



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.020.01.2015
P/15/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@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 Katowicach
Kontrolerzy	1. Dariusz Bienek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94836 z dnia 13 sierpnia 2015 r. [dowód: akta kontroli str. 1÷2] 2. Arkadiusz Przytułski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94837 z dnia 13 sierpnia 2015 r. [dowód: akta kontroli str. 3÷4] 3. Michał Nowak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97064 z dnia 1 września 2015 r. [dowód: akta kontroli str. 4a÷4b]
Jednostka kontrolowana	Straż Miejska ¹ w Katowicach, ul. Żelazna 18, 40-851 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Romanowski, Komendant Straży Miejskiej w Katowicach ² [dowód: akta kontroli str. 5]

II Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli³ ocenia pozytywnie⁴ efektywność realizowanych przez Straż Miejską w Katowicach zadań w okresie od 2012 r. do 2014 r.⁵.

Powyższą ocenę uzasadnia:

- realizacja przez *Straż* zadań ustawowych oraz wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- adekwatna w odniesieniu do realizowanych zadań organizacja Straży,
- sposób wykorzystania wniosków wynikających z analizy skarg oraz pozyskiwania wiedzy w zakresie oczekiwań mieszkańców związanych z porządkiem publicznym,
- podejmowanie własnych inicjatyw mających na celu przybliżenie społeczeństwu charakteru pracy SM i zakresu jej praw i obowiązków,
- gospodarne wydatkowanie środków na zakup materiałów, wyposażenia oraz usług w badanych przypadkach,

¹ Zwana dalej „Strażą” lub „SM”.

² Powołany na stanowisko z dniem 1 kwietnia 2007 r., zwany dalej „Komendantem”.

³ Zwana dalej „NIK”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Okres objęty kontrolą obejmował również działania wcześniejsze i późniejsze związane z przedmiotowym zakresem kontroli.

- określenie jednolitych, motywacyjnych zasad wynagradzania pracowników,
- uzależnienie uzyskania pozytywnej oceny okresowej przez pracowników *Straży* m.in. od wykazywania własnej inicjatywy i kreatywności w podejmowanych działaniach na rzecz poprawy bezpieczeństwa i realizacji zadań *SM*, co zaliczyć należy do tzw. „dobrych praktyk”, które zasługują na popularyzację.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na stwierdzony w *SM* brak optymalizacji w wykorzystaniu samochodów służbowych oraz na niewykorzystanie pełnych możliwości systemu *eMandat*.

III Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Straż Miejska w Katowicach utworzona została jako jednostka budżetowa, z dniem 1 stycznia 1998 r., na podstawie uchwały⁶ Rady Miejskiej Katowice⁷ nr XLVIII/489/97 z dnia 29 grudnia 1997 r. Na podstawie ww. uchwały do *SM* przekazana została część pracowników Urzędu Miasta Katowice⁸, którzy wykonywali obowiązki straży gminnej oraz użytkowane wyposażenie i środki przewidziane w planie finansowym. Ww. uchwałą przyjęty został również Regulamin *Straży Miejskiej* w Katowicach⁹. Uchwałą Rady Miasta Katowice nr LXI/1434/06 z dnia 26 czerwca 2006 r. *SM* nadany został statut¹⁰ stwierdzający, że nadzór nad jej działalnością sprawują *Rada* i *Prezydent Miasta* w ramach posiadanych kompetencji.

[Dowód: akta kontroli str. 6÷19]

Opis stanu
faktycznego

1.1. W *Regulaminie SM* stwierdzono, że *Straż* jest samorządową, umundurowaną formacją utworzoną w celu ochrony porządku publicznego na terenie gminy Katowice. Zgodnie z treścią § 2 *Regulaminu SM* ma ona wykonywać zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw, w tym ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych¹¹, aktów prawa miejscowego oraz inne czynności¹², w granicach posiadanych uprawnień, określonych przez Prezydenta Miasta Katowice¹³.

[Dowód: akta kontroli str. 8÷9, 19÷20]

Oprócz ww. zadań, w § 7 *Statutu SM* wskazano, że do jej obowiązków należy także współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli oraz zabezpieczanie miejsca przestępstwa, katastrofy lub podobnego zdarzenia, jak i informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń.

⁶ Zmieniona Uchwałą Rady Miasta Katowice nr LXI/1429/06 z dnia 26 czerwca 2006 r.

⁷ Zwana dalej „*Radą*”.

⁸ Zwany dalej „*Urzędem*”.

⁹ Zmieniony Uchwałą Rady Miasta Katowice Nr XVII/288/11 z dnia 30 listopada 2011 r., zwany dalej „*Regulaminem SM*”.

¹⁰ Zwany dalej „*Statutem*”.

¹¹ Dz. U. 2013, poz. 1383 ze zm., zwana dalej „*ustawą o strażach*”.

¹² M.in. działania zapewnijące czystość w mieście podejmowane samodzielnie jak i z innymi służbami miejskimi, uczestnictwo w działaniach zabezpieczających różne uroczystości, ograniczanie nielegalnego handlu na terenie miasta.

¹³ Zwanego dalej „*Prezydentem Katowic*”.

Zgodnie z §16 ust. 1 *Statutu SM* organizację wewnętrzną *Straży* ustalał *Komendant* w formie wewnętrznego regulaminu organizacyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. 15÷16,17]

Wewnętrzne Regulaminy Organizacyjne *SM* obowiązujące w badanych latach zostały wprowadzone na podstawie zarządzeń *Komendanta* z 29 grudnia 2011 r. nr 19/2011¹⁴ oraz z 16 sierpnia 2013 r. nr 9/2013¹⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 30÷87]

Komendant wprowadził także „*Regulamin Pracy Komendy Straży Miejskiej w Katowicach*”¹⁶, który został zastąpiony „*Regulaminem Pracy Pracowników Straży Miejskiej w Katowicach*” wprowadzonym Zarządzeniem nr 1/2015 z 10 lutego 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 126÷195]

Zasady wyznaczania celów *Straży* zostały wprowadzone Zarządzeniem *Komendanta* nr 24/2010 z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie zasad i trybu wyznaczania celów *Straży Miejskiej* w Katowicach, określania mierników ich realizacji oraz zasad monitorowania ich osiągnięć¹⁷. Na jego podstawie opracowano plany określające cele *Straży*, w tym również plan na 2012 r. Zawarto w nim podstawowe funkcje stałe (misję jednostki) *SM*, tj.: ochrona porządku i spokoju w miejscach publicznych, zapewnienie poczucia ładu, porządku i spokoju obywatelom, zapewnienie warunków lokalowych i opieki zdrowotnej dla pracowników *Straży* oraz tworzenie i koordynacja polityki kadrowej uwzględniającej m.in. kształcenie i doskonalenie zawodowe pracowników oraz prawidłową obsługę administracyjną. Do celów zaliczono na ten rok m.in.: zapewnienie poczucia bezpieczeństwa osób korzystających z miejsc użyteczności publicznej, zapobieganie powstawaniu zagrożeń, ograniczanie ilości zjawisk negatywnych w miejscach publicznych, pogłębianie świadomości ekologicznej społeczeństwa i dbałość o środowisko naturalne na terenie Katowic.

Powyższe zarządzenie zostało zastąpione w 2012 r. zarządzeniem *Komendanta* w sprawie wyznaczania zadań i celów *Straży*¹⁸, na podstawie którego opracowywano plany określające cele i zadania jednostki na lata: 2013, 2014 i 2015, zatwierdzane zgodnie § 4 ust. 2 tego zarządzenia do 31 grudnia roku poprzedniego. W *Zarządzeniu w sprawie zadań i celów* określono zadania podstawowe (bezpośrednie) i pośrednie. Do zadań bezpośrednich zaliczono zadania dotyczące: czystości i estetyki, spokoju i porządku oraz bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie miasta Katowice, jak również profilaktykę społeczną. Do zadań pośrednich zakwalifikowano: obsadę stanowisk pracy oraz utrzymanie infrastruktury *Straży*. Na ww. lata wyznaczono także cele działania *Straży*, m.in. utrzymanie czystości w miejscach publicznych, eliminowanie nieprawidłowości w zakresie skupu surowców wtórnych (głównie metali), kontrole działalności placówek handlowych, gastronomicznych i targowisk, likwidacja miejsc nielegalnego handlu publicznego, kontrola ruchu drogowego (poprawności parkowania, stosowania się do znaków drogowych oraz przepisów dotyczących ruchu pieszego), edukacja młodzieży

¹⁴ Obowiązywał od 1 stycznia 2012 r. do 31 sierpnia 2013 r.

¹⁵ Obowiązywał od 1 września 2013 r. do 31 marca 2015 r.

¹⁶ Wprowadzony Zarządzeniem nr 13 z 12 maja 2009 r. mieniany następnie w dniach: 28 grudnia 2009 r., 23 lutego 2011 r. oraz 8 października 2012 r., zwane dalej: „*Regulaminem pracy*”.

¹⁷ Zwane dalej „*Zarządzeniem z 2010 r.*”

¹⁸ Zarządzenie nr 29/2012 z dnia 14 grudnia 2012 r., zwane dalej „*Zarządzeniem w sprawie zadań i celów*”.

i rodziców w zakresie m.in.: bezpieczeństwa podczas imprez masowych, zagrożeń w życiu codziennym, przejawów patologii społecznej.

[Dowód: akta kontroli str. 276÷304]

1.2. W Zarządzeniu z 2010 r. określono mierniki wykonywania zadań w postaci m.in.: liczby wydarzeń o charakterze negatywnym ujawnionych przez funkcjonariuszy i zastosowanych przez nich środków represji, relacji liczby stwierdzonych wykroczeń do zastosowanych sankcji, liczby pracowników administracyjnych i technicznych.

W Zarządzeniu w sprawie zadań i celów zostały określone mierniki realizacji zadań Straży w postaci liczby: wydarzeń o charakterze negatywnym ujawnionych przez funkcjonariuszy, zastosowanych środków represji oraz zorganizowanych akcji profilaktycznych. Powyższe mierniki umożliwiały określenie stopnia realizacji założonych celów, a poprzez podjęcie odpowiedniej liczby działań Straż miała wpływ na poziom ich realizacji. Na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach SM za lata 2012-2014 stwierdzono, że Straż nie osiągnęła w tym okresie zaplanowanych wartości mierników w postaci liczby wydarzeń o charakterze negatywnym ujawnionych przez funkcjonariuszy, jak i zastosowanych środków represji oraz relacji ilości stwierdzonych wykroczeń do zastosowanych sankcji¹⁹. W 2013 r. nie zorganizowano również zaplanowanej liczby akcji profilaktycznych (planowano 180, a zorganizowano 149). Z kolei w 2014 r. Straż zorganizowała takich akcji więcej niż zaplanowano (planowano 160, a zorganizowano 171).

[Dowód: akta kontroli str. 280÷284, 289÷302]

Wyjaśniając powyższe rozbieżności Komendant stwierdził, że: „Główną przyczyną nie osiągnięcia wskazanych mierników była sytuacja kadrowa Straży w latach 2013 i 2014 roku, gdzie od maja 2013 roku zawieszono w obowiązkach służbowych 15 funkcjonariuszy (...). Natomiast od 1 stycznia 2014 roku zmniejszono stan etatowy Straży o 15 osób, w wyniku czego została opracowana i zatwierdzona nowa struktura organizacyjna (likwidacja zespołu ruchu drogowego), co w sposób bezpośredni przełożyło się na wyniki statystyczne straży miejskiej”. Ponadto dodał, że niezrealizowanie zaplanowanej na 2013 r. liczby akcji profilaktycznych spowodowane było oddelegowaniem na okres wakacji dwóch strażniczek z Zespołu Prewencji Szkolnej do pracy w terenie w Referacie Śródmieście.

[Dowód: akta kontroli str. 795, 811]

1.3. W Straży obowiązywała „Polityka zarządzania ryzykiem”²⁰, w której określono cztery obszary ryzyka: finansowe, zasobów ludzkich, działalności (organizacyjne) i zewnętrzne (wizerunkowe). Zgodnie z § 4 ust. 2 Polityki ryzyka identyfikacja i ocena ryzyka oraz ustalenie metody przeciwdziałania temu ryzyku powinny być dokonywane dwa razy do roku.

[Dowód: akta kontroli str. 549-561]

¹⁹ Ze sprawozdań z realizacji celów Straży wynikało, że w latach 2012-2014 nie osiągnięto planowanych wartości mierników dotyczących liczby: ujawnionych przez strażników wydarzeń o charakterze negatywnym (planowano – odpowiednio – 60 000, 30 000 i 28 000, a ujawniono – odpowiednio – 28 187, 26 329 i 15 527) oraz zastosowanych środków represji (planowano – odpowiednio – 30 000, 30 000 i 20 000, a zastosowano – odpowiednio – 27 950, 18 997 i 15 498).

²⁰ Wprowadzona Zarządzeniem nr 30/2012 Komendanta Straży Miejskiej w Katowicach z dnia 14 grudnia 2012 roku w sprawie zarządzania ryzykiem w Straży Miejskiej w Katowicach, zwana dalej „Polityką ryzyka”.

W badanych latach *Straż* przeprowadziła taką analizę pięć razy, tj. na koniec lat 2012-2014 oraz półroczna w 2013 r. i 2014 r. Wśród zidentyfikowanych znaczących ryzyk nieosiągnięcia celów w *Straży* na przestrzeni lat 2012-2014 należy wymienić:

- negatywny odbiór społeczny szeroko pojętej działalności *Straży* spowodowany dezinformacją bądź fałszywą informacją, jak również brakiem stosownej informacji w zakresie realizowanych zadań ustawowych oraz organizacji *SM*;
- stwarzanie negatywnego wizerunku *SM* wskutek zaniechania podjęcia stosownych działań lub podejmowanie działań niezgodnych z prawem, w tym również przyjęcie korzyści materialnej za odstąpienie od czynności służbowych;
- nieprzydatność i brak możliwości odpowiedniego wykorzystania dokumentacji służbowej, w tym brak możliwości wyciągnięcia stosownych konsekwencji prawnych co do winowajców, wskutek niewywiązywania się pracowników z nałożonych zadań i obowiązków oraz wyciągania błędnych wniosków i konkluzji;
- niedotrzymywanie ustawowych terminów zakończenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenie oraz w zakresie sprawozdawczości;
- przerwa w łączności informatycznej lub telefonicznej z *Urzędem*.

Wśród proponowanych mechanizmów zaradczych zostały wymienione następujące działania (odpowiednio do ww. ryzyk):

- stała współpraca rzecznika prasowego *Straży* z lokalnymi ośrodkami masowego przekazu, systematyczny i bieżący przekaz informacyjny w zakresie działalności *SM* za pośrednictwem własnej strony internetowej oraz podmiotów współpracujących ze *Strażą*, zintensyfikowany nadzór nad polityką informacyjną *SM*, szkolenia i akcje informacyjne dla społeczeństwa przedstawiające zakres kompetencyjny formacji;
- bieżące monitorowanie zmian w przepisach dotyczących działań, uprawnień i zadań *Straży* oraz stałe informowanie strażników o ich wprowadzeniu poprzez organizowanie i przeprowadzanie szkoleń teoretycznych, opracowywanie nowych wytycznych i procedur działania, analiza wyników działań strażników, sprawdzanie sygnałów od obywateli dotyczących podejrzanych praktyk stosowanych przez funkcjonariuszy, wielopoziomowy nadzór służbowy, rotacja kadrowa;
- wypracowanie i ukształtowanie optymalnych zasad w zakresie sporządzania dokumentacji służbowej, zwiększony nadzór kierujących komórkami nad prawidłowym sposobem sporządzania dokumentacji służbowej przez podległych pracowników ze szczególnym uwzględnieniem jej zawartości merytorycznej;
- wdrożenie i wykorzystanie programu komputerowego *eMandat* do analizy prowadzonych czynności, kontroli wyników pracy poszczególnych strażników oraz sprawozdawczości;
- zawarcie stosownej umowy na całodobowy serwis systemu informatycznego i internetowego oraz możliwość podjęcia interwencji w przypadku wystąpienia awarii, zapewnienie alternatywnych możliwości łączności.

[Dowód: akta kontroli str. 526, 531÷546]

1.4. W latach 2012-2014 Straż realizowała wszystkie zadania określone w art. 11 ustawy o strażach. Ponadto z przekazanych przez Komendanta informacji wynikało, że realizowała ona zadania zleczone, związane z organizowaniem i przeprowadzeniem wyborów²¹ oraz wynikające z „Regulaminu utrzymania czystości porządku w mieście Katowice”²² kontrole, np.: zanieczyszczania rzek poprzez nielegalne odprowadzanie ścieków i zanieczyszczeń²³ oraz punktów skupu złomu i surowców wtórnych²⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 471, 473÷474, 527]

Straż realizowała także zadania przyjęte przez Radę w „Programach zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”²⁵. Zadania Straży w ramach realizacji Programów dotyczyły m.in. poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie lokali gastronomicznych i rozrywkowych, ograniczenie zjawiska handlu ulicznego prowadzonego bezprawnie, ograniczenie nieprawidłowego parkowania pojazdów oraz zdarzeń zakłócających spójność i porządek w miejscach publicznych, ograniczenie kradzieży i dewastacji infrastruktury komunalnej i elementów metalowych, podniesienie poziomu bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w szkołach i ich okolicy.

Liczba wykroczeń ujawnionych przez Straż w wyniku realizacji powyższych zadań²⁶ stanowiła: 98,6% wszystkich ujawnionych wykroczeń w 2012 r., 99,3% w 2013 r. i 97,2% w 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 231÷275, 473÷474]

W latach objętych kontrolą Prezydent Katowic zobowiązał również SM do działań w zakresie utrzymania i obsługi „Systemu Obsługi Ruchu Kołowego” na ul. Mariackiej, Mielęckiego i Stanisława.

[Dowód: akta kontroli str. 797÷805]

Działania Straży obejmowały swym zakresem wszystkie istotne dla społeczności lokalnej aspekty ochrony porządku publicznego, przy czym w latach 2012-2014 na (odpowiednio) 40 937, 26 899 i 18 992 wszystkich ujawnionych wykroczeń, większość dotyczyła naruszenia przepisów o ruchu drogowym oraz bezpieczeństwa i porządku w komunikacji, a ich liczba wynosiła w kolejnych latach, odpowiednio: 31 709 (77,46%), 18 893 (70,24%) i 13 049 (68,71%). W związku z tymi naruszeniami odnotowano:

- odpowiednio: 10 994²⁷, 6 101²⁸ i 1 567²⁹ pojazdów unieruchomionych przez zastosowanie urządzenia do blokowania kół;

²¹ Na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 Nr 21, poz.112 ze zm.).

²² Przyjęty Uchwałą Rady Miasta Katowice Nr XXX/685/12 z dn. 19 grudnia 2012 r.

²³ Na podstawie Uchwały Rady Miasta Katowice Nr XXX/685/12 z dn. 19 grudnia 2012 r.

²⁴ Na podstawie art. 102 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013, poz. 21 ze zm.).

²⁵ Przyjętych Uchwałami Rady Miasta Nr XIX/391/12 z dnia 29 lutego 2012 r., Nr XXXIII/725/13 z dnia 30 stycznia 2013 r. i Nr XLVI/1068 /14 z dnia 26 lutego 2014 r. Programy dostępne pod adresem: <https://bip.um.katowice.pl/dokumenty/2012> (również 2013 i 2014). W dalszej części wystąpienia zwane „Programami”.

²⁶ Pod uwagę nie brano wykroczeń dotyczących: kontroli osobistej, ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, ustawy Prawo wodne, ustawy Prawo o miarach, ustawy o odpadach, ustawy o ochronie zwierząt, Kodeksu pracy, Kodeksu wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i interesów konsumentów.

²⁷ 26,86% wszystkich ujawnionych w 2012 r. wykroczeń.

²⁸ 22,68% wszystkich ujawnionych w 2013 r. wykroczeń.

²⁹ 8,25% wszystkich ujawnionych w 2014 r. wykroczeń.

- odpowiednio: 231³⁰, 209³¹ i 145³² pojazdów usuniętych;
- w 2014 r. za pomocą urządzeń rejestrujących ujawnionych³³ zostało 180³⁴ wykroczeń;
- odpowiednio: 20 484³⁵, 12 583³⁶ i 11 157³⁷ pozostałych naruszeń.

[Dowód: akta kontroli str. 473÷474, 530]

Z wyjaśnień *Komendanta* wynikało, że w badanych latach skala ujawnionych przez funkcjonariuszy *Straży* wykroczeń dotyczących przepisów o ruchu drogowym oraz bezpieczeństwa i porządku w komunikacji wynikała przede wszystkim z dużej liczby otrzymywanych zgłoszeń od mieszkańców w tym zakresie³⁸. W jego opinii wpływ na liczbę zgłoszeń mają także uwarunkowania urbanistyczne Katowic i umiejscowienie w tym mieście wielu instytucji, placówek oświatowych, kulturalnych, służby zdrowia i firm.

[Dowód: akta kontroli str. 794, 811]

W latach 2012-2014 *Straż* realizowała zadania spoza katalogu określonych w ustawie o strażach gminnych oraz zleconych przez organy gminy, współpracując z zespołami (komisjami) działającymi w strukturach gminy (Zespół ds. Organizacji Ruchu Drogowego, Zespół Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych), Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej i innymi jednostkami pomocowymi w zakresie przeciwdziałania bezdomności (m.in. patrolowanie miejsc przebywania osób bezdomnych, asystowanie pracownikom MOPS), zarządcami, właścicielami i administratorami budynków w zakresie udzielania asyst i czynności pomocniczych oraz Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży Ochotniczych Hufców Pracy, w zakresie doradztwa zawodowego³⁹. Ponadto *Straż* współpracowała ze Śląskim Kuratorium Oświaty w zakresie przeprowadzanych przez nie ewaluacji zewnętrznych placówek oświatowych udzielając informacji wizytatorom na temat jakości pracy danej placówki.

[Dowód: akta kontroli str. 794÷795]

³⁰ 0,56% wszystkich ujawnionych w 2012 r. wykroczeń.

³¹ 0,78% wszystkich ujawnionych w 2013 r. wykroczeń.

³² 0,76% wszystkich ujawnionych w 2014 r. wykroczeń.

³³ W latach 2012 i 2013 *Straż* nie dysponowała urządzeniami rejestrującymi.

³⁴ 0,95% wszystkich ujawnionych w 2014 r. wykroczeń.

³⁵ 50,0% wszystkich ujawnionych w 2012 r. wykroczeń.

³⁶ 46,78% wszystkich ujawnionych w 2013 r. wykroczeń.

³⁷ 58,75% wszystkich ujawnionych w 2014 r. wykroczeń.

³⁸ W miesiącach listopad i grudzień 2014 zgłoszeń dotyczących przepisów o ruchu drogowym oraz w zakresie bezpieczeństwa i porządku w komunikacji było 1318 na 2719 wszystkich zgłoszeń (48,47%), natomiast w I półroczu 2015 r. 4937 na 11625 (42,47%). Niektóre z wezwań skutkowały podjęciem większej liczby interwencji, np. jedno wezwanie dotyczyć mogło kilkunastu samochodów (w 2014 r. było 80 takich zgłoszeń w wyniku których podjęto 174 interwencje, a w 2015 r. w wyniku 803 zgłoszeń podjęto 2023 interwencje) .

³⁹ Prezentacja zawodu strażnika miejskiego.

1.5. W latach 2012-2014 Straż współpracowała z Policją przy realizacji zadań z zakresu ochrony porządku publicznego na podstawie porozumienia zawartego 15 października 2004 r. pomiędzy Prezydentem Miasta i Komendantem Miejskim Policji. W tym okresie realizowano wspólne patrole⁴⁰, przy czym ich liczba w kolejnych latach wyniosła: 154, 162 i 174. Wielokrotnie organizowano także wspólne akcje prewencyjne⁴¹, których liczba wyniosła odpowiednio 102, 21 i 26. Straż brała też udział we wspólnych z Policją działaniach zabezpieczających imprezy, uroczystości lub zgromadzenia⁴², w których udział wzięło 209 funkcjonariuszy w 2013 r. i 464 w 2014 r. Ponadto, współpraca między obiema formacjami opierała się o wymianę informacji dotyczących m.in. zagrożeń przestępczością i wykroczeniami, skoordynowany system łączności oraz na współdziałaniu pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Straży i Policji.

[Dowód: akta kontroli str. 313-314,330-337,346-347,392-397,407-409,454-459c]

1.6. W wyniku badania *Regulaminów Organizacyjnych, Statutu oraz Kart Charakterystyki Stanowisk Pracy*⁴³ stwierdzono, że Straż zobowiązana była do wykonywania wszystkich zadań wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy o strażach, za wyjątkiem zadania określonego w art. 11 ust. 1 pkt 2a) ww. ustawy, tzn. kontroli publicznego transportu zbiorowego. W przekazanym NIK zestawieniu rodzajów wykroczeń i pozostałych wyników działania, również nie wykazano żadnych ujawnionych przez Straż wykroczeń w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 6÷125, 473÷474, 612-614]

Komendant wyjaśniając powyższy fakt stwierdził, że ww. obowiązek został ujęty w tych dokumentach „w sposób ogólny i uniwersalny, w zakresie realizacji wszelkich zadań związanych z ochroną ładu i porządku publicznego⁴⁴”. Ponadto dodał, że: „(...) Przedmiotowe zadanie Straż Miejska w Katowicach realizuje poprzez doraźne (w ramach zwykłych patroli prewencyjnych) monitorowanie działalności 104 podmiotów, którym UM Katowice wydał stosowne pozwolenie na wykonywanie przewozów na terenie miasta Katowice (odnajdywanie podmiotów posiadających zezwolenie w uzyskanym wykazie i ewentualne >>eliminowanie<< podmiotów prowadzących działalność bez zezwolenia). W latach 2012-2014 nieprawidłowości

⁴⁰ Strażnik miejski – policjant dzielnicowy lub strażnik miejski – policjant Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Katowicach.

⁴¹ Akcje prewencyjne pn.: „Kontrola Drogowa – Piesi”, „Bezpieczne Wakacje – Bezpieczna Woda”, Miejski Program Profilaktyczny „Kibicuję Fair Play”, projekt „Miejska Dżungla”, Miejski Konkurs „Bezpieczna Droga do Szkoły”, „Bezpieczny Przedszkolak”, „Gry Terenowe ze Strażą Miejską”, festyn „Rodzinne Popołudnie III”.

⁴² Dotyczące takich wydarzeń jak: finały WOŚP, wizyta Prezydenta RP, obchody Święta Pracy i Święta Niepodległości, etapy wyścigu Tour de Pologne. „Orszak Trzech Króli”, Centralne Nabożeństwo Drogi Krzyżowej, uroczystości pogrzebowych Wojciecha Kilara, Juwenalia Śląskie, Maraton Wolności, OFF Festiwal Katowice 2014.

⁴³ Badaniu poddano 50 Kart Charakterystyki Stanowisk Pracy określających zakresy zadań i obowiązków służbowych strażników zatrudnionych w referatach komunalnych oraz w Pionie Interwencji i Obsługi Mieszkańców SM.

⁴⁴ M.in. w § 5 ust. 1 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego: pkt 2 – „Do zakresu działania referatów komunalnych i Zespołu Komunalnego należą w szczególności sprawy: realizacji zadań z zakresu ochrony ładu i porządku publicznego (...)”; pkt 12 – „Do zakresu działania referatów komunalnych i Zespołu Komunalnego należą w szczególności sprawy: podejmowania interwencji w zakresie ochrony porządku publicznego wynikających ze zgłoszeń mieszkańców i spostrzeżeń własnych”; pkt 18 – „Do zakresu działania referatów komunalnych i Zespołu Komunalnego należą w szczególności sprawy: ścisłej współpracy z Policją (policjantem dzielnicowym) oraz innymi służbami i podmiotami, w zakresie realizacji zadań straży miejskiej” oraz w pkt 15 Kart Charakterystyki Stanowisk Pracy w ramach zakresu zadań i obowiązków służbowych strażników z 2015 r.: „przeprowadzanie zaplanowanych działań i akcji mających na celu eliminowanie wszelkiego rodzaju uciążliwości oraz nieprawidłowości rzutujących na stan porządku i bezpieczeństwa publicznego” i pkt II Kart charakterystyki stanowiska w ramach zakresu zadań i obowiązków służbowych strażników z 2015 r.: „Realizacja zadań i obowiązków wynikających z: ustawy o strażach gminnych”.

w tym zakresie nie ujawniono. Natomiast w roku bieżącym w ramach wspólnych działań z Wojewódzką Inspekcją Transportu Drogowego oraz Wydziałem Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Katowicach podjęto działania zmierzające do ujawnienia osób i podmiotów, które wykonują transport publiczny bez wymaganego pozwolenia, w odniesieniu do firm taksówkowych operujących na terenie miasta Katowice”.

[Dowód: akta kontroli str. 644-645]

1.7. Komendanci Wojewódzki oraz Miejski Policji w Katowicach uznali za właściwe istnienie SM obok Policji i pozytywnie ocenili jej funkcjonowanie. Stwierdzili, iż współpraca obu formacji przynosi duże korzyści w sferze ochrony porządku publicznego z uwagi na: wsparcie Policji przez Straż przy reagowaniu na naruszanie przepisów prawa, w tym poprzez ujmowanie sprawców przestępstw i wykroczeń; podejmowane działania prewencyjne i profilaktykę kryminalną; wspieranie Policji przy zabezpieczaniu miejsc przestępstw, zdarzeń drogowych, a także imprez masowych i uroczystości; wymianę informacji o zagrożeniach występujących na terenie miasta; przeprowadzanie wspólnych patroli wpływających na zwiększenie bezpieczeństwa na terenie miasta. Nie stwierdzili również przypadków dublowania się działań Straży i Policji.

[Dowód: akta kontroli str.570-575]

1.8. Cele i zadania priorytetowe Straży zostały określone w dokumentach ją powołujących, w *Regulaminie Straży* oraz w *Programach*. Na podstawie powyższych dokumentów oraz dokumentacji z kontroli przeprowadzanych w SM przez *Urząd* w badanym okresie stwierdzono, iż *Urząd* nie stosował mierników osiągnięcia celów realizacji zadań przez *Straż*. Bieżąca ocena efektywności realizacji zadań *Straży* była dokonywana przez:

- Wydział Zarządzania Kryzysowego *Urzędu* poprzez monitoring podejmowanych przez SM czynności w ramach interwencji⁴⁵ wpływających do Wydziału, gromadzenie dobowych zestawień zdarzeń zarejestrowanych na terenie miasta, analizę półrocznych sprawozdań z wyników i danych statystycznych przekazywanych przez *Straż*⁴⁶, kontrolę przypisów z mandatów, rozpatrywanie skarg⁴⁷ oraz odwołań od decyzji *Komendanta* dotyczących kar porządkowych⁴⁸;
- Komisję Polityki Społecznej *Rady*⁴⁹;
- Komisję Rewizyjną *Rady*⁵⁰;
- radnych Katowic, poprzez składanie pism⁵¹, zapytań⁵² oraz interpelacji⁵³ związanych z funkcjonowaniem *Straży*;

⁴⁵ Odpowiednio 100, 131 i 112 interwencji w latach 2012-2014.

⁴⁶ Wymaganych przez *Urząd* zgodnie z rozporządzeniem 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.) oraz na podstawie pisma *Urzędu* z dnia 26 marca 2010 r. (o sygn. WZK.II.JP-0717-14/7/10) w sprawie zmiany terminu przedstawiania sprawozdań przez SM.

⁴⁷ Odpowiednio 19, 22 i 21 skarg w latach 2012-2014.

⁴⁸ Odpowiednio 1, 3 i 11 zażaleń na postanowienia *Komendanta* w latach 2012-2014.

⁴⁹ Odpowiednio 5, 2 i 4 posiedzenia związane z funkcjonowaniem *Straży* w latach 2012-2014.

⁵⁰ 2 posiedzenia w 2012 r. i 1 posiedzenie w 2013 r.

⁵¹ 7 pism w 2012 r., 1 pismo w 2013 r.

⁵² 1 zapytanie w 2012 r.

⁵³ Odpowiednio 10, 5 i 4 interpelacje w latach 2012-2014.

- Radę poprzez rozpatrywanie skarg na działanie *Straży* i wydawanie uchwał w tym zakresie⁵⁴.

W latach 2012-2014 *Urząd* przeprowadził łącznie dziewięć kontroli *Straży*⁵⁵, po trzy w każdym z badanych lat.

[Dowód: akta kontroli str. 6-29, 231-275, 507-510, 512-522, 675-682]

1.9. W wyniku działań nadzorczych *Prezydent*, *Rada* i Komisja Rewizyjna sformułowały w stosunku do *Straży* zalecenia pokontrolne, które dotyczyły m.in.:

- w 2012 r.: prawidłowego sporządzania kopii faktur potwierdzających dokonane wydatki, załączania do każdej dokumentacji przetargowej oświadczenia *Komendanta* o braku lub istnieniu okoliczności wymagających wykluczenia się przez niego z postępowania o zamówienie publiczne, opracowania oraz wdrożenia rejestru ryzyk, udzielania zamówienia publicznego na główne sorty mundurowe w trybie przetargu nieograniczonego, zwiększenia nadzoru i kontroli w zakresie: wystawianych mandatów karnych⁵⁶, sporządzanych kart drogowych⁵⁷, sporządzania dowodów „przyjęcie materiałów – Pz”, opracowania wewnętrznych uregulowań lub zaktualizowania istniejących pod kątem nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli; wprowadzenia w uregulowaniach wewnętrznych ostatecznego terminu wystawienia tytułu wykonawczego, stworzenia mechanizmów kontrolnych ograniczających występowanie ryzyka w obszarach, w których stwierdzono nieprawidłowości w trakcie kontroli;
- w 2013 r.: rzetelnego prowadzenia zapisów w kartach drogowych pojazdów służbowych i dokonywania w prowadzonych raportach dyspozytorskich kompletnych wpisów dotyczących korzystania z pojazdów służbowych, przestrzegania procedur ustalonych w uregulowaniach wewnętrznych oraz ich bieżące aktualizowanie; dokonania zmian w obowiązującym w *SM* „Regulaminie zamówień publicznych” oraz bieżące sporządzanie wniosków o odstąpienie od stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁸ dla zamówień udzielanych na podstawie art. 4 pkt 8 ww. ustawy, stosowania stałych zasad kwalifikowania zakupionych materiałów do danego zamówienia publicznego, weryfikowania w czasie kontroli formalnej faktur poprawności zgodności zakupu z faktycznym przeznaczeniem, zwracania uwagi na aktualność wpisywanych dat oraz aktualizowanie na bieżąco dokumentacji z postępowań o udzielanie zamówień publicznych w sposób pozwalający zachować chronologię postępowania, ze szczególnym uwzględnieniem terminów i podpisów;
- w 2014 r. m.in.: przestrzegania wybranych przepisów Kodeksu Pracy, rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika⁵⁹, przestrzegania *Regulaminu pracy* w zakresie urlopów pracowniczych, bieżącego zapoznawania pracowników z zakresami ich obowiązków oraz uprawnień;

⁵⁴ Odpowiednio 1, 2 i 1 uchwała w latach 2012-2014.

⁵⁵ W tym: sześć kontroli instytucjonalnych w ramach kontroli zarządczej dotyczących 5% dochodów i wydatków *SM*, kontrola spraw kadrowych, kontrola wydatkowania środków finansowych w latach 2011-2012 oraz przyznawania nagród i premii dla pracowników w latach 2007-2012 oraz kontrola dotycząca należności z tytułu mandatów (za I półrocze 2012 r.).

⁵⁶ W celu rzetelnego prowadzenia ewidencji i rozliczania należności.

⁵⁷ W celu rzetelnego wykazywania informacji o przebiegu samochodów służbowych.

⁵⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 907, zwana dalej „ustawą pzp”.

⁵⁹ Dz. U. Nr 62, poz. 286 ze zm.

przestrzegania terminów wykonania badań psychologicznych i pierwszego szkolenia okresowego z zakresu BHP; weryfikacji staży pracy skontrolowanych pracowników; wyegzekwowania od pracowników terminowego złożenia rozliczenia kosztów podróży oraz dostosowania zapisów *Regulaminu pracy* do aktualnych przepisów prawa.

W wyniku badania realizacji zaleceń stwierdzono, że wszystkie zostały zrealizowane m.in. poprzez: wprowadzenie *Polityki ryzyk* wraz z analizą i weryfikacją istniejących ryzyk, wydanie zarządzeń wewnętrznych i poleceń służbowych, bieżącą kontrolę zagadnień objętych zaleceniami pokontrolnymi (np. dokonywanie opisów faktur, wypisywanie kart drogowych), aktualizację istniejących procedur i instrukcji, ujednoczenie funkcjonujących w jednostce przepisów, wprowadzenie zmian w postępowaniach przetargowych oraz ograniczenie wydatków gotówkowych.

[Dowód: akta kontroli str. 675-690]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, w latach objętych kontrolą SM stworzyła warunki i realizowała wszystkie zadania publiczne w ramach spójnego i przejrzystego zakresu zadań ustawowych oraz wskazanych przez *Prezydenta*. Wypracowała również system zarządzania ryzykiem realizacji tych zadań oraz stosowała się do zaleceń pokontrolnych.

2. Adekwatność organizacji straży miejskiej w odniesieniu do realizowanych zadań

Opis stanu
faktycznego

2.1. Na podstawie zapisów § 4 *Statutu*, *Straż* swoją działalnością obejmowała obszar miasta Katowice⁶⁰, który liczył 164,7 km².

[Dowód: akta kontroli str. 15, 481]

Liczba mieszkańców⁶¹ Katowic w latach 2012-2014 wynosiła w kolejnych latach: 307 233, 304 362 i 301 834 osób⁶².

[Dowód: akta kontroli str. 479]

2.2. Liczba funkcjonariuszy SM przypadająca na 10 tys. mieszkańców Katowic wynosiła w badanych latach: 3,97; 3,68 i 3,48⁶³ i była niższa od średniej wartości tego wskaźnika, w odniesieniu do 16 badanych miast wojewódzkich, który wynosił w poszczególnych latach: 4,54; 4,42 i 4,47⁶⁴. Również w wyselekcjonowanej według kryterium liczby ludności *III grupie miast wojewódzkich*⁶⁵, wskaźnik ten był wyższy niż w Katowicach i wynosił odpowiednio: 4,17, 4,00 i 4,06⁶⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 479]

⁶⁰ Dane z portalu informacyjnego Głównego Urzędu Statystycznego - <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/miasta-najwieksze-pod-wzgledem-powierzchni/>

⁶¹ 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.

⁶² Średnio w całym okresie: 304 476 osób.

⁶³ Średnio: 3,71.

⁶⁴ Średnio: 4,48.

⁶⁵ Do tej grupy zaliczono miasta o liczbie mieszkańców od 200 tys. do 500 tys., zwana dalej „*III grupą miast*”.

⁶⁶ Średnio: 4,08.

2.3. Liczba mieszkańców Katowic przypadająca na jednego pracownika SM wynosiła w latach 2012-2014, odpowiednio: 2 518,30; 2 717,52 i 2 874,61⁶⁷ i była wyższa od średniej wartości tego wskaźnika, w odniesieniu do wszystkich miast wojewódzkich w Polsce, wynoszącego w poszczególnych latach: 2 405,06; 2 490,13 i 2 455,84⁶⁸. Również w III grupie miast wskaźnik ten był niższy i wynosił odpowiednio: 2 484,32; 2 602,96 i 2 561,79⁶⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 479]

2.4. Wskaźnik rocznej liczby „interwencji przeliczeniowych⁷⁰” przypadających na funkcjonariusza SM wyniósł w latach 2012-2014, odpowiednio: 2 798,67; 1 949,93 oraz 1 844,40⁷¹ i w 2012 r. był wyższy od wartości tego wskaźnika dla miast wojewódzkich, który wynosił 2 568,58, a w latach 2013 i 2014 był on niższy, gdyż wynosił odpowiednio: 2 418,02 i 2 272,7.

Ww. wskaźnik dla SM w 2012 r. był wyższy od średniego wskaźnika obliczonego dla III grupy miast⁷², który wynosił za ten rok 2 691,37, natomiast jego wysokość wyliczona za lata 2013 i 2014 była niższa od wskaźnika wyliczonego dla III grupy miast, który wynosił odpowiednio: 2 648,63 i 2 501,99. Spadek tego wskaźnika w latach 2013-2014 spowodowany był zmianami w sytuacji kadrowej SM oraz likwidacją zespołