



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.015.01.2015
P/15/006

TEKST JEDNOLITY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/006 – Finansowanie straży miejskich
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Karol Sobieszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94729 z dnia 13 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Jacek Kalas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94730 z dnia 13 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Straż Miejska w Bydgoszczy (dalej: „Straż”), 85-676 Bydgoszcz, ul. Leśna 12
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Echaust, komendant Straży (dalej: „Komendant”) (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ efektywność realizowanych przez Straż Miejską w Bydgoszczy zadań w okresie od 2012 do 2014².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podejmowane przez Straż działania mieściły się w katalogu zadań ustawowych³ oraz wskazanych przez właściwe organy Miasta Bydgoszcz. Stworzone zostały warunki efektywnej realizacji tych zadań, skutecznego zarządzania ryzykiem oraz długo- i krótkofalowej oceny stopnia osiągnięcia wyznaczonych celów działalności. Poziom i struktura zatrudnienia były adekwatne do realizowanych zadań. Zapewniono również warunki optymalnego wykorzystania zakupionego sprzętu i wyposażenia. Problemy zgłaszane przez społeczność lokalną w skargach i wnioskach były uwzględniane i wykorzystywane w działalności Straży. Wiedza pozyskana ze zleconych przez Urząd Miasta Bydgoszczy (dalej: „Urząd”) badań społecznych posłużyła do podjęcia skutecznych działań wizerunkowych, budujących zaufanie do formacji.

Kontrola przeprowadzona na próbie wydatków o łącznej wartości 247,4 tys. zł nie wykazała nieprawidłowości w zakresie gospodarności poniesionych wydatków lub naruszenia zasady konkurencyjności.

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

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

³ Wynikających z art. 10 ust. 1 i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.), dalej „ustawa o strażach gminnych”.

Stwierdzoną nieprawidłowością była niezgodność w przyznanych pracownikom kategoriach zaszerogowania dla danego stanowiska z obowiązującymi w Straży zasadami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zakres realizacji przez Straż zadań ustawowych oraz wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2012-2014 Komendant corocznie zatwierdzał „Rejestr celów i zadań Straży Miejskiej w Bydgoszczy”, wskazujący cele działalności Straży na dany rok, podzadania w ramach każdego celu, a także mierniki stopnia realizacji celów i komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne za wykonanie. Na 2012 r. wyznaczono 8 celów⁴, na 2013 r. – 5 celów⁵, a na 2014 r. – 3 cele⁶.

Dla oceny stopnia realizacji celów przyjęto mierniki ilościowe⁷ lub jakościowe⁸, wskazując każdorazowo ich akceptowalną wartość, której osiągnięcie będzie świadczyło o realizacji celu.

Od 2012 r. Pełnomocnik Komendanta ds. kontroli zarządczej zobowiązany był do sporządzania raz w roku rejestru ryzyk dotyczących nieosiągnięcia zakładanych celów, określając m.in. ich istotność i mechanizmy kontrolne minimalizujące prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka⁹. W 2012 r. Pełnomocnik zidentyfikował 15 ryzyk, do najistotniejszych zaliczając: brak akceptacji przez pracowników (szczególnie kadry kierowniczej) zmian struktury organizacyjnej oraz ograniczenia liczby stanowisk kierowniczych; brak kandydatów na przewodników psów służbowych; przekroczenie planu w zakresie środków finansowych zaplanowanych na paliwo oraz wydłużenie czasu reakcji na zgłoszenia obywateli. W 2013 r. spośród sześciu wskazanych ryzyk jako najistotniejsze określono niezadowolenie pracowników i kadry kierowniczej z uwagi na zbyt małą ilość awansów, spowodowaną względami finansowymi. Od 2014 r. analizę ryzyka sporządzano w odniesieniu do poszczególnych mierników, definiując ryzyka nieosiągnięcia ich planowanych wartości. Za najistotniejsze uznano nieuzasadnione przekraczanie wydatków w poszczególnych paragrafach lub brak ich racjonalizowania; ryzyko przekroczenia planu w zakresie środków finansowych.

⁴ (a) utrzymanie spokoju i porządku publicznego w Bydgoszczy na dotychczasowym poziomie, (b) zapewnienie adekwatnej struktury organizacyjnej do zadań ustawowych oraz wprowadzenie nowych zasad motywowania, (c) poprawienie stanu taboru samochodowego, (d) racjonalizacja wydatków na: naprawy samochodów, podróże służbowe i tzw. kilometrówki, szkolenia, (e) poprawa wizerunku organizacji i jej skuteczności poprzez wprowadzenie do służby psów służbowych, (f) przegląd wewnętrznych procedur w kontekście wykonywania kontroli zarządczej, (g) wprowadzenie nowych zasad motywacyjnych, (h) przestrzeżenie mechanizmów kontroli finansowej w zakresie realizacji planu finansowego.

⁵ (a) utrzymanie spokoju i porządku publicznego w Bydgoszczy na dotychczasowym poziomie, (b) poprawa wizerunku straży, (c) polepszenie komunikacji wewnętrznej ukierunkowanej na zapewnienie precyzyjnego przepływu dyspozycji kierownictwa Komendy Straży do bezpośrednio realizującego zadania w terenie strażnika, (d) reakcja na badanie sondażowe mieszkańców dot. funkcjonowania straży, (e) przestrzeżenie mechanizmów kontroli finansowej w zakresie realizacji planu finansowego oraz racjonalizacja wydatków rzeczowych ponoszonych na zakup towarów i usług.

⁶ (a) utrzymanie spokoju i porządku publicznego w Bydgoszczy na dotychczasowym poziomie, (b) dbanie o pożądany wizerunek straży, (c) przestrzeżenie mechanizmów kontroli finansowej w zakresie realizacji planu finansowego oraz racjonalizacja wydatków rzeczowych ponoszonych na zakup towarów i usług.

⁷ Np. w 2014 r. dla zadania „Utrzymanie spokoju i porządku publicznego w mieście Bydgoszczy na dotychczasowym poziomie” miernikami były: 120% ujawnionych przypadków nieprzestrzegania przepisów dot. utrzymania czystości oraz wskaźnik ujawnionych wykroczeń na wys. 100% (w stosunku do poziomu osiągniętego w 2013 r.).

⁸ Np. w 2012 r. dla zadania „Zapewnienie adekwatnej struktury organizacyjnej do zadań ustawowych oraz wprowadzenie nowych zasad motywowania” miernikami były: wprowadzenie dwóch poziomów zarządzania, zmniejszenie ilości stanowisk kierowniczych o 25% (w stosunku do poziomu osiągniętego w 2011 r.) i dokonanie 100% przeglądu zakresów zadań komórek organizacyjnych. Dla zadania „Wprowadzenie nowych zasad motywacyjnych” miernikiem było: wprowadzenie kilku etapów awansowania i określenie nowych zasad premiowania.

⁹ Na podstawie zarządzenia nr 35/2011 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia procedur zarządzania ryzykiem w Straży Miejskiej w Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 24, 43-60)

W 2012 r. Straż nie osiągnęła zakładanej wartości jednego¹⁰ spośród 17 mierników, wystawiając 87,8% patroli w stosunku do 2011 r., przy akceptowalnym poziomie 95%. W informacji z realizacji mierników Pełnomocnik Komendanta ds. Kontroli Zarządczej sprawozdał, że cele na 2012 r. należy uznać za zrealizowane, a miernik, którego wartości akceptowalnej nie osiągnięto, nie miał istotnego znaczenia dla osiągnięcia celu głównego.

W 2013 r. Straż nie osiągnęła wartości jednego¹¹ spośród 12 mierników, realizując wskaźnik ujawnionych wykroczeń w czasie służby patroloво-obchodowej na poziomie 95,5% w stosunku do wartości osiągniętej w 2012 r., przy akceptowalnym poziomie 100%. W informacji z realizacji mierników Pełnomocnik Komendanta ds. Kontroli Zarządczej sprawozdał, że cele na 2013 r. należy uznać za zrealizowane, a osiągnięta wartość ww. miernika bliska była poziomowi akceptowalnemu, można więc uznać, że nie miała istotnego wpływu na osiągnięcie celu.

W 2014 r. Straż nie osiągnęła wartości następujących dwóch¹² spośród 14 mierników: (1) wskaźnik ujawnionych wykroczeń w czasie służby patroloво-obchodowej zrealizowano na poziomie 78,6% wartości osiągniętej w 2013 r., przy akceptowalnym poziomie 90%; (2) wskaźnik ujawnionych przypadków nieprzestrzegania przepisów dotyczących utrzymania czystości miasta zrealizowano na poziomie 74,7% wartości osiągniętej w 2013 r., przy akceptowalnym poziomie 100%. W informacji dotyczącej poziomu wykonania mierników Pełnomocnik Komendanta ds. Kontroli Zarządczej sprawozdał, że cele na 2014 r. można uznać za osiągnięte, a zrealizowane wartości ww. dwóch mierników były dość bliskie poziomowi akceptowalnemu. Podał także, że „wpływ na powyższe miało zwolnienie 6 strażników i brak przyjęć nowych w 2014 roku, a także mniejsze średnioroczne zatrudnienie w 2014 roku w stosunku do lat poprzednich wynikające ze zmniejszonego budżetu, a także mniejsza ilość płatnych nadgodzin (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 6-24, 39-42)

1.2. W statucie Straży¹³, obok zadań określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o strażach gminnych, wskazano zadanie czuwania nad przestrzeganiem uchwał Rady Miasta Bydgoszczy (dalej: „Rada Miasta”) w zakresie spraw związanych z bezpieczeństwem oraz ładem i porządkiem społecznym, a także wykonywanie innych zadań z zakresu porządku publicznego powierzonych do wykonywania przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy (dalej: „Prezydent”). Pan Jacek Anhalt-Zastępca Komendanta poinformował, że Rada Miasta wprowadziła priorytetowe kierunki działań Straży na 2013 i 2014 r. uchwałami w sprawie przyjęcia informacji Komendanta o działalności Straży za poprzedni rok¹⁴. Cele opisane w Rejestrze celów i zadań Straży Miejskiej w Bydgoszczy służyły realizacji zadań ustawowych oraz kierunkom działania wskazanym przez Prezydenta i Radę Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 66-182, 563-569)

Działania Straży obejmowały swym zakresem wszystkie istotne dla społeczności miejskiej aspekty ochrony porządku publicznego. W badanym okresie największą pracochłonność generowało wykonywanie następujących zadań:

¹⁰ Jeden z czterech mierników oceny stopnia osiągnięcia celu pn. „Utrzymanie spokoju i porządku publicznego w mieście Bydgoszczy na dotychczasowym poziomie”.

¹¹ Jeden z trzech mierników oceny stopnia osiągnięcia celu pn. „Utrzymanie spokoju i porządku publicznego w mieście Bydgoszczy na dotychczasowym poziomie”.

¹² Dwa z pięciu mierników oceny stopnia osiągnięcia celu pn. „Utrzymanie spokoju i porządku publicznego w mieście Bydgoszczy na dotychczasowym poziomie”.

¹³ Uchwała Nr LXXIII/1088/2006 Rady Miasta Bydgoszczy z 20 września 2006 r.

¹⁴ W informacji Komendanta za 2011 r. nie wskazano kierunków działań na 2012 r.

- prewencyjna służba patrolowa, pomoc osobom bezdomnym, dowóz zwierząt do schroniska, kontrole targowisk i zezwoleń alkoholowych, współdziałanie z Policją i poszczególnymi wydziałami UM, itp.¹⁵;
- obsługa monitoringu miejskiego¹⁶;
- działania, które generują wyniki objęte ewidencją, o której mowa w rozporządzeniu w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży¹⁷.

Ponadto w latach 2012-2014 Straż realizowała m.in. szkolenia dla mieszkańców, działania prewencyjne i ukierunkowane na ujawnianie przestępstw, spotkania z młodzieżą i mieszkańcami¹⁸. Była również współorganizatorem konkursów dla młodzieży. Od lutego 2013 r., w ramach poprawy wizerunku Straży, udzielano mieszkańcom pomocy przy uruchamianiu pojazdów w trudnych warunkach atmosferycznych (mróz).

Straż realizowała także m.in. następujące zadania zlecone przez Prezydenta: (1) kontrola posesji pod kątem gospodarki odpadami; (2) przyjmowanie tzw. „deklaracji śmieciowych” dla Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska; (3) wykonanie spisu z natury nieruchomości na terenie miasta w 2012 r.; (4) ustalenie lokalizacji 427 pojemników na używaną odzież na terenie miasta; (5) kontrola podłączeń kanalizacyjnych; (6) współdziałanie z MOPS w zakresie reintegracji osób ze środowisk wykluczonych; (7) współdziałanie w ramach Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Zapobiegania Narkomanii.

W 2012 r. strażnicy nałożyli 29 982 mandaty, w 2013 r. – 22 636, a w 2014 r. – 17 568. Mandaty wystawione na podstawie fotoradarów stanowiły odpowiednio 28% (8 300), 32% (7 322) i 40% (7 017). W 2012 r. zastosowano 23 818 środków oddziaływania wychowawczego¹⁹, w 2013 r. – 28 549, a w 2014 r. – 22 605. Wniosków do sądu skierowano w 2012 r. 656, w 2013 r. – 826, a w 2014 r. – 707. Odpowiednio 451, 576 i 525 spraw przekazano innym organom lub instytucjom.

(dowód: akta kontroli str. 66-182, 563-569, 1105-1106)

1.3. Realizując zadania w zakresie ochrony porządku publicznego Straż współpracowała z Policją. W 2012 r. zrealizowano 949 wspólnych patroli z funkcjonariuszami Policji, w 2013 r. – 1 994 (wzrost o 110%), a w 2014 r. – 1 630 (spadek o 19,3 % w stosunku do 2013 r.). Wspólnie z Policją też m.in. przeprowadzono szkolenia „Bezpieczna Kobieta” (udział 76 kobiet) i „Aktywnie

¹⁵ Działania Straży, które nie generują wyników objętych ewidencją, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży (Dz. U. z 2013 r., poz. 639 ze zm.). W 2012 r. działania te pochłaniały szacunkowo 52,4% czasu pracy Straży, w 2013 r. – 51,7%, a w 2014 r. – 48,3%.

¹⁶ Szacunkowo 15,3% czasu pracy Straży w 2012 r., 17,0% w 2013 r. i 23,2% w 2014 r.

¹⁷ Szacunkowo 11,2% czasu pracy Straży w 2012 r., 10,2% w 2013 r. i 8,6% w 2014 r.

¹⁸ (a) „Akademia Bezpieczeństwa” (udział wzięło 725 uczniów); (b) „Europejski Dzień Bezpieczeństwa w Ruchu Drogowym” (udział wzięło 300 dzieci); (c) „Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców Osiedla Wilczak-Jary”; (d) „Czy na Starym Rynku jest bezpiecznie”; (e) „Zamiast iść na wagary zostań dawcą szpiku stary” (udział wzięło 350 uczniów); (f) „Bezpieczny Internet, Cyberprzemoc” (udział wzięło 420 uczniów); (g) „Żyj, nie ulegaj, walcz”; (h) „Zielona Szkoła” (udział wzięło 82 uczniów); (i) „Bezpieczny Przedszkolak” (udział wzięło 490 przedszkolaków). W 2014 r. przeprowadzono wiele akcji prewencyjnych: m.in. (a) „Alkohol narkotyki – brak biletów powrotnych”, „Dyskoteki-Stare Miasto” (uczestniczyło 364 strażników); (b) „Kruszec” (uczestniczyło 148 strażników); (c) „Chemik” (uczestniczyło 6 strażników); (d) zabezpieczenie meczów WKS „Zawisza” (uczestniczyło 60 strażników); (e) akcja „Znicz” (uczestniczyło 84 strażników); (f) „Bezpieczna strefa” (eliminowanie przypadków zakłócenia ładu i porządku publicznego w centrum Bydgoszczy, uczestniczyło 274 strażników); (g) „Akcja market” (działania w okresie przedświątecznym w rejonach centrów handlowych, uczestniczyło 114 strażników); (h) „akcja Blokera” (ukierunkowana na ograniczenie popełniania czynów zabronionych przez grupy młodzieży, uczestniczyło 18 strażników). Współorganizowano: (a) konkurs „Żyj, nie ulegaj, walcz”, (b) seminarium pt. „(Nie) Rzeczywisty świat czyli w świecie sieci naszych dzieci”. Na 4044 godzinach lekcyjnych przeprowadzono w szkołach prelekcje dla uczniów. Odbyło 1 131 spotkań z nauczycielami i 37 spotkań z rodzicami uczniów.

¹⁹ Określonych w art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.), obejmujących pouczenie, zwrócenie uwagi, ostrzeżenie lub zastosowanie innych środków oddziaływania wychowawczego.

w trosce o III wiek” – 6 spotkań (udział 172 osób). Z wyjaśnień Zastępcy Komendanta wynikało, że współpraca ta odbywała się na podstawie porozumień z 2003 r.²⁰ i z 2004 r.²¹ określających zakres i sposób współpracy.

Straż, w zakresie swojej właściwości, współpracowała ponadto m.in. z organizacjami pozarządowymi i klubami sportowymi, Wojewódzkim Ośrodkiem Ruchu Drogowego, Strażą Ochrony Kolei, Państwową Strażą Pożarną, Żandarmerią Wojskową, Strażą Graniczną, Urzędem Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Kujawsko-Pomorskim Kuratorium Oświaty i Izłą Celną w Toruniu. Współpraca dotyczyła m.in. wspólnej realizacji programów profilaktycznych, wspólnym odbywaniu dyżurów, współorganizacji festynów, konkursów i zajęć dla młodzieży, udziału w posiedzeniach Wojewódzkiego Zespołu Koordynacji Rządowego Programu „Bezpieczna i przyjazna szkoła”, wspólnego odbywania patroli z funkcjonariuszami Izby Celnej w Toruniu.

