykli.

²⁴ 26.237,41 km w 2012 roku, 21.860,47 km w 2013 roku i 23.108,88 km w 2014 roku.

²⁵ Renault Clio (9.801 km) i Renault Kangoo BI 8033E (11.906 km).

²⁶ Renault Kangoo BI 8033E (7.626 km), Daewoo Lanos (7.359 km), Renault Clio (6.617 km).

²⁷ Renault Kangoo BI 8033E (5.990 km) i Daewoo Lanos (8.637 km).

logistycznego wyjaśnił, że niższy przebieg pojazdów wynika z ich specjalistycznego przeznaczenia, tj. jeden wykorzystuje się do przewozu psów pracujących, pozostałe „do wykorzystania przez średnią kadrę kierowniczą głównie do czynności w zakresie nadzoru i kontroli pracy funkcjonariuszy. Czas pracy pojazdu różni się od czasu pracy pozostałych pojazdów patrolowych, które są wykorzystywane ... do realizacji zadań w ramach podpisanego porozumienia pomiędzy Strażą Miejską i Policją, w szczególności patrolowania terenów placówek oświatowych na terenie Białegostoku i podejmowania interwencji na tych terenach. Pojazd pracuje tylko w systemie jednozmianowym”.

(dowód: akta kontroli str. 228, 231-232)

- średni współczynnik gotowości technicznej pojazdu²⁸ wynosił 82,06,
- średni współczynnik wykorzystania pojazdów²⁹ wynosił 77,81,
- średni współczynnik wykorzystania pracy pojazdu³⁰ wynosił 79,61.

Naczelnik Wydziału Administracyjno-Logistycznego wyjaśnił, że współczynniki gotowości, wykorzystania i wykorzystania pracy pojazdów były głównie wynikiem awaryjności użytkowanych pojazdów (wady silnika i wyeksploatowanie) np. współczynnik gotowości technicznej jednego z pojazdów w 2012 roku wynosił 0,39, a w kolejnym roku wskaźnik dwóch pojazdów wynosił 0,26 i 0,39. Rzutowało to również na stopień wykorzystania i wykorzystania czasu pracy pojazdów. Oprócz awaryjności jako przyczynę niskiego stopnia wykorzystania pojazdów wymieniono ich specyfikę pracy, co wiąże się ściśle z dniami pracy pojazdu w ciągu danego roku. W szczególności dotyczyło to pojazdów do przewozu psów pracujących, patrolu ekologicznego jak również pojazdu wykorzystywanego przez średnią kadrę kierowniczą i wykorzystywanego w ramach porozumienia z Policją.

(dowód: akta kontroli str. 229-233)

2.13. Straż nie przystąpiła do programu Standaryzacja i Certyfikacja Straży Gminnych, gdyż jak wyjaśnił Komendant „Czynnikiem uniemożliwiającym Straży Miejskiej w Białymstoku ubieganie się o uzyskanie certyfikatu w ramach Programu standaryzacji i certyfikowania straży gminnych (miejskich) „Z mieszkańcami dla mieszkańców” jest niespełnianie podstawowego wymagania standardu - nie więcej niż 55 % ujawnionych wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji”. W przypadku Białegostoku współczynnik ten wynosił 60%, ponieważ czynności podejmowane przez Straż w znaczącej większości uzależnione są od zgłoszeń przekazywanych przez mieszkańców służbie dyżurnej oraz bezpośrednio strażnikom. Komendant stwierdził też, iż z posiadanych informacji wynika, że tylko jedna formacja w kraju spełnia ten wymóg przystąpienia do programu. W jego ocenie Straż Miejska w Białymstoku choć spełnia pozostałe wymagania formalno-prawne określone w programie (związane z prawem pracy, szkoleniami, umundurowaniem, wyposażeniem jednostki, czy prowadzoną dokumentacją w sprawach o wykroczenia) nie może z przyczyn obiektywnych brać w nim udziału. W ocenie Prezydenta Miasta program Standaryzacji daje możliwość usystematyzowania prawnej i organizacyjnej działalności Straży. Przy czym „jest to projekt nowy, a co za tym idzie wymaga szczegółowego zapoznania się i oceny możliwości spełnienia warunków niezbędnych do ubiegania się o certyfikat ... nie należy wykluczać podjęcia takich działań ... dotychczas niewiele straży gminnych (miejskich) podjęło decyzję o przystąpieniu do tego projektu”.

(dowód: akta kontroli str. 56, 123-124, 197-198, 376)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie organizacyjno-techniczne do wykonywania zadań ustawowych oraz wynikających z aktów prawa miejscowego. Dostosowano strukturę organizacyjną do obszaru działania Straży oraz wykorzystano odpowiednio posiadane wyposażenie i kadrę strażników.

²⁸ Gotowość do wykonywania zadań transportowych, liczona jako iloraz dni sprawności technicznej pojazdu do dni inwentarzowych (im współczynnik wyższy tym gotowość techniczna taboru wyższa).

²⁹ Liczony jako iloraz dni pracy pojazdu do dni inwentarzowych (im współczynnik jest bliższy 1 tym wykorzystanie pojazdu jest większe).

³⁰ Liczony jako iloraz czasu pracy pojazdu do czasu eksploatacji pojazdu (im wartość współczynnika jest bliższa 1 tym współczynnik wykorzystania czasu pracy pojazdu jest większy).

Opis stanu
faktycznego

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

3.1. W latach 2012-2014 do Straży wpłynęły łącznie 74 skargi, w tym 25 w 2012 roku, 22 w 2013 roku i 27 w 2014 roku. Według zestawienia sporządzonego w trakcie kontroli NIK, mieszkańcy skarżyli się głównie na niewłaściwe zachowanie strażników miejskich w trakcie interwencji (23 skargi), na brak zasadności podjęcia interwencji (12), brak reakcji strażników na zgłoszenia obywateli (8), Nierówne traktowanie sprawców wykroczeń (6), Niesłuszne nałożenie mandatu karnego (4) oraz na niewłaściwy sposób przeprowadzenia interwencji (4).

Wszystkie skargi Komendant Straży skierował do wyjaśnienia pracownikowi Wydziału Administracyjno-Logistycznego zatrudnionemu na stanowisku inspektora ds. kontroli wewnętrznej i inspekcji Straży. W trakcie postępowań wyjaśniających dokonywano kontroli zapisów znajdujących się w Systemie Wspomagania Straży Miejskiej „DART” i zapisów w notatnikach służbowych strażników. Pobrano również wyjaśnienia od funkcjonariuszy objętych skargami. Na podstawie zebranych informacji i wyjaśnień Komendant Straży zatwierdził sprawozdania z przeprowadzonych postępowań skargowych i poinformował skarżących o ich wynikach, w tym uznał trzy skargi za zasadne (wszystkie zgłoszone w 2014 roku). Dotyczyły one niewłaściwego sposobu przeprowadzania przez strażników interwencji³¹. W pozostałych przypadkach stwierdzono, że zarzuty podnoszone w skargach nie potwierdziły się. (dowód: akta kontroli str. 234)

3.2. Straż ewidencjonuje zgłoszenia mieszkańców w rejestrze prowadzonym w Systemie Wspomagania Straży Miejskiej „DART”. Analiza wybranych losowo³² 37 zgłoszeń wykazała, że we wszystkich przypadkach strażnicy podjęli czynności wyjaśniające. W trakcie interwencji stwierdzono, że:

- 11 zgłoszeń dotyczyło bezpieczeństwa w ruchu drogowym (głównie niewłaściwego parkowania pojazdów). Strażnicy w trzech przypadkach ukarali kierujących mandatami karnymi, w trzech wystawili wezwania do zgłoszenia się w Straży, dwukrotnie udzielili pouczenia, w dwóch przypadkach zgłoszenie się nie potwierdziło, a w jednym usunęli plakat wyborczy utrudniający widoczność wjeżdżającym na skrzyżowanie, sporządzili notatkę ze zdarzenia oraz powiadomili Komitet Wyborczy,
- 10 zgłoszeń dotyczyło osób nietrzeźwych i bezdomnych. Strażnicy w czterech przypadkach odwieźli osoby nietrzeźwe do Izby Wyrzeźwień, w dwóch przewieziono bezdomnych do ogrzewalni, w jednym przypadku po sprawdzeniu trzeźwości bezdomny odmówił udzielenia pomocy, a dwa zgłoszenia nie potwierdziły się,
- sześć zgłoszeń dotyczyło ładu i porządku w mieście. Strażnicy w czterech przypadkach podjęli interwencję (przeniesiono kontener blokujący wejście na posesję, młodzież zakłócająca ciszę nocną rozeszła się, przekazano do Zarządu Mienia Komunalnego sprawę zamontowania słupków parkingowych na parkingu miejskim, ustalono właściciela porzuconego skutera i wystawiono wezwanie do zgłoszenia się) w jednym przypadku udzielili pouczenia, a w jednym zgłoszenie nie potwierdziło się,
- cztery zgłoszenia z zakresu ochrony środowiska - Strażnicy w dwóch przypadkach przeprowadzili rozmowy z właścicielami posesji (wylewania na zewnątrz zużytego oleju, zaśmiecania jezdni opadającymi igłami drzewa), w jednym przypadku potwierdzili posiadanie pozwolenia na wycinkę drzew, a w jednym zgłoszenie nie potwierdziło się,
- trzy zgłoszenia dotyczyły zwierząt poruszających się po terenie miasta. W dwóch przypadkach odłowiono zwierzęta (nietoperza i agresywnego psa), a w jednym przypadku po ucieczce zwierzęcia o sprawie powiadomiono schronisko zwierząt,
- trzy zgłoszenia dotyczyły innych spraw. W tych przypadkach strażnicy zgłosili sprawę do Zarządu Mienia Komunalnego i Działu Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej

³¹ Brak staranności podczas sprawdzania sposobu zaparkowania pojazdu w miejscu przeznaczonym dla osoby niepełnosprawnej, ujawnienie osobie nieuprawnionej danych osobowych (przekazano jej dwa odcinki mandatu karnego, w tym innej osoby) oraz błędne wystawienie mandatu karnego za parkowanie w miejscu niedozwolonym (brak zakazu parkowania w miejscu postoju pojazdu).

³² Do badania wybrano losowo 37 zdarzeń zarejestrowanych w systemie DART w dniach 10.03.2014 r., 10.05.2014 r., 13.06.2014 r., 22.09.2014 r. i 12.12.2014 r.

(niebezpieczny pustostan, zalegające liście na chodniku i pasach krawężników w strefie płatnego parkowania na ul. Akademickiej, porzucony, uszkodzony rower miejski).

(dowód: akta kontroli str. 236-251)

3.3. Z analizy danych zawartych w Systemie Wspomagania Straży Miejskiej „DART” wynika, że Straż monitoruje czas upływający od przyjęcia zgłoszenia mieszkańców do wydania polecenia patrolowi o podjęcie interwencji oraz czas zakończenia interwencji. I tak średni czas reakcji na zgłoszenia mieszkańców w 2014 roku upływający od zgłoszenia do wydania polecenia wynosił 5 minut. Natomiast średni czas interwencji liczony od momentu wydania polecenia do zakończenia interwencji wynosił 29 minut. (dowód: akta kontroli str. 237)

Naczelnik Wydziału Dyżurnych Pan Andrzej Budkiewicz wyjaśnił, że Służba Dyżurna na stanowisku dowodzenia posiada podgląd na plan miasta z naniesionymi danymi o lokalizacji, przeznaczeniu i stanie gotowości patroli, w tym pojazdów służbowych. Do interwencji kieruje się najbliższy wolny patrol, a czasami inny patrol, którego pojazd jest przystosowany do charakteru interwencji. Podkreślił, że skrócenie czasu reakcji na zgłoszenia mieszkańców było możliwe po zainstalowaniu w każdym pojeździe służbowym modułów lokalizacji patroli (GPS). Umożliwiło to ustalanie na bieżąco, na mapie systemu wspomagania działań straży DART, pozycji pojazdów oraz usprawnienie zarządzania patrolami. (dowód akta kontroli str. 252-254)

3.4. Straż nie podejmowała inicjatyw mających na celu rozpoznanie potrzeb mieszkańców odnośnie zakresu działalności i realizowanych zadań, jak również oceny tej działalności.

Komendant wyjaśnił, że nie inicjowano takich działań, ponieważ korzystano z zaproszeń Prezydenta Miasta na spotkania z mieszkańcami organizowane przez Urząd Miejski. Formulowane na tych spotkaniach wnioski i zapytania dotyczyły bieżącej działalności jednostki i nie wskazywały na konieczność usprawnienia jej funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 318-322)

3.5. W latach 2012 – 2014 Straż realizowała na terenie Białegostoku projekty, spotkania i warsztaty przybliżające mieszkańcom pracę strażników. Dotyczyło to m.in. projektu pn. „Nasze osiedle” w ramach którego na spotkaniach z mieszkańcami osiedli informowano o prowadzonych działaniach, pn. „Tydzień Munduru” w ramach którego zorganizowano np. Piknik Militaryny, konkursu dla uczniów klas IV – VI białostockich szkół podstawowych na projekt maskotki Straży Miejskiej, zorganizowano spotkania z zespołem ds. ewaluacji Kuratorium Oświaty, z nauczycielami, uczniami i osobami zrzeszonymi w Stowarzyszeniu Emerytów i Rencistów Policji, czy też zorganizowano mini konferencję z uczniami, nt. funkcjonowania Straży Miejskiej w Białymstoku w ramach projektu „Groźba czy służba społeczeństwu – poznajemy misję służb mundurowych”. Strażnicy uczestniczyli również corocznie w festynach i konkursach np. w festynach rodzinnym w ramach obchodów rocznicy uchwalenia Konstytucji 3 Maja, z okazji Dnia Dziecka czy też związanym z przejazdem przez Białystok XIV Raciborskiego Rajdu Rowerowego Dookoła Polski Środowisk Trzeźwości im. Jana Pawła II.

Podejmowane działania związane były z przyjętym do realizacji celem dotyczącym wzrostu zaufania do formacji Straży Miejskiej w Białymstoku. W corocznie sporządzanych analizach stwierdzono, że o skuteczności podejmowanych inicjatyw świadczy wzrost liczby przyjętych zgłoszeń na numer 986 i numery dyżurne. (dowód: akta kontroli str. 58, 61, 64, 255-265)

3.6. Analiza protokołów z sesji Rady Miasta w latach 2012-2014, protokołów obrad Komisji Samorządności i Bezpieczeństwa Rady Miasta oraz Miejskiej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku wykazała, że w trakcie obrad radni i kierownictwo Urzędu Miejskiego zapoznawało się cyklicznie ze sprawozdaniami na temat działań podejmowanych przez Straż na rzecz bezpieczeństwa i porządku w Białymstoku. Nie zgłaszano przy tym zastrzeżeń do przedstawianych informacji, a przekazane sprawozdania akceptowano bez uwag.

Poruszane podczas obrad problemy dotyczyły też działalności interwencyjnej strażników, w tym m.in. możliwości zwiększenia liczby patroli na plaży miejskiej (zadanie realizowane w trakcie bieżącej pracy), losów odławianych przez Eko Patrol zwierząt (zadanie realizowane przez pracowników lecznicy), przeciwdziałania dyskryminacji rasowej

i nietolerancji (w ramach programu „Białystok dla Tolerancji” podjęto kontrole miejsc pobytu cudzoziemców, zwiększono liczbę patroli w porze nocnej i w weekendy, objęto monitoringiem miejsca pamięci, cmentarze, uczulono strażników na murale i graffiti o obraźliwej treści), sposobu poruszania się po Białymstoku rowerzystów (zwrócono uwagę strażnikom na przypadki naruszania przepisów przez rowerzystów – przejeżdżania przez przejścia dla pieszych, nieprzestrzegania znaków i sygnałów drogowych oraz poruszania się na rowerze pod wpływem alkoholu), palenia w piecach niebezpiecznych śmieci i odpadów (zadanie realizowane głównie na zgłoszenie).

Z informacji udzielonych przez Prezydenta wynika ponadto, że w latach 2012-2014 radni zgłosili 43 interpelacje i zapytania związane z działalnością Straży. Dotyczyły one głównie działań interwencyjnych funkcjonariuszy, np. wyegzekwowania od ogłoszeniodawców uprzątnięcia plakatów i ulotek z terenów publicznych, wyegzekwowania od PKP i innych właścicieli oraz zarządców uporządkowania należących do nich działek położonych na terenie Białymstoku, wprowadzenia nadzoru nad jedną z ulic z uwagi na zakłócanie ciszy przez motocyklistów, uregulowania zasad poruszania się rowerzystów w mieście i egzekwowania od nich przepisów o ruchu drogowym, udzielenia informacji o podejmowanych działaniach przez Straż w zakresie nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi i alkoholem, stanu bezpieczeństwa w szkołach, czy też działań edukacyjnych dla młodzieży. Zgłoszone interpelacje i zapytania w ocenie Prezydenta nie dotyczyły zasad funkcjonowania formacji. Z ich analizy dokonanej przez kierownictwo Urzędu Miejskiego oraz po zapoznaniu się z odpowiedziami udzielonymi Radnym przez Komendanta Straży wynikało, że rozwiązaniem zgłoszonych problemów była bieżąca korekta planowanych patroli lub poinformowanie o podjętych działaniach. (dowód: akta kontroli str. 267-294)

Pisemną opinię na temat funkcjonowania Straży wyraziło 13 (łącznie z przewodniczącym Komisji Samorządności i Bezpieczeństwa Rady) spośród 28 Radnych Rady Miasta Białegostoku³³. Siedmiu z nich stwierdziło, że docierały do nich skargi lub wnioski dotyczące działalności Straży (około 29, w tym siedem ustnych). Dotyczyły one m.in. zasadności funkcjonowania Straży, działań podejmowanych przez kierownictwo Straży, interwencji strażników, zwiększenia liczby patroli pieszych oraz prowadzonych w okresie wieczornym i nocnym. Jednocześnie sześciu Radnych oceniło, że działalność Straży zdecydowanie odpowiada lub raczej odpowiada oczekiwaniom zgłaszanym przez społeczność lokalną, jeden Radny był zdecydowanie przeciwnego zdania a dwóch uznało działalność Straży za raczej nieodpowiadającą potrzebom mieszkańców. Dwóch Radnych, w tym przewodniczący Komisji Samorządności i Bezpieczeństwa nie miało zdania w tej sprawie, a dwóch nie wyraziło swej opinii. (dowód: akta kontroli str. 266, 385-399)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nie prowadzono kompleksowych analiz odnośnie zakresu, przyczyn i przedmiotu zarzutów formułowanych w przysyłanych skargach. W ocenie NIK, uwzględnienie wniosków wynikających z pogłębionej analizy skarg, może inicjować i ukierunkowywać działania usprawniające funkcjonowanie formacji.

Wyjaśniając przyczyny braku analiz odnośnie przedmiotu i zarzutów formułowanych w skargach, Komendant wyjaśnił, że w jego ocenie „*nieduża liczba skarg wpływających do Straży Miejskiej w Białymstoku, ich niezasadność (poza trzema przypadkami w roku 2014, które nie stanowiły rażącego naruszenia prawa), nie wskazywały na potrzebę sporządzania analiz, których wyniki miałyby być podstawą do wdrożenia przedsięwzięć zmierzających do poprawy funkcjonowania jednostki.*”. Jednocześnie dodał, że osobiście zapoznaje się z treścią napływających skarg i na bieżąco analizuje zebrane materiały w trakcie poszczególnych postępowań wyjaśniających. (dowód: akta kontroli str. 379-380)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skuteczność podejmowania przez Straż interwencji w sprawach zgłaszanych przez mieszkańców Białegostoku.

³³ Prośbę o wyrażenie opinii przekazano wszystkim 28 Radnym za pośrednictwem Przewodniczącego Rady Miasta Białegostoku (w Białymstoku nie powołano Rad Osiedli).

4. Gospodarność wydatków ponoszonych na realizację działań straży miejskiej

4.1. W latach 2012-2014 koszty związane z funkcjonowaniem Straży (bez wydatków majątkowych) wyniosły ogółem 28.221.559 zł, w tym 9.501.046 zł poniesiono w 2012 roku, 9.063.475 zł w 2013 roku i 9.657.038 zł w 2014 roku. Koszty te utrzymywały się na zbliżonym poziomie, a ich struktura nie ulegała istotnym zmianom i była następująca:

- 23.652.410 zł³⁴ stanowiły koszty osobowe, z których sfinansowano wynagrodzenia pracowników Straży wraz z pochodnymi w wysokości odpowiednio 7.793.689 zł w 2012 roku, 7.687.036 zł w 2013 roku i 8.171.685 zł w 2014 roku (stanowiące 82%, 80,8%, 84,8% 84,2% i 84,6% 83,7% kosztów ogółem ponoszonych w poszczególnych latach),
- 4.559.149 zł³⁵ stanowiły wydatki bieżące, z których sfinansowano głównie zakup paliwa, części samochodowych, usług związanych z obsługą serwisową pojazdów, sfinansowano wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń oraz dokonano odpisów na ZFŚS odpowiednio 1.707.357 zł w 2012 roku, 1.376.439 zł w 2013 roku i 1.485.353 zł w 2014 roku (stanowiące 18,0% 17,7%, 15,2% 15,1% i 15,4% 15,2% kosztów ogółem).

W okresie objętym badaniem średnioroczne wydatki na funkcjonowanie Straży wynosiły 9.407.186 zł. (dowód: akta kontroli str. 27-31, 295-296, 299-300, 303-304)

4.2. Nakłady inwestycyjne w Straży wyniosły łącznie 323.412 zł, z czego:

- 149.282 zł wydatkowano w 2012 roku na zakupy sprzętu i elementów systemu łączności (radiotelefonów, systemu zdalnego sterowania łącznością radiotelefoniczną, przemiennika radiowego z zespołem anten) oraz sprzętu i oprogramowania komputerowego. Sfinansowano również rozbudowę Systemu Wspomagania Straży Miejskiej „DART”, zakupiono koje dla psów służbowych i sprzęt sportowy („atlas”) do rozwijania sprawności fizycznej strażników,
- 65.669 zł wydatkowano w 2013 roku na zakup, montaż, instalację i konfigurację urządzeń wewnętrznej sieci komputerowej,
- 108.461 zł wydatkowano w 2014 roku na zakup i konfigurację sprzętu informatycznego oraz oprogramowania, w tym serwera i urządzeń wewnętrznej sieci komputerowej. Wykonano również system kontroli dostępu i telewizji przemysłowej.

Zrealizowane w latach 2012 – 2014 nakłady inwestycyjne stanowiły odpowiednio 1,5%, 0,7% i 1,1% kosztów funkcjonowania Straży ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 28, 297, 301, 305)

4.3. Stosownie do postanowień obowiązującej w Straży polityce rachunkowości³⁶ amortyzacja środków trwałych prowadzona była metodą liniową, a odpisów umorzeniowych dokonywano raz w ciągu roku obrotowego³⁷.

W okresie objętym kontrolą koszty amortyzacji środków trwałych użytkowanych przez Straż Miejską w Białymstoku wynosiły odpowiednio 262.383,87 zł w 2012 roku, 234.139,01 zł w 2013 roku i 212.664,35 zł w 2014 roku. (dowód: akta kontroli str. 24-26)

4.4. Łączne koszty funkcjonowania³⁸ Straży wyniosły odpowiednio 9.650.328 zł w 2012 roku, 9.129.144 zł w 2013 roku oraz 9.765.499 zł w 2014 roku. Z informacji pozyskanych w Urzędzie Miejskim w Białymstoku wynika, że nakłady na funkcjonowanie Straży stanowiły 0,86% , 0,81% i 0,81% wydatków ogółem miasta Białystok, które w poszczególnych latach wyniosły odpowiednio 1.118.837.120 zł, 1.130.419.644 zł i 1.201.207.407 zł.

(dowód: akta kontroli str. 28-29, 199)

4.5. Poniesione nakłady umożliwiły podjęcie przez strażników w tym czasie odpowiednio 195.932,40 interwencji przeliczeniowych w 2012 roku, 281.535,59 w 2013 roku i 226.016,25 w 2014 roku (średniorocznie 234.495).

³⁴ W tym odpowiednio 64.059 zł, 94.903 zł i 107.566 zł wydatkowane w latach 2012-2014 ze środków Urzędu Miejskiego w Białymstoku na sfinansowanie wynagrodzeń dwóch pracowników realizujących zadania na rzecz Straży.

³⁵ W tym odpowiednio 4.705 zł, 8.726 zł i 15.506 zł wydatkowane w latach 2012-2014 ze środków Urzędu Miejskiego w Białymstoku na zadania na rzecz Straży.

³⁶ Zasady rachunkowości określił Komendant zarządzeniem Nr 23/2010 z 23.07.2010 r.

³⁷ Dokonane umorzenie ujmowano na koncie 071 „Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych”.

³⁸ Wydatki bieżące, wydatki majątkowe oraz wydatki poniesione z budżetu Urzędu Miejskiego w Białymstoku na sfinansowanie dwóch etatów pracowników obsługujących Straż.

Wskaźnik kosztów jednej interwencji „przeliczeniowej”³⁹ w okresie objętym badaniem był jednym z najwyższych w kraju i wynosił odpowiednio 48,49 zł w 2012 roku, 32,19 zł w 2013 roku i 42,73 zł w 2014 roku, a średnio dla trzech lat 40,12 zł. W swojej grupie porównawczej koszt takiej interwencji białostockich strażników był najwyższy, a wśród 16 miast objętych badaniem tylko formacje z Rzeszowa (42,03 zł), Opola (47,51 zł) i Zielonej Góry (98,10 zł) generowały wyższe koszty interwencji. W porównaniu do najlepszego wskaźnika 19,89 zł osiągniętego w Szczecinie, średni koszt interwencji w Białymstoku był wyższy o 20,23 zł (101,7%).
(dowód: akta kontroli str. 28-29, 48-50, 52)

Sprawę przyczyn małej ilości interwencji przeliczeniowych omówiono w pkt 2.4 wystąpienia pokontrolnego.

4.6. W okresie objętym kontrolą średni koszt utrzymania Straży przypadający na jednego mieszkańca Białegostoku wynosił 31,86 zł. W poszczególnych latach wynosił on odpowiednio 32,22 zł w 2012 roku, 30,69 zł w 2013 roku i 32,68 zł w 2014 roku⁴⁰. Nie odbiegał on w znaczący sposób od średnich kosztów 33,26 zł ponoszonych przez mieszkańców 16 miast objętych badaniem (wynik Białystok uplasował się na ósmym miejscu), jak również od średnich kosztów 30,63 zł ponoszonych w grupie porównawczej III (czwarte miejsce). Uwzględniając warunki pracy stworzone dla strażnika, średni koszt jego utrzymania przypadający na jednego mieszkańca Białegostoku wynosił odpowiednio 21,26 zł, 26,92 zł i należał do najniższych w kraju⁴¹. Najniższe koszty utrzymania straży odnotowano w Zielonej Górze (14,12 zł), a najwyższe w Warszawie (75,24 zł).

(dowód: akta kontroli str. 48-50, 52)

Po uwzględnieniu kosztów amortyzacji środków trwałych, średni koszt utrzymania przypadający na jednego mieszkańca w poszczególnych latach wynosił odpowiednio 33,11 zł w 2012 roku, 31,49 zł w 2013 roku i 33,40 zł w 2014 roku. Uśredniona wartość tego wskaźnika wynosiła 32,67 zł.
(dowód: akta kontroli str. 56)

4.7. Obszar działania Straży pokrywał się z granicami administracyjnymi Białegostoku i obejmował 102,13 km². Wskaźnik kosztu utrzymania straży⁴² przypadający na 1 km² powierzchni Białegostoku wynosił w poszczególnych latach odpowiednio 93.028,95 zł w 2012 roku, 88.744,49 w 2013 roku i 94.556,33 zł w 2014 roku.

Średnia wartość tego wskaźnika w okresie objętym badaniem wyniosła 92.109,92 zł i w znacznym stopniu przewyższała średnią wartość wskaźnika ustalonych dla 16 miast objętych badaniem (72.482,10 zł), tj. o 19.627,82 zł oraz w grupie porównawczej III (62.931,54 zł), tj. o 29.178,38 zł. Białystok zajął ostatnie miejsce w grupie porównawczej i czwarte od końca wśród 16 miast. Większe nakłady na utrzymanie straży w odniesieniu do powierzchni działania ponosiły trzy miasta Warszawa (250.943,99 zł), Łódź (96.202,88 zł) i Kraków (90.980,09 zł). Najmniejsze nakłady odnotowano natomiast w Zielonej Górze 28.742,48 zł.
(dowód: akta kontroli str. 48-50, 53)

Po uwzględnieniu kosztów amortyzacji środków trwałych będących w dyspozycji Straży wskaźnik kosztu utrzymania straży przypadający na 1 km² wynosił odpowiednio 95.598,06 zł w 2012 roku, 91.037,05 zł w 2013 roku i 96.638,62 zł w 2014 roku. Średnia wartość tego wskaźnika wyniosła natomiast 94.424,58 zł.
(dowód: akta kontroli str. 56)

4.8. Całkowity koszt utrzymania jednego etatu strażnika⁴³ formacji białostockiej wynosił odpowiednio 74.811,39 zł w 2012 roku, 73.686,79 zł w 2013 roku i 74.860,76 zł w 2014 roku. Średni koszt utrzymania etatu w okresie objętym badaniem wynosił 74.463,22 zł. Uwzględniając koszty amortyzacji wskaźnik ten kształtował się na poziomie 76.877,40 zł w 2012 roku, 75 590,36 zł w 2013 roku i 76 509,32 zł w 2014 roku a średni koszt tego okresu to 76 336,42 zł.

³⁹ Liczony jako iloraz liczby przeprowadzonych interwencji (określonej proporcjonalnie w stosunku do ich pracochłonności) i wydatków bieżących.

⁴⁰ Wskaźnik liczony jako iloraz: poniesionych wydatków ogółem (bez wydatków majątkowych) z liczbę mieszkańców miasta.

⁴¹ Wskaźnik „potencjalnego bezpieczeństwa” ustalony dla 16 jednostek straży miejskiej objętych badaniem NIK, uwzględniający obszar który przypada na jednego strażnika (im mniejszy tym jego skuteczność może być lepsza) i liczbę mieszkańców, których może obsługiwać (im mniej tym skuteczniej może zajmować się sprawami mieszkańców).

⁴² Liczony jako iloraz wydatków ogółem (bez wydatków majątkowych) ponoszone w poszczególnych latach na straż miejską do powierzchni miasta.

⁴³ Liczony jako iloraz wydatków bieżących Straży do liczby etatów w poszczególnych latach objętych kontrolą.

Koszt utrzymania jednego etatu w Białymstoku był nieznacznie niższy od średniego wskaźnika ustalonego dla grupy porównawczej III (74.759,30 zł). Pomimo to, w grupie tej, Białystok zajmował czwarte miejsce. Wyższe koszty utrzymania miały tylko formacje w Katowicach (78.089,95 zł) i Gdańsku (81 767,31 zł). Na tle 16 miast objętych badaniem (73.056,24 zł) średni wskaźnik kosztów utrzymania jednego etatu w Białymstoku był wyższy o 1.406,96 zł. (dowód: akta kontroli str. 48-50, 54)

4.9. W latach 2012-2014 koszty związane z funkcjonowaniem Straży⁴⁴ wyniosły ogółem 28.221.559 zł, w tym 23.652.410 zł przeznaczono na sfinansowanie kosztów osobowych. Roczne koszty osobowe wynosiły w tym czasie odpowiednio 7.793.689 zł w 2012 roku, 7.687.036 zł w 2013 roku i 8.171.685 zł w 2014, a ich wartość średnioroczna wynosiła 7.844.137 zł.

W badanym okresie białostoccy strażnicy podjęli łącznie 703.484,24 interwencje przeliczeniowe⁴⁵ (średniorocznie – 234.495). Wskaźnik kosztów osobowych dla jednej interwencji „przeliczeniowej”⁴⁶ wyniósł w Straży odpowiednio 39,78 w 2012 roku, 27,30 w 2013 roku i 36,16 w 2014 roku. Uśredniona wartość tego wskaźnika w okresie objętym kontrolą wyniosła – 33,62. W odniesieniu do innych miast z grupy porównawczej III (24,96) i średniej obliczonej dla 16 miast (29,53) formacja z Białegostoku ponosi najwyższe nakłady osobowe w przeliczeniu na jedną interwencję przeliczeniową. Najlepszy wskaźnik w grupie porównawczej i w kraju (niemal dwukrotnie niższy - 16,53) uzyskał Szczecin. W klasyfikacji wszystkich 16 miast, Białystok zajmuje 13 miejsce. Gorszy wskaźnik uzyskały Opole (39,49), Rzeszów (37,95) i Zielona Góra, w której koszt osobowy przypadający na jedną interwencję przeliczeniową wyniósł 85,11 zł. (dowód: akta kontroli str. 48-50, 52)

4.10. Analiza ograniczona jedynie do ustalenia, czy dokonanie losowo wybranych do kontroli 18 wydatków (związanych z zakupem usług w ramach umów zlecenia, zakupem materiałów i wyposażenia oraz organizacją szkoleń⁴⁷) o wartości ogółem 238.802 zł⁴⁸, poprzedzono konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców⁴⁹ wykazała, że:

- wartość jednostkowych wydatków nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 14 tys. euro, a od kwietnia 2014 roku równowartości 30 tys. euro,
- w trzech przypadkach dotyczących zakupu paliwa do pojazdów służbowych, dostawcę paliw wybrano w trybie przetargu nieograniczonego, po oszacowaniu rocznego zapotrzebowania (kalkulacji zużycia paliwa) i przy uwzględnieniu obowiązujących cen paliw na stacjach na terenie Białegostoku,
- w trzech przypadkach związanych z zakupem dwóch kursów szkolenia podstawowego dla aplikantów⁵⁰ oraz licencji elektronicznego systemu informacji prawnej wraz z aktualizacją systemu, usługodawców i dostawców wybrano po przeprowadzeniu pisemnego zapytania ofertowego⁵¹. Oszacowania kosztów dokonano poprzez internetowe rozpoznanie rynku.

W pozostałych 12 przypadkach, z uwagi na ich niską wartość jednostkową, wydatki były realizowane na bieżąco bez konieczności rozeznania lokalnego rynku.

(dowód: akta kontroli str. 323-371)

⁴⁴ Wydatki ogółem poniesione przez Straż i z budżetu Urzędu Miejskiego w Białymstoku pomniejszone o nakłady inwestycyjne.

⁴⁵ Liczonych jako iloczyn liczby wyników działań straży objętych ewidencją i wag im przypisanych. Liczba interwencji przeliczeniowych = waga* x liczba wyników działań straży objętych ewidencją. Waga = ustalona 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.

⁴⁶ Stanowiący iloraz wydatków osobowych i liczby interwencji.

⁴⁷ Do badania wybrano po dwa wydatki o najwyższej wartości z każdej wymienionej grupy poniesione w poszczególnych latach objętych kontrolą.

⁴⁸ W tym 104102 zł dotyczyło zakupu paliwa, aktualizacji oprogramowania firmy Lex i zakupu radiotelefonów, 81.330 zł z tytułu zakupu sześciu szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe strażników oraz 53.370 zł z tytułu umów zlecenia na obsługę serwisową serwerów i komputerów, sprzątanía obiektów Straży i wprowadzania oraz archiwizacji danych do systemu DART.

⁴⁹ Bez badania szczegółowego prawidłowości przeprowadzenia postępowań o zamówienie publiczne w rozumieniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

⁵⁰ Szkolenie obowiązkowe dla kandydatów do pracy na stanowisku strażnika gminnego (miejskiego).

⁵¹ Tryb przewidziany w regulaminie udzielania przez Straż Miejską w Białymstoku zamówień na dostawy, usługi i roboty o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro netto, wprowadzony zarządzeniem Komendanta Nr 9/10 w dniu 23.03.2010 r., znowelizowany zarządzeniem Nr 8/14 9.04.2014 r.

4.11. Stosownie do postanowień regulaminu wynagradzania pracownikom Straży przyznano:

- wynagrodzenie miesięczne ustalane z uwzględnieniem zajmowanego stanowiska, wykształcenia, stażu pracy i posiadanych kwalifikacji zawodowych. Osoby zatrudnione na stanowiskach strażnika zostały zaliczone od VII do XVIII kategorii zaszerogowania (z wynagrodzeniem miesięcznym w tych kategoriach od 1.220 zł do 4.700 zł), pracownicy administracyjni od V do XV kategorii (z wynagrodzeniem od 1.180 zł do 3.800 zł), a osoby zatrudnione na stanowiska pomocniczych i obsługi od III do IX kategorii (od 1.140 zł do 2.500 zł),
- dodatki funkcyjne osobom zatrudnionym na stanowiskach zastępców komendanta (dwie osoby), głównego księgowego, naczelników wydziałów (cztery osoby), kierowników referatów (11 osób) i jednego zastępcy kierownika Referatu Patrolowo-Interwencyjnego wg stawek od 3 do 7. Najwyższą stawkę dodatku (160% najniższego wynagrodzenia⁵²) przyznano pierwszemu zastępcy zaś najniższą zastępcy kierownika Referatu (48%).

Pracownikom Straży przyznano również prawo do [1] dodatku specjalnego (za okresowe zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań), [2] nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej⁵³, [3] dodatku za wieloletnią pracę, [4] nagrody jubileuszowej, [5] jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz [6] dodatkowe wynagrodzenie roczne przyznawane na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 17-23, 170)

4.12. W latach 2012-2014 roku na wynagrodzenia pracowników Straży wydatkowano łącznie 23.385.882 zł⁵⁴, z czego:

- 7.729.630 zł wypłacono w 2012 roku (98,5% środków ujętych w planie finansowym na ten cel – 7.845.000 zł), w tym 6.567.479 zł osobom zatrudnionym na stanowiskach strażnika i 1.162.151 zł pozostałym pracownikom (urzędnikom, pracownikom pomocniczym i obsłudze),
- 7.592.133 zł wypłacono w 2013 roku (98% planowanych środków – 7.750.843 zł), w tym 6.419.727 zł strażnikom, a 1.172.406 zł pozostałym pracownikom,
- 8.064.119 zł wydatkowano w 2014 roku (98,8% planowanych środków – 8.165.000 zł), w tym 6.736.125 zł na wynagrodzenia strażników i 1.327.994 zł na wynagrodzenia pozostałych pracowników.

W badanym okresie limit środków na wynagrodzenia utrzymywał się na zbliżonym poziomie 7,8 mln zł. Jednakże w 2014 roku, w porównaniu do lat poprzednich, wydatki na ten cel zwiększyły się o 334.489 zł (w porównaniu do 2012 roku i o 471.986 zł do 2013 roku).

Jak wyjaśnił główny księgowy wzrost nakładów na wynagrodzenia wynikał głównie ze zwiększenia w 2014 roku liczby pracowników, ze zwiększenia środków na wypłatę dodatków za wieloletnią pracę, awansu zawodowego oraz odpraw.

(dowód: akta kontroli str. 30-31, 295, 299, 303, 312-313)

W okresie objętym kontrolą Urząd Miejski w Białymstoku wydatkował na wynagrodzenia dwóch pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych realizujących zadania na rzecz Straży łącznie 266.528,36 zł, z czego 64.059,43 zł w 2012 roku, 94.903,23 zł w 2013 roku i 107.565,70 zł w 2014 roku.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego strażnika w latach 2012-2014 wynosiło odpowiednio 3.735,75 zł, 4.002,64 zł i 4.256,73 zł. Na koniec 2014 roku wynagrodzenie to wzrosło o 520,98 zł w stosunku do 2012 roku, a o 254,09 zł w stosunku do 2013 roku. Główny księgowy Straży wyjaśnił, że zmiany te wynikały ze zmian w strukturze zatrudnienia osób na stanowiskach strażnika (awans na wyższe stopnie).

(dowód: akta kontroli str. 30)

⁵² Według stanu na dzień 1.09.2015 r. stawka najniższego wynagrodzenia wynosiła 1.100 zł.

⁵³ Sprawa opisana w pkt 2.7 wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁴ Wydatki ogółem bez uwzględnienia nakładów poniesionych z budżetu Urzędu Miejskiego w Białymstoku na sfinansowanie wynagrodzeń dwóch pracowników Urzędu wykonujących zadania na rzecz Straży.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, pomocniczych i obsługi wynosiło odpowiednio 3.248,82 zł, 3.312,51 zł i 3.418,32 zł. Dynamika wzrostu wynagrodzenia wyniosła 1,96% w 2013 roku i 3,19% w 2014 roku, tj. odpowiednio o 63,69 zł i 105,81 zł. (dowód: akta kontroli str. 30)

4.13. W latach 2012-2014 Straż zawarła łącznie 39 umów zlecenia o wartości 114.220 zł, w tym 15 w 2012 roku (54.190 zł), 10 w 2013 roku (28.185 zł) i 14 w 2014 roku (31.845 zł). Straż nie zlecała, w okresie objętym badaniem, wykonania zadań swoim pracownikom, jak również nie zlecała zadań powierzonych pracownikom Straży w ramach ich zakresu obowiązków. Spośród wszystkich zleceń:

- 28 na kwotę 19.530 zł udzielono jednej osobie na sprzątnięcie pomieszczeń Straży,
- cztery na kwotę 84.000 zł udzielono jednej osobie na bieżącą obsługę serwisową sprzętu komputerowego i prowadzenie serwisu internetowego,
- trzy na kwotę 9.750 zł jednej osobie na wprowadzanie danych i wystawianie tytułów do systemu DART oraz archiwizowanie danych,
- dwie na kwotę 540 zł jednej osobie na przygotowanie obiektu sportowego do egzaminu sprawnościowego kandydatów do pracy w Straży.

Pozostałe dwie umowy o łącznej wartości 1.300 zł dotyczyły badania zużycia paliwa w pojazdach służbowych wykorzystane do ujednoczenia zasad ich użytkowania⁵⁵ oraz nadzoru instruktorskiego nad osobami ćwiczącymi w siłowni Straży.

Analiza dziewięciu losowo wybranych umów (pięciu dotyczących sprzątnięcia pomieszczeń dwóch związanych z obsługą serwisową sprzętu informatycznego i dwóch na przygotowanie obiektów do egzaminu sprawnościowego strażników) wykazała, że zostały one zrealizowane, a ich wyniki wykorzystano w pracy Straży⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 372-373)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono nieprawidłowość polegającą na rozliczeniu prac wykonanych w ramach 39 umów zlecenia o łącznej wartości 114.220 zł niezgodnie z warunkami i zasadami odbioru oraz oceny wykonanych zadań, określonych w instrukcji Obiegu Dokumentów Finansowo-Księgowych Straży, w części III Kontrola dowodów księgowych i części IV Zasady obiegu dowodów księgowych i innych z nimi związanych pkt 3 obieg dokumentów związanych z wypłatą wynagrodzeń, stanowiących załącznik do zarządzenia Komendanta w sprawie wprowadzenia zasad rachunkowości⁵⁷. Chociaż umowy zrealizowano, to jednak w dokumentacji Straży brakowało rachunków wystawionych przez zleceniobiorców z potwierdzeniem upoważnionych osób, że praca została wykonana i odebrana. Pomimo to, Straż wypłaciła wykonawcom należne wynagrodzenia na podstawie sporządzonych przez głównego księgowego i zatwierdzonych przez Komendanta list płac dla osób, z którymi zawarto umowy zlecenia. Stosownie do postanowień art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁸ przyjęte zasady (politykę) rachunkowości należy stosować w sposób ciągły. (dowód: akta kontroli str. 24-26, 361-372)

Komendant i główny księgowy wyjaśnili, że kontrola jakości i sposobu wykonania zadania była prowadzona na bieżąco przez kierowników komórek organizacyjnych, w których wykonywane prace zlecone. Wypłata wynagrodzeń następowała dopiero po uznaniu, że umowa zlecenia została wykonana, co w ich ocenie równoznaczne jest ze zrealizowaniem umówionych czynności. Dodali, że zleceniobiorcy byli informowani o potrzebie wystawienia rachunku za zlecone prace.

(dowód: akta kontroli str. 378-379, 400-425)

W ocenie NIK prawidłowe dokumentowanie odbioru prac wykonanych w ramach umów zlecenia może przeciwdziałać ryzyku wystąpienia zjawisk korupcyjnych.

⁵⁵ Wprowadzonych zarządzeniem Komendanta Nr 22/12 z 17.12.2012 r. w sprawie użytkowania, oznakowania i wykonania obsługi technicznej pojazdów służbowych Straży.

⁵⁶ Pomieszczenia Straży były czyste (osoba sprzątająca rozpoczynała pracę po godzinie 15.00). W trakcie kontroli NIK serwisant sprzętu komputerowego świadczył usługi raz w tygodniu oraz w sytuacjach awaryjnych (po wezwaniu telefonicznym). Protokoły z przebiegu egzaminu sprawnościowego strażników wskazywały, że odbył się on bez zakłóceń.

⁵⁷ Zarządzenie nr 23/2010 z 23 lipca 2010 r.

⁵⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, gospodarowanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację zadań Straży.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁹, wnosi o prawidłowe dokumentowanie wykonania i rozliczanie umów zleceń, stosownie do obowiązujących w Straży zasad rachunkowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Delegatury NIK w Białymstoku.

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.

Białystok, dnia 10 listopada 2015 r.

Kontroler
Marek Ozga
główny specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis

.....
podpis

⁵⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.