(dowód: akta kontroli str. 135, 183-198, 282, 291, 563-569)

1.4. Według opinii Komendantów Wojewódzkiego i Miejskiego Policji w Bydgoszczy współpraca ze Strażą układała się dobrze, a jej funkcjonowanie było pożądane i nie prowadziło do dublowania działań w zakresie ochrony porządku publicznego, uzupełniając Policję w zakresie uprawnień posiadanych przez Straż. W ocenie obu Komendantów bardzo istotne były wspólne spotkania, w trakcie których dokonywano oceny zagrożenia bezpieczeństwa ludzi oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego, a także wytyczano kierunki wspólnych działań. Komendant Wojewódzki Policji w Bydgoszczy zwrócił uwagę na zakres i skalę działań Straży w zakresie m.in. doprowadzania osób do wytrzeźwienia do Policijnej Izby Zatrzymań lub do miejsca zamieszkania (2 235 doprowadzonych osób), zabezpieczenia miejsca przestępstwa lub katastrofy (170 zabezpieczeń), czy liczba pojazdów usuniętych z drogi (625 usuniętych pojazdów). Komendant Miejski Policji w Bydgoszczy wskazał, że ważnym aspektem współpracy jest wykorzystywanie informacji przekazywanych dyżurnemu Komendy przez pracowników Centrum Monitoringu Wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 295-317)

1.5. W latach 2013-2014 Rada Miasta podjęła uchwały w sprawie przyjęcia corocznej informacji Komendanta o działalności Straży. Ponadto Prezydent podał w wyjaśnieniach, że Straż nadzoruje osobiście oraz za pośrednictwem podległych mu służb (głównie Wydziału Zarządzania Kryzysowego oraz Wydziału Zarządzania Budżetem). W ramach nadzoru Prezydent dokonywał również bieżącej oceny działalności Straży, w tym wykorzystania środków będących w jej dyspozycji. Np. w 2013 r. Komendant został zobligowany do przedstawienia Prezydentowi działań w zakresie racjonalizacji gospodarowania finansami publicznymi.

W badanym okresie przeprowadzono w Straży pięć kontroli. Z tej liczby Urząd i Komendant Wojewódzki Policji przeprowadzili po jednej kontroli, odpowiednio stanu zabezpieczenia przeciwpożarowego (2012 r.) i wykonywania przez strażników czynności określonych w ustawie o strażach pod względem ich zgodności z przepisami prawa (tj. wykonywania czynności w sprawach o wykroczenia oraz ich dokumentowania (2013 r.)). W wyniku działań nadzorczych organy samorządu terytorialnego nie formułowały wniosków i zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 31-38, 89-131, 319-426)

²⁰ Pomiędzy Strażą a Komendantem Miejskim Policji

²¹ Pomiędzy Prezydentem a Komendantem Miejskim Policji

Na 2012 r. dla celu pn. „Utrzymanie spokoju i porządku publicznego w mieście Bydgoszczy na dotychczasowym poziomie” jako jeden z czterech mierników oceny stopnia jego realizacji wskazano osiągnięcie 3,1 mln zł dochodu jako skutku ujawnionych wykroczeń. Pan Ireneusz Chmielewski – Pełnomocnik Komendanta ds. Kontroli Zarządczej, który opracował „Rejestr celów i zadań Straży na 2012 r.,” wyjaśnił że wynikało to „z faktu wpisania do uchwały budżetowej UM w Bydgoszczy, po stronie dochodów, kwoty 3 103 700 zł w dziale bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (...).”

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że tak określony miernik nie służył ocenie realizacji celu dotyczącego utrzymania spokoju i porządku publicznego w mieście, a ponadto mógł spowodować nadmierną koncentrację działań Straży na ujawnianiu wykroczeń komunikacyjnych, w celu zwiększenia dochodów budżetowych Miasta poprzez nakładanie mandatów z fotoradarów, ze szkodą dla skuteczności realizacji innych zadań przypisanych Straży. Koncentracja na osiągnięciu wartości tak określonego miernika prowadzi także do postrzegania Straży przez opinię publiczną jako formacji nastawionej na podejmowanie interwencji o charakterze sankcyjnym, w miejsce działań prewencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 6, 39, 157)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Adekwatność organizacji Straży w odniesieniu do realizowanych zadań

Opis stanu
faktycznego

2.1. Obszarem działalności Straży był obszar Bydgoszczy wynoszący w okresie objętym badaniem 175,98 km². Średnia liczba mieszkańców w okresie objętym kontrolą wyniosła 359 445 osób²². Liczba strażników w kontrolowanych latach w przeliczeniu na pełne etaty wynosiła: 190 w 2012 r., 186 w 2013 r. i 180 w 2014 r. (średnio 185,33 etatów²³). Wskaźnik liczby strażników na 10 tys. mieszkańców w okresie objętym kontrolą spadł z 5,26 do 5,03 (średnio 5,16²⁴). Średni wskaźnik dla 16 największych miastach²⁵ (dalej: „16 miast”) wyniósł 4,48. W grupie porównawczej sześciu miast²⁶ (dalej: „grupa sześciu miast”) Bydgoszcz miała najmniejszą liczbę mieszkańców przypadającą na jednego strażnika: średnio 1 939²⁷. Straż zajmowała drugie miejsce w grupie sześciu miast pod względem wskaźnika powierzchni miasta przypadającej na jednego strażnika: średnio 0,95 km²²⁸.

²² Liczba mieszkańców miasta ustalona na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2014.3.8.html#archive> (roczniki demograficzne dotyczące lat 2012-2013). Dane za rok 2014 zostały ustalone na podstawie okresowych regionalnych statystyk oraz informacji prasowych sporządzanych i udostępnianych przez GUS.

²³ W grupie sześciu miast większą średnią liczbę etatów miał tylko Gdańsk (226,67 etatów).

²⁴ W grupie sześciu miast Bydgoszcz miała największą liczbę strażników na 10 tys. mieszkańców. W kolejnym mieście (Gdańsku) współczynnik ten wynosił 4,92. Średnia dla 16 miast wyniosła 4,49. Wśród 16 miast Bydgoszcz zajmowała trzecie miejsce (po Warszawie i Łodzi).

²⁵ Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice, Białystok, Kielce, Rzeszów, Olsztyn, Opole, Zielona Góra.

²⁶ Grupa miast o podobnej liczbie ludności, tj. Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice, Białystok.

²⁷ Wskaźnik ten był niższy od średniej dla 16 miast (2 448) oraz średniej dla grupy sześciu miast (2 547). Bydgoszcz w grupie 16 miast zajęła trzecie miejsce po Warszawie (1 133) i Łodzi (1 745).

²⁸ Wskaźnik ten w grupie sześciu miast wyniósł 0,81 km², a dla 16 miast – 1,13 km².

Liczba interwencji przeliczeniowych²⁹ przypadających na jednego strażnika wyniosła w Bydgoszczy średnio 2 733 interwencji, co plasowało Bydgoszcz na trzecim miejscu wśród sześciu miast³⁰. W strukturze rodzajów interwencji³¹ w okresie objętym badaniami dominowały interwencje zakończone pouczeniami (średnio 50,4%)³².

(dowód: akta kontroli str. 618-631, 1096-1104)

2.2. Straż – jednostka organizacyjna Miasta Bydgoszczy, prowadząca działalność w formie jednostki budżetowej – w kontrolowanym okresie posiadała strukturę opartą o referaty wykonujące zadania z określonego zakresu tematycznego³³ (m.in. zapewnianie służby dyżurnej i koordynowanie siłami Straży, zapewnienie obsługi administracyjno-finansowej) albo na określonej części obszaru miasta³⁴ (m.in. organizujące służby patrolowo-interwencyjne, prowadzące ochronę spokoju i porządku w miejscach publicznych) oraz samodzielne stanowiska³⁵. Szczegółowe zadania oraz zakres działania w tym wszystkie zadania ustawowe przypisane zostały do poszczególnych komórek organizacyjnych zarządzeniami Komendanta³⁶. W objętych badaniem zakresach obowiązków strażników wskazano zadania służbowe w sposób przejrzysty i spójny.

Ponadto działania Straży wspierane były przez pracowników Urzędu w zakresie zapewnienia obsługi informatycznej. Ponadto według Zastępcy Komendanta pracownicy Urzędu prowadzili windykację należności z tytułu nałożonych przez strażników mandatów, jednak należało to do ich zadań.

(dowód: akta kontroli str. 66-70, 199-267, 602)

W okresie objętym badaniem liczba strażników zmniejszyła się ze 190 do 180 (o 5,3%), a liczba pracowników administracyjno-biurowych wynosiła – w przeliczeniu na pełne etaty – 46 w 2012 r. oraz 45 w 2013 i 2014 r. Zastępca Komendanta Pan Jacek Anhalt wyjaśnił, że „przyczyną zmniejszenia zatrudnienia w grupie strażników było obniżenie budżetu Straży w roku 2014 oraz tzw. ruch kadrowy wynikający ze zmiany przez pracowników miejsca zatrudnienia czy też przejścia na emeryturę”.

Wskaźnik etatów administracyjnych do etatów strażników wyniósł średnio 0,26 i był wyższy zarówno dla średniego wskaźnika z grupy sześciu miast – 0,20, jak i 16 miast – 0,16.

²⁹ Liczona jako iloczyn liczby wyników działań straży objętych ewidencją i wag im przypisanych:

liczba interwencji przeliczeniowych = waga* x liczba wyników działań straży objętych ewidencją

* 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.

³⁰ Za Szczecinem (średnio 3 601,36) i Lublinem (średnio 2 933,08). Wskaźnik ten jest wyższy od średniej dla 16 miast o 313 interwencji „przeliczeniowych”, tj. o 12,9%, jak również od średniej dla grupy sześciu miast o 115 interwencji „przeliczeniowych”, tj. o 4,4%.

³¹ Pouczenie, mandat, wnioski do sądu, przekazanie sprawy innemu organowi.

³² W 2012 r. 43,4%, w 2013 r. 54,3% i w 2014 r. 54,6%. Plasowało to Straż na drugim miejscu w grupie sześciu miast i na szóstym miejscu wśród 16 miast.

³³ Np.: Referat Koordynacji Służby i Referat Profilaktyki i Prewencji, Referat Wykroczeń, Referat Konwojowo-Ochronny

³⁴ Referat Śródmieście, Referat Szwederowo, Referat Fordon i Referat Blonie.

³⁵ Na mocy uchwały Nr XXII/413/12 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie nadania Regulaminu Straży Miejskiej w Bydgoszczy.

³⁶ Zarządzenie Nr 9/2012 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie struktury wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Straży Miejskiej w Bydgoszczy; zarządzenie Nr 3/2013 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 8 marca 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie struktury wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Straży Miejskiej w Bydgoszczy; pismo okólne Nr 4/2012 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 6 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalenia rejonów działania Referatów Straży Miejskiej w Bydgoszczy.

Zastępca Komendanta Pan Jacek Anhalt wyjaśnił, że wynikało to głównie z zatrudnienia 26 pracowników monitoringu. W ocenie Komendanta aktualna struktura organizacyjna była adekwatna do realizowanych zadań i ilości strażników.

(dowód: akta kontroli str. 427-433, 601-602, 1096-1104)

2.3. W Straży stosowano systemy motywacyjne m.in. w celu zwiększenia zaangażowania pracowników. Obowiązujący w kontrolowanym okresie Regulamin Pracy przewidywał dla pracowników nagrody za wzorowe wykonywanie obowiązków, przejawianie inicjatywy w działaniach, doskonalenie kwalifikacji³⁷. Formami nagród i wyróżnień były: (a) pochwała, (b) nagroda pieniężna, (c) awans, (d) przedstawienie do odznaczenia. W 2012 r. udzielono 762 nagród pieniężnych³⁸, a 46 strażników awansowano na wyższe stanowisko służbowe. W 2013 r. odpowiednio 600³⁹ i 37, a w 2014 r. 556⁴⁰ i 62. Na podstawie Regulaminu Premiowania i Nagradzania Pracowników Straży⁴¹ wysokość części uznaniowej premii strażników uzależniona była od oceny „całokształtu pracy pracownika dokonywanej przez kierowników komórek organizacyjnych Straży oraz komendanta”⁴².

(dowód: akta kontroli str. 434-451, 466, 476, 488-498)

2.4. Straż podejmowała działania na rzecz podnoszenia kwalifikacji zawodowych strażników. W 2012 r. strażnicy uczestniczyli w 17 szkoleniach, w 2013 r. w 25, a w 2014 r. w 14. W okresie objętym badaniem największa grupa strażników tj. 112, uczestniczyła w więcej niż trzech szkoleniach, tj. - 35 strażników uczestniczyło w trzech szkoleniach, 30 uczestniczyło w dwóch szkoleniach, a 14 w jednym. Były to w szczególności szkolenia dla przewodników psów służbowych, dotyczące postępowania administracyjnego, używania sprzętu do rejestracji wykroczeń w ruchu drogowym, pomocy medycznej, prawnych aspektów monitoringu wizyjnego, bezpieczeństwa dzieci w internecie, postępowania w sprawach o wykroczenia czy taktyki i techniki interwencji.

W Straży nie prowadzono ewaluacji wyników szkoleń. Ocenie podlegało „podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych” dokonywane przez przełożonego strażnika⁴³.

Oprócz szkoleń w Straży prowadzono inne działania w celu podniesienia kwalifikacji. W związku z tym w latach 2012-2014 udzielono siedmiu pracownikom urlopów szkoleniowych w wymiarze 21 dni, do wykorzystania w ostatnim roku studiów na przygotowanie pracy dyplomowej oraz przygotowanie się i przystąpienie do egzaminu dyplomowego.

(dowód: akta kontroli str. 500-514)

W okresie objętym kontrolą przyjęto do pracy 13 strażników, spośród których 12 ukończyło szkolenie, o którym mowa w art. 25 ustawy o Strażach. W jednym przypadku⁴⁴ strażnik został zwolniony⁴⁵ z odbywania służby przygotowawczej.

³⁷ § 39 Regulaminu Pracy Straży wprowadzonego zarządzeniem nr 10/2009 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Straży Miejskiej w Bydgoszczy.

³⁸ Na łączną kwotę 368,7 tys. zł.

³⁹ Na łączną kwotę 189,2 tys. zł.

⁴⁰ Na łączną kwotę 366,2 tys. zł.

⁴¹ Załącznik nr 3 do Regulaminu wynagradzania pracowników Straży wprowadzonego zarządzeniem Nr 36/2012 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników Straży Miejskiej w Bydgoszczy.

⁴² W szczególności od wypełniania przez strażników obowiązków, o których mowa w art. 27 ustawy o strażach gminnych.

⁴³ Na podstawie zarządzenia nr 11/2013 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu dokonywania okresowej oceny pracowników Straży Miejskiej w Bydgoszczy.

⁴⁴ Dot. byłego funkcjonariusza Policji.

Wszyscy objęci badaniem (23 spośród 178 zatrudnionych) strażnicy dysponowali w momencie awansu na zajmowane ostatnio stanowisko pracy wykształceniem i ogólnym stażem pracy wymaganym przez Regulamin wynagradzania pracowników Straży.

(dowód: akta kontroli str. 513, 515-521, 1109-1111)

2.5. Dochody uzyskane z mandatów karnych w okresie objętym badaniem wynosiły: w 2012 r. 3 391,2 tys. zł, w 2013 r. 2 521, 4 tys. zł i w 2014 r. 2 025,6 tys. zł. Udział mandatów karnych w dochodach ogółem Miasta Bydgoszczy wynosił: w 2012 r. - 0,26%, w 2013 r. - 0,18% i w 2014 r. - 0,13%.⁴⁶ Udział w dochodach własnych Miasta wynosił odpowiednio 0,43%, 0,30% i 0,21%.

(dowód: akta kontroli str. 425)

2.6. Średni odsetek wykroczeń dla 16 miast w latach 2012-2014, ujawnionych urządzeniami rejestrującymi wśród wszystkich ujawnionych przez strażników miejskich wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji wynosił 17,2%⁴⁷, a dla grupy sześciu miast – 21%⁴⁸. W 2012 r. Strażnicy wykryli 31 450 wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, w tym 8 685 ujawnione przez urządzenia rejestrujące (27,6%). W 2013 r. było to 26 759 ww. rodzajów wykroczeń, w tym 7 962 ujawnione przez urządzenia rejestrujące (29,8%), a w 2014 r. odpowiednio 20 524 i 7 684 (37,4%). Plasowało to Straż na drugim miejscu w grupie sześciu miast i na czwartym wśród 16 miast.

(dowód: akta kontroli str. 615-616, 618-620, 621, 1096-1106)

2.7. Straż funkcjonowała w trybie ciągłym. Normatywny czas pracy strażników w godzinach 6.00-22.00 wynosił 93%, w godzinach 22.00-6.00 wynosił 7%. Patrole piesze wykonywały pracę na trzy zmiany; patrole zmotoryzowane pracowały wg dwóch grafików pracy: (a) 8-godzinnej lub (b) 12-godzinnej. Referaty Koordynacji Służby oraz Konwojowo-Ochronny pracowały na dwie zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 466)

W kontrolowanym okresie liczba i rodzaj wyposażenia służbowego nie uległy istotnym zmianom: (1) kajdanki – 185, 190 i 190; (2) pałki obronne wielofunkcyjne – 132, 130 i 130; (3) psy służbowe – 8, 11 i 11; (4) chemiczne środki obezwładniające – 149, 147 i 130; (5) broń palna – 9; (6) urządzenia samoczynnie ujawniające i rejestrujące naruszenia przepisów ruchu drogowego – 2; (7) środki techniczne służące do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych – 1; (8) pojazdy: samochody – 30, 22 i 23, skutery – 4, rowery – 21⁴⁹, 21⁵⁰ i 23⁵¹.

Sprzęt bezpośrednio po zakupieniu wydawany był strażnikom bez pośredniego ewidencjonowania w magazynie sprzętu.

(dowód: akta kontroli str. 268-293, 523)

W 2012 r. na jeden samochód będący w dyspozycji Straży przypadało średnio 3,9 strażnika, w 2013 r. 4,1, a w 2014 r. 3,6⁵².

⁴⁵ Decyzją Komendanta Straży.

⁴⁶ Dochody ogółem Miasta wynosiły: 1 328 428 tys. zł – w 2012 r., 1 385 256 tys. zł – w 2013 r., 1 527 479 tys. zł – w 2014 r. natomiast dochody własne: 788 651 tys. zł - w 2012 r., 840 307 tys. zł – w 2013 r., 972 995 tys. zł – w 2014 r.

⁴⁷ W 2012 r. 16,6%, w 2013 r. 17% i w 2014 r. 17,9%.

⁴⁸ W 2012 r. 20,5%, w 2013 r. 19,9% i w 2014 r. 21%.

⁴⁹ 10 stanowiło własność Straży, 11 było użyczonych.

⁵⁰ 10 stanowiło własność Straży, 11 było użyczonych.

⁵¹ 11 stanowiło własność Straży, 12 było użyczonych.

⁵² W okresie objętym badaniem liczba samochodów wielokrotnie ulegała zmianie i wynosiła w poszczególnych miesiącach od 20 do 25.

Średni wskaźnik ten wynoszący 3,9 był niższy zarówno w stosunku do 16 miast - 7,5 jak i dla sześciu miast – 7,0.

(dowód: akta kontroli str. 531, 1096-1104)

W okresie objętym badaniem Straż nie dysponowała motocyklami. Samochody będące na stanie Straży były w dobrym stanie technicznym. W badanym okresie współczynnik gotowości technicznej wzrósł z 0,95 do 0,96⁵³. Współczynnik wykorzystania pojazdów spadł z 0,71 do 0,67⁵⁴. Pojazdy, w których współczynnik wykorzystania wynosił od 0,70, były pojazdami uprzywilejowanymi⁵⁵, specjalistycznie wyposażonymi⁵⁶. Pojazdy, których współczynnik wykorzystania wynosił między 0,40 a 0,69, wykorzystywane były głównie dla innych celów służbowych (prewencyjnych, profilaktycznych, kontrolnych, logistycznych oraz przewożenia psów służbowych). Były to pojazdy nieuprzywilejowane. Pojazdy, dla których współczynnik wykorzystania wyniósł poniżej 0,40, były przygotowywane do sprzedaży (okres od wycofania z eksploatacji do sprzedaży).

Współczynnik wykorzystania pracy pojazdu spadł z 0,75⁵⁷ do 0,70⁵⁸. Było to spowodowane m.in.: (a) zwiększeniem ilości patroli pieszych⁵⁹, (b) zmniejszeniem ilości kontroli drogowych z użyciem urządzenia do rejestracji wykroczeń⁶⁰, (c) wprowadzeniem miesięcznych limitów zużycia paliwa, ze względu na zmniejszenie budżetu Straży.

Ilość rowerów wzrosła w okresie badanym o dwa (9,5%), a ilość patroli rowerowych o 23%⁶¹.

(dowód: akta kontroli str. 524-532)

2.8. Straż za pośrednictwem Prezydenta⁶² wystąpiła 3 czerwca 2015 r. z wnioskiem o przystąpienie do programu Standaryzacji i Certyfikacji Straży Gminnych, a Wojewoda Kujawsko-Pomorski wyraził 23 czerwca 2015 r. zgodę⁶³ na objęcie jej tym Programem pn.: „Z mieszkańcami i dla mieszkańców”. W dniu 20 października 2015 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformował Straż, iż po ocenie przez Zespół Interdyscyplinarny, uzyskała punktację stanowiącą o tym, że jest strażą skuteczną, sprawną i dobrze zarządzającą, wobec czego została zarekomendowana do przyznania certyfikatu w ramach ww. programu.

(dowód: akta kontroli str. 534-562)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Dobre praktyki

NIK uznaje za dobrą praktykę osiąganie przez Straż wysokiego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych odpowiednio na koniec 2012 r., 2013 r., i 2014 r. wynoszącego: 8,7%, 8,6%, 10%, tj. w wysokości wyższej od 6%,

⁵³ 0,95 w 2012 r., 0,96 w 2013 r. i 0,96 w 2014 r.

⁵⁴ 0,71 w 2012 r., 0,76 w 2013 r. i 0,67 w 2014 r.

⁵⁵ Dostosowane do przewozu osób nietrzeźwych, bezdomnych i zwierząt.

⁵⁶ Np. w przegrody oddzielające kierowców od osób przewożonych.

⁵⁷ W 2012 r.

⁵⁸ W 2014 r.

⁵⁹ Z 4633 w 2012 r. do 6975 w 2014 r.

⁶⁰ Z 1385 w 2012 r. do 702 w 2014 r.

⁶¹ W roku 2012 r.-480 patroli, w 2013 r.-551, w 2014r.-591.

⁶² Wniosek nr ZKS-061-7/1122/15 z 3 czerwca 2015 r.

⁶³ WBZK.I.68.165.2015.AP z 23 czerwca 2015 r.

uprawnającego ją do zwolnienia z miesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁶⁴. Po odliczeniu strażników, zatrudnienie osób niepełnosprawnych w stosunku do osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, pomocy i obsługi kształtowało się na poziomie średnio z trzech lat wynoszącym 39,1%. Osoby te zatrudnione były głównie przy obsłudze monitoringu.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie wpłynęło do Straży 168 skarg/wniosków, z tego w 2012 r. 77, w 2013 r. 46 i 2014 r. 45. W większości dotyczyły one braku podstaw prawnych do podjęcia interwencji przez strażnika⁶⁵ (51 skarg), oraz zachowania strażników w trakcie interwencji (22 skargi). W prowadzonych postępowaniach potwierdzono zasadność dziewięciu⁶⁶ spośród 168 skarg⁶⁷ (5,5%), w tym dwóch dotyczących braku zasadności do podjęcia interwencji i dwóch – braku reakcji strażników na zgłoszenia obywateli.

Z wyjaśnień Zastępcy Komendanta wynikało, że w ramach postępowań, analizowane były zarzuty w konfrontacji z wyjaśnieniami strażników, sporządzaną przez nich dokumentacją służbową oraz obiektywnymi dowodami (np. zapisami obrazu kamer systemu wideomonitoringu, nagraniami rozmów rejestrowanych przez centralę obsługującą korespondencję radiową i telefoniczną Straży, zapisami systemu GPS – lokalizującego pojazdy służbowe SM czy ewentualnymi materiałami zdjęciowymi lub wideo, nadesłanymi przez skarżących). Ponadto dane z analizy skarg i wniosków zostają wykorzystane w działalności Straży m.in. do eliminowania nieprawidłowych zachowań strażników i przeciwdziałania powtarzania się w przyszłości, ujawnionych w ramach ww. postępowań nieprawidłowości. Poza wdrażaniem wytycznych wynikających bezpośrednio z przeprowadzonych poszczególnych postępowań skargowych, przedmiotowe analizy omawiane są także na odprawach kierownictwa SM. Wobec osób winnych dopuszczenia się nieprawidłowości, stosowane są adekwatne środki dyscyplinujące. Analizy stanowią również podstawę do sporządzania materiałów instruktażowych wykorzystywanych w szkoleniach pracowników Straży, zgodnie z przyjętym przez Komendanta SM w Bydgoszczy Rejestrem celów i zadań.

(dowód: akta kontroli str. 647-669, 1112)

3.2. W okresie objętym badaniem mieszkańcy Bydgoszczy dokonali odpowiednio: 25 831, 23 998 i 22 684 zgłoszeń. Najczęściej dotyczyły one nieprawidłowego parkowania (22 907)⁶⁸, udzielenia pomocy osobom nietrzeźwym (7 797)⁶⁹, osobom bezdomnym (7 772)⁷⁰, spożywania alkoholu w miejscach zabronionych (4 874)⁷¹ oraz niebezpiecznych zwierząt (4 002)⁷².

⁶⁴ Stosownie do przepisów art. 21 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tj. Dz. U z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.).

⁶⁵ W 2012 r. 23 (29,9%), w 2013 r. 12 (26,1%) i w 2014 r. 16 (35,6%).

⁶⁶ 1- w 2013 r., 4 – w 2013 r. i 4 – w 2014 r.

⁶⁷ W ewidencji i analizach odnotowywano również skargi częściowo zasadne. W badanym okresie było ich 13.

⁶⁸ W 2012 r. 8 154, w 2013 r. 7 445, w 2014 r. 7 298.

⁶⁹ W 2012 r. 2 603, w 2013 r. 2 745, w 2014 r. 2 449.

⁷⁰ W 2012 r. 2 737, w 2013 r. 2 561, w 2014 r. 2 474.

⁷¹ W 2012 r. 1 666, w 2013 r. 1 611, w 2014 r. 1 597.

⁷² W 2012 r. 1 427, w 2013 r. 1 347, w 2014 r. 1 228.

(dowód: akta kontroli str. 89-155)

Straż posiadała elektroniczny system pn. „System Obsługi Radarów” (dalej: „SOR”), rejestrujący wszystkie zgłoszenia od mieszkańców, w tym telefoniczne do dyżurnych Referatu Koordynacji Służby⁷³, a także do pozostałych upoważnionych pracowników referatów ds. prewencji⁷⁴ i Referatu Wykroczeń. W systemie odnotowywano m.in. datę i czas przyjęcia zgłoszenia, datę i czas podjęcia interwencji, opis zdarzenia oraz efekt podjętej interwencji.

(dowód: akta kontroli str. 767-768)

Analiza 30 spraw⁷⁵ zgłoszonych przez mieszkańców wykazała, że interwencje podjęto we wszystkich zgłoszonych przypadkach. Interwencje te zgodne były z zadaniami Straży wyszczególnionymi w art. 11 ustawy o strażach gminnych, a przy interwencjach strażnicy korzystali z uprawnień zgodnych z art. 12 ustawy, dokonując m.in. pouczeń, nakładając grzywny w postępowaniu mandatowym, usuwając pojazdy i je unieruchamiając.

(dowód: akta kontroli str. 787--981)

3.3. Analiza 30 spraw wykazała, że średni czas podjęcia interwencji (od zgłoszenia do podjęcia interwencji przez strażnika) wyniósł 9 godzin i 15 minut, przy czym w 27 przypadkach (bez trzech zgłoszeń podjętych w czasie dłuższym niż 1 dzień) czas ten wyniósł 47 minut. Natomiast z badania 475 zgłoszeń w jednym tygodniu⁷⁶ wynikało, że średni czas podjęcia interwencji wyniósł 1 godzinę i 33 minuty.

W ww. próbie 30 spraw czas reakcji wg kategorii sprawy wyniósł m.in.: zakłócenie spokoju i porządku publicznego (1 przypadek) – 6 minut, niezachowanie środków ostrożności przy posiadaniu zwierząt (3) – 15 minut, udzielenie pomocy bezdomnym (9) – 42 minuty, nieprawidłowe parkowanie (9) – 79 minut, zanieczyszczenie miejsca publicznego (2) – 93,5 godziny.

(dowód: akta kontroli str. 787-788, 1060-1083)

Zgodnie z § 11 zarządzenia nr 40/2012 Komendanta z 16 października 2012 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji pełnienia służby na stanowisku dyżurnym w Straży, w przypadku, gdy zgłoszenie nie budzi wątpliwości, dyżurny inicjuje podjęcie działań przez będące w jego dyspozycji patrole, natomiast z § 5 wynikało, że służba dyżurna zobowiązana jest do stworzenia warunków umożliwiających natychmiastową reakcję Straży.

(dowód: akta kontroli str. 777-783, 788, 803-805.)

Komendant wyjaśnił m.in., że część interwencji podejmowano w czasie dłuższym niż 1 dzień, ponieważ były to sprawy typowo porządkowe, realizowane w trybie administracyjnym. W pozostałych przypadkach nie podejmowano interwencji z powodów: skumulowania ilości zgłoszeń mieszkańców w krótkim okresie czasu, ilości patroli zmotoryzowanych będących w dyspozycji dyżurnego oraz czasochłonności realizowanych interwencji. Ponadto, według Komendanta, czas oczekiwania na realizację zgłoszenia wpływającego do Straży zależy od charakteru zgłoszenia. Priorytetowo i bez zbędnej zwłoki traktowane są zgłoszenia z zakresu zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia.

(dowód: akta kontroli str. 789-799)

⁷³ Stanowiska dyżurnych znajdowały się w pomieszczeniu Bydgoskiego Centrum Bezpieczeństwa - Wydziału Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Bydgoszczy przy ul. Grudziądzkiej 9-15.

⁷⁴ Śródmieście, Szwedkowo, Błonie i Fordon.

⁷⁵ Celowo dobranych wg osądu kontrolera

⁷⁶ Od 6 do 12 października 2014 r.

W celu oceny działalności Straży Urząd zlecił badanie potrzeb, postaw i opinii mieszkańców Bydgoszczy. Raport z 2012 r.⁷⁷ pokazał m.in. niską ocenę pracy Straży⁷⁸, skuteczności jej działań⁷⁹ oraz zaufania mieszkańców do tej formacji⁸⁰. Reakcją na wyniki badania było opracowanie przez Straż kierunków zmierzających do poprawy stanu opisanego w raporcie, m.in. w zakresie polityki informacyjnej, dyslokacji patroli i sposobu pełnienia służby, a także realizacji nowych przedsięwzięć. Kolejne badanie sondażowe przeprowadzone w 2013 r.⁸¹ wykazało m.in. znaczącą poprawę we wszystkich trzech ww. obszarach⁸². Spośród zmian wprowadzonych w Straży w ciągu 12 ostatnich miesięcy jako mające największy wpływ na poprawę bezpieczeństwa i porządku publicznego mieszkańcy ocenili zwiększenie służb nocnych (37% wskazań), wzrost liczby patroli wspólnych z Policją (31%) oraz patrole strażników z psami służbowymi (29%).

(dowód: akta kontroli str. 157-179)

3.4. W badanym okresie Straż podejmowała działania ukierunkowane na poprawę jej wizerunku. Organizowano m.in. pokazy z udziałem psów służbowych⁸³ na festynach, dniach osiedli, akcjach charytatywnych; imprezy dla mieszkańców z okazji Dnia Straży; udzielano pomocy przy uruchamianiu pojazdów w okresie zimowym, organizowano otwarte zbiórki krwi; kolportowano ulotki prezentujące działalność Straży oraz utworzono w 2013 r. na stronie internetowej Straży zakładkę pn. „- zadaj pytanie,- zgłoś problem”⁸⁴.

(dowód: akta kontroli str. 164, 175-195)

3.5. W badanym okresie radni Rady Miasta zgłosili 33 interpelacje, zapytania lub wnioski dotyczące funkcjonowania Straży, najwięcej w sprawach dotyczących: podjęcia działań porządkowych (7), restrykcyjności (6) oraz zwiększenia ilości patroli w konkretnym miejscu (5). Uwagi wynikające ze złożonych interpelacji (zapytań lub wniosków) uwzględniane były przy planowaniu dyslokacji służby oraz wpływały na podejmowanie działań bieżących.

Na potrzeby kontroli NIK opinie na temat działalności Straży wyraziło ośmiu⁸⁵ spośród 31 radnych Rady Miasta. Czterech z nich otrzymało 26 skarg (lub wniosków)⁸⁶ od mieszkańców dotyczących działań Straży. Kwestionowano podejmowanie interwencji wobec nieprawidłowo parkujących kierowców, zwracano uwagę na zbyt małą liczbę patroli w konkretnych miejscach, skarżono się na złe parkowanie strażników poza czasem interwencji, na ich zachowanie i kontrole radarowe pojazdów, brak reakcji na zanieczyszczanie i na osoby zakłócające porządek. Odnośnie do spełniania przez Straż oczekiwań mieszkańców radni udzielili odpowiedzi: „zdecydowanie tak” – 2, „raczej tak” – 4, „raczej nie” – 2.

Na potrzeby kontroli NIK opinie na temat działalności Straży wyraziło także 14 spośród 29 przewodniczących rad osiedli. Czterech z nich otrzymało kilkanaście skarg (lub wniosków)⁸⁷ od mieszkańców dotyczących działalności Straży. Dotyczyły

⁷⁷ „Badanie potrzeb, postaw i opinii mieszkańców Bydgoszczy” przeprowadzone w 2012 r. przez Millward Brown.

⁷⁸ Łącznie 58% odpowiedzi „zdecydowanie źle” i „raczej źle”.

⁷⁹ Łącznie 61% odpowiedzi „bardzo źle” i „raczej źle”.

⁸⁰ Łącznie 58% odpowiedzi „zdecydowanie nie” i „raczej nie”.

⁸¹ Przeprowadzone w 2013 r. przez PBS.

⁸² „Zdecydowanie źle” i „raczej źle” pracę Straży oceniło łącznie 28% mieszkańców; skuteczność jej działań „bardzo źle” i „raczej źle” – 27%; 24% „zdecydowanie nie” lub „raczej nie” darzyło zaufaniem tej formacji.

⁸³ 7 pokazów w 2013 r., 14 w 2014 r.

⁸⁴ W 2014 r. za pomocą tej zakładki mieszkańcy kontaktowali się ze Strażą w 80 przypadkach

⁸⁵ Opinii nie wyraził Przewodniczący Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Rady Miasta

⁸⁶ Ilość skarg podało 3 radnych -26

⁸⁷ Dwóch podało – po 3 skargi, pozostali nie podali lub określili jako „kilka”

one braku podjęcia interwencji, braku prowadzenia kontroli z użyciem radaru, zanieczyszczenia miasta, małej ilości patroli i niskich nakładów na Straż, podziękowań za interwencje, długiego oczekiwania na zgłoszenie z powodu dużej odległości od siedziby referatu, za małych uprawnień Straży oraz braku aktywności Straży w porze wieczorno-nocnej. Odnośnie do spełniania przez Straż oczekiwań mieszkańców przewodniczący udzielili odpowiedzi: „zdecydowanie tak” – 4, „raczej tak” – 6, „raczej nie” – 2, zdecydowanie nie – 1, „nie mam zdania” – 1.

(dowód: akta kontroli str. 982-1051)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Gospodarność wydatków ponoszonych na realizację działań Straży

Opis stanu
faktycznego

4.1. Wydatki na utrzymanie Straży (bez wydatków majątkowych) w 2012 r. wyniosły 13 808,5 tys. zł i obniżyły się w 2013 r. i 2014 r. do odpowiednio: 13 507,7 tys. zł i 12 928,4 tys. zł, tj. o 2,2% i 6,4%. Wydatki bieżące na utrzymanie jednostki wynosiły w 2012 r. 1 728,4 tys. zł i również obniżyły się odpowiednio do 1 502,5 tys. zł i 1 367,0 tys. zł.

W latach 2012-2014 wydatki na utrzymanie Straży poniósł również Urząd w wysokości odpowiednio: 127,6 tys. zł, 134,3 tys. zł i 150,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 604, 607, 645, 651)

4.2. W badanych latach poniesiono wydatki majątkowe (§ 606 Wydatki na zakupy inwestycyjne, wyłącznie z planu finansowego jednostki) w wysokości: 387,2 tys. zł w 2012 r. (na zakup ośmiu samochodów i fotolasera do pomiaru prędkości⁸⁸), 16,3 tys. zł w 2013 r. (na zakup serwera⁸⁹ i dwóch defibrylatorów) i 89,5 tys. zł w 2014 r. (na zakup dwóch samochodów). Umorzenie środków trwałych Straży (koszt amortyzacji) w 2012, 2013 i 2014 r. wyniosło odpowiednio 209,0 tys. zł, 206,1 tys. zł i 184,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 604, 674-676)

4.3. Ogółem wydatki na Straż w badanym okresie (z budżetu Miasta - jednostki i Urzędu) wyniosły odpowiednio 13 936,0 tys. zł, 13 642,0 tys. zł i 13 078,4 tys. zł, co stanowiło 1,18%, 1,12% i 0,97% wydatków bieżących Bydgoszczy (w wysokościach odpowiednio: 1 179 401,9 tys. zł, 1 229 961,8 tys. zł i 1 343 331,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 426, 604, 607, 645, 651)

Średniorocznie w badanym okresie Bydgoszcz przeznaczała na utrzymanie Straży 13 552,2 tys. zł, co plasowało ją na drugim miejscu wśród sześciu miast za Gdańskiem (średnio 18 533,9 tys. zł).

Koszt utrzymania Straży przypadający na jednego mieszkańca⁹⁰ wyniósł średnio w okresie objętym kontrolą 37,70 zł i był drugim najwyższym po Gdańsku (40,19 zł)

⁸⁸ O wartości 65,4 tys. zł

⁸⁹ O wartości 7,1 tys. zł

⁹⁰ Wydatki ogółem (bez wydatków majątkowych) poniesione na straż miejską w poszczególnych latach podzielone przez liczbę mieszkańców miasta.

wśród sześciu miast. Był wyższy od średniej (33,25 zł) dla 16 miast o 4,45 zł, tj. o 13,4% oraz od średniej (30,63 zł) dla grupy sześciu miast o 7,07 zł, tj. o 23,1%.

Wskaźnik ten po uwzględnieniu kosztów amortyzacji wyniósł średnio 38,26 i był również wyższy od wskaźnika tego dla 16 miast – 34,14 i dla sześciu miast - 31,47.

(dowód: akta kontroli str. 618-625, 630-633, 1096-1104)

Koszt przypadający na jeden km² wynosił średnio w okresie objętym kontrolą 77,0 tys. zł⁹¹ i był drugim najwyższym po Białymstoku (92,1 tys. zł) wśród sześciu miast. Najniższy koszt w tej grupie i drugi najniższy w kraju miał Szczecin (29,3 tys. zł). Koszt ten był wyższy od średniej dla 16 miast objętych badaniem o 3,9 tys. zł, tj. o 5,3% oraz wyższy od średniej dla sześciu miast o 14,1 tys. zł, tj. o 22,4%.

Wskaźnik ten po uwzględnieniu kosztów amortyzacji wyniósł średnio 78,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 618-625, 630-633, 1096-1104)

Koszt porównywalny na mieszkańca (uwzględniający dwa wskaźniki „potencjalnego bezpieczeństwa”⁹²) wynikający z powierzchni wyniósł 29,55 zł i był zbliżony do średniej 16 miast (31,06 zł), a przy uwzględnieniu dodatkowo liczby mieszkańców wyniósł 30,77 zł, co plasowało Bydgoszcz na 10 miejscu (przy średniej 31,51 zł).

(dowód: akta kontroli str. 625, 1096-1104)

4.4. Całkowity koszt jednej interwencji „przeliczeniowej”, rozumiany jako iloraz liczby interwencji i wydatków bieżących⁹³ obrazujący efektywność funkcjonowania Straży, wyniósł średnio w latach objętych kontrolą 26,76 zł, podczas gdy średnia dla grupy sześciu miast wynosiła 30,04 zł, a dla 16 miast – 34,98 zł. Był on niższy od najdroższej interwencji przeliczeniowej, która wystąpiła w Zielonej Górze (98,10 zł) o 71,34 zł (72,7%). Droższe interwencje niż w Bydgoszczy wystąpiły w ośmiu miastach (Kraków, Łódź, Gdańsk, Katowice, Białystok, Rzeszów, Opole i Zielona Góra). Struktura kosztów interwencji (koszty osobowe do kosztów całkowitych) w okresie objętym kontrolą była względnie stabilna (średnie koszty osobowe stanowiły ok. 89,7% kosztów całkowitych), wyższa od średniej dla 16 miast (83,7%).

(dowód: akta kontroli str. 622, 1096-1104)

4.5. Całkowity koszt utrzymania jednego etatu strażnika, rozumiany jako iloraz wydatków bieżących i liczby etatów, w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniósł średnio 73,1 tys. zł, podczas gdy średnia dla grupy sześciu miast wyniosła 74,8 tys. zł, a dla 16 miast 73,1 tys. zł. Był on wyższy jedynie od Lublina (69,5 tys. zł) w grupie sześciu miast i wyższy od średniej 16 miast.

Wskaźnik ten po uwzględnieniu kosztów amortyzacji wyniósł 74,2 tys. zł, a średni dla sześciu i 16 miast wyniósł odpowiednio: 76,9 tys. zł i 75,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 624, 1096-1104)

4.6. Wskaźnik kosztów osobowych dla jednej interwencji „przeliczeniowej”, rozumiany jako iloraz wydatków osobowych i liczby interwencji, wyniósł średnio 24,00 i był niższy od wskaźnika dla sześciu miast (24,96) i dla 16 miast (29,53).

⁹¹ Wydatki ogółem (bez wydatków majątkowych) poniesione w poszczególnych latach na straż miejską podzielone przez powierzchnię miasta

⁹² Jeden uwzględniający warunki pracy stworzone dla strażnika, rozumiane jako: liczba mieszkańców, których może obsługiwać (obliczony jako liczba właściwa dla danego miasta odniesiona do wartości przeciętnej (mediany) obliczonej dla wszystkich 16 miast - im mniej mieszkańców tym skuteczniej); - drugi uwzględniający obszar, który na niego przypada (obliczony jako liczba właściwa dla danego miasta odniesiona do wartości przeciętnej (mediany) obliczonej dla wszystkich 16 miast - im mniejszy tym lepsza skuteczność.

⁹³ Wydatki ogółem (bez wydatków majątkowych)

W grupie sześciu miast Bydgoszcz plasowała się za Szczecinem (16,53 – najniższy wskaźnik w grupie 16 miast i w grupie przeliczeniowej za Lublinem – 19,66).

(dowód: akta kontroli str. 624, 1096-1104)

4.7. Straż wydatkowała na: wynagrodzenia bezosobowe (§ 417) w 2012, 2013 i 2014 r. odpowiednio 24,5 tys. zł, 17,9 tys. zł i 9,7 tys. zł; zakup materiałów i wyposażenia (§ 421) odpowiednio 800,0 tys. zł, 547,2 tys. zł i 517,4 tys. zł; szkolenia (§ 470) odpowiednio 21,3 tys. zł, 35,4 tys. zł i 16,1 tys. zł.

Kontrola 18 wydatków⁹⁴ o łącznej wartości 247,4 tys. zł stanowiących 12,4% ww. wydatków (w kwocie łącznej 1 989,3 tys. zł) wykazała, że:

- sześć wydatków na wynagrodzenia bezosobowe w kwocie 12,5 tys. zł przeznaczonych było na zakup usług dotyczących modyfikacji programu informatycznego „SOR” i na prowadzenie księgowania Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej, a sześć wydatków na szkolenia (§ 470) w kwocie 25,2 tys. zł przeznaczonych było głównie na wyszkolenie psów służbowych i ich przewodników. Wydatki te nie były poprzedzone konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców, gdyż dokonano ich na podstawie art. 4 pkt. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹⁵ (dalej: „Pzp”). Jednocześnie nie przekraczały one kwot: 3 tys. euro⁹⁶ lub 6 tys. euro⁹⁷, w związku z czym nie podlegały procedurom wynikającym z zarządzeń Komendanta Nr 6/12 z 24 lutego 2012 r.⁹⁸ i Nr 7/2014 z 16 kwietnia 2014 r.⁹⁹;
- sześć wydatków na zakup materiałów i wyposażenia (§ 421) w łącznej kwocie 209,6 tys. zł przeznaczonych było na zakup mundurów lub elementów umundurowania, zakup paliw oraz tonerów i komputerów. Wydatki te dokonane zostały w trybach Pzp (przetargu nieograniczonego, zapytania o cenę) oraz bez przetargu na podstawie art. 4 pkt. 8 Pzp z zastosowaniem konkurencyjnych trybów wyboru wykonawców, zgodnie z ww. zarządzeniami Komendanta.

(dowód: akta kontroli str. 695-750)

4.8. Wynagrodzenia pracowników Straży (funkcjonariuszy i pracowników administracyjno-biurowych) ustalane były zgodnie z Regulaminem wynagradzania pracowników Straży z 29 czerwca 2012 r.¹⁰⁰ (dalej: „Regulamin”).

Wynagrodzenia pracowników składały się ze składników stałych¹⁰¹ i zmiennych¹⁰², uzależnionych m.in. od wysokości posiadanych środków finansowych, z ustalonymi zasadami ich przyznawania.

Kontrola składowych wynagrodzeń 233 pracowników wykazała m.in., że:

- wysokość wynagrodzeń zasadniczych była zgodna z tabelą nr 1 - miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla poszczególnych kategorii

⁹⁴ Po dwa wydatki z każdej ww. grupy, w każdym roku, o najwyższej wartości. Badanie przeprowadzono jedynie pod kątem stosowania konkurencyjnych trybów wyboru wykonawców bez badania prawidłowości przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

⁹⁵ Dz. U. z 2013 r. t.j. poz. 907 ze zm.

⁹⁶ w okresie od 24 lutego 2012 r. do 15 kwietnia 2014 r.

⁹⁷ w okresie od 16 kwietnia do 31 grudnia 2014 r.

⁹⁸ w sprawie realizacji zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro w Straży

⁹⁹ w sprawie realizacji zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro w Straży

¹⁰⁰ stanowiącym załącznik do zarządzenia Komendanta nr 36/2012

¹⁰¹ wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wysługę lat i dodatek funkcyjny

¹⁰² premia, dodatek za pracę w porze nocnej, dodatek za dodatkowe czynności związane z obsługą pojazdów, dodatek specjalny, dodatki za pracę w godzinach nadliczbowych, w Nowy Rok, Święta Wielkanocne i Bożego Narodzenia, nagrody

zaszeregowania i z tabelą nr 2 - stanowisk, zaszeregowania, wymagań kwalifikacyjnych oraz stawek dodatku funkcyjnego;

- wysokość wszystkich badanych składników wynagrodzeń 86 pracowników zgodna była z Regulaminem, w tym wysokość 15 dodatków funkcyjnych z tabelą nr 2, a 19 dodatków specjalnych – z § 15 ust. 3 Regulaminu.

(dowód: akta kontroli str. 752-762)

Wynagrodzenia¹⁰³ wszystkich pracowników Straży wyniosły 12 247,6 tys. zł w 2012 r. i zmniejszyły się do 12 104,4 tys. zł w 2013 r. i 11 710,3 tys. zł w 2014 r. W podziale na stanowiska strażników i na stanowiska urzędników, pomocniczych oraz obsługi w 2012 r. wynagrodzenia te wyniosły odpowiednio: 10 247,0 tys. zł i 2 000,6 tys. zł. Odpowiednio w 2013 r. wyniosły one 10 026,5 tys. zł i 2 078,0 tys. zł, a w 2014 r. 9 636,6 tys. zł i 2 073,7 tys. zł.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2012 r. w grupie strażników wyniosło 3,9 tys. zł, a w grupie urzędników, stanowisk pomocniczych i obsługi 2,9 tys. zł. W następnych latach przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych grupach wyniosło: 3,8 tys. zł i 2,9 tys. zł w 2013 r. oraz 3,7 tys. zł i 3,0 tys. zł w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 605, 646)

4.9. Straż w latach 2012-2014 zawarła 22 umowy (17 umów zlecenia i pięć umów o dzieło), w tym 10 z dwoma pracownikami Straży i 12 z osobami z zewnątrz. W 2012, 2013 i 2014 r. zawarto odpowiednio siedem, sześć i cztery umowy zlecenia oraz trzy, jedną i jedną umowę o dzieło. Z tytułu realizacji umów wypłacono odpowiednio: 24,5 tys. zł, 17,9 tys. zł i 9,7 tys. zł.

Kontrola dziewięciu umów¹⁰⁴ (po trzy z każdego roku o najwyższej wartości) wykazała, że pięć (z wynagrodzeniem miesięcznym w wysokości 0,5 tys. zł) zawarto z pracownikiem Straży na prowadzenie księgowości Pracowniczej Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej działającej przy Straży, a pozostałe cztery (o dzieło) o łącznej wartości 16,9 tys. zł dotyczyły usługi zleconej osobie z zewnątrz na opracowanie i wykonanie zbioru modyfikacji i nowych funkcjonalności programu informatycznego „SOR”. W badanych umowach nie stwierdzono przypadków zawierania umów zleceń lub o dzieło na realizację zadań, które znajdowały się w zakresach obowiązków służbowych pracowników Straży.

Prowadzenie księgowości Pracowniczej Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej zostało zlecone zgodnie z § 4 ust. 1 pkt. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1992 r. w sprawie pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych¹⁰⁵ oraz umową z dnia 27 grudnia 2011 r. zawartą przez Straż z Zarządem Pracowniczej Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej przy Straży. Zleceniobiorca nie prowadził Kasy ani nie był członkiem jej zarządu i komisji rewizyjnej, co było zgodne z § 44 rozporządzenia.

Wszystkie zadania wynikające z czterech umów o dzieło¹⁰⁶ zostały wykonane w terminach i zakresach wykazanych w tych umowach. Wykonanie zadań

¹⁰³ Ustalone na podstawie list plac. Wynagrodzenia te nie odpowiadają wydatkom w §§ 401, 404, 411 i 412 ze względu na zasady i terminy realizacji poszczególnych elementów wynagrodzenia (np. zasiłków chorobowych czy refundacji wydatków z tytułu zatrudnienia pracowników w ramach robót publicznych)

¹⁰⁴ Nr 2/2012 z 27 stycznia 2012 r., 2/2013 z 15 stycznia 2013 r., 5/2013 z 8 lipca 2013 r., 5/2014 z 31 stycznia 2014 r. i 5/2014 z 27 czerwca 2014 r. – wszystkie umowy zlecenia zawarte na obsługę księgową Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej, Nr 3/2012 z 27 marca 2012 r. (o wartości 6 000 zł), 9/2012 z 1 sierpnia 2012 r. (o wartości 4 320 zł), 7/2013 z 10 października 2013 r. (o wartości 4 800 zł) i 3/2014 z 8 maja 2014 r. (o wartości 1 800 zł) – wszystkie umowy o dzieło.

¹⁰⁵ Dz. U. Nr 100, poz. 502 ze zm.

¹⁰⁶ Nr 3/2012 z 27 marca 2012 r. (o wartości 6 000 zł), 9/2012 z 1 sierpnia 2012 r. (o wartości 4320 zł), 7/2013 z 10 października 2013 r. (o wartości 4.800 zł) i 3/2014 z dnia 8 maja 2014 r. (o wartości 1.800 zł)

potwierdzono w protokołach przekazania-przyjęcia, sporządzonych w formie pisemnej przez strony umowy.

(dowód: akta kontroli str. 692-694)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Z analizy porównawczej Straży 16 miast wojewódzkich wynikało, że Bydgoszcz odnotowała wysoką liczbę interwencji przeliczeniowych przypadających na jednego strażnika (średnio 2 733 interwencji), co plasowało Bydgoszcz na trzecim miejscu w grupie sześciu miast i na siódmym dla 16 miast. Była ona ponad czterokrotnie wyższa od ostatniej w rankingu Zielonej Górze (666). Należy podkreślić, iż wpływ na statystykę Straży miał niewątpliwie wysoki odsetek wykroczeń ujawnionych przez urządzenia rejestrujące w stosunku do wszystkich wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (piąte miejsce w kraju). Jednocześnie Bydgoszcz posiadała wysoki wskaźnik średniej liczby strażników na 10 tys. mieszkańców (5,16) trzeci w kraju po Warszawie i Łodzi oraz koszt utrzymania Straży przypadający na jednego mieszkańca (średnio 37,70 zł) wyższy od średniej dla 16 miast (33,25 zł) o 13,4%, mieszczący się jednak w granicach +/- 20%. Wyższe koszty utrzymania Straży od średniej dla 16 miast rekompensowane były dużą liczbą interwencji co oznaczało, że Bydgoszcz posiadała średni (siódmy w kraju) wskaźnik kosztów osobowych interwencji przeliczeniowej (24,00 zł) niższy od średniej dla 16 miast (29,53 zł).

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 21 (24,4%) przypadkach spośród 86 badanych wynagrodzeń pracowników stwierdzono niezgodność kategorii zaszeregowania w ich umowach o pracę (i zmianach tych umów) z kategorią wymaganą Regulaminem dla danego stanowiska pracy. Niezgodność ta nie miała wpływu na wysokość ustalonego wynagrodzenia. W ww. przypadkach wynagrodzenia ustalone pracownikom mieściły się w zarówno w kategorii wyszczególnionej w umowie o pracę, jak i w kategorii wymaganej Regulaminem.

(dowód: akta kontroli str. 754-762, 487-500)

Komendant wyjaśnił, że sytuacja ta jest wynikiem omyłki powstałej przy zmianie angaży w związku z reorganizacją Straży przeprowadzoną w 2012 r., a w październiku 2015 r. przekazane zostaną informacje tym pracownikom o ich prawidłowej kategorii zaszeregowania.

(dowód: akta kontroli str. 764-765)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

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 Kontroli¹⁰⁷, wnosi o podjęcie działań w celu doprowadzenia do zgodności kategorii zaszeregowania w umowach o pracę (i ich zmianach) wszystkich pracowników Straży z kategoriami wymaganymi Regulaminem dla danego stanowiska pracy.

¹⁰⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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.

Bydgoszcz, dnia 13 listopada 2015 r.

Kontroler
Karol Sobieszczyk
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z dnia 25 stycznia 2016 r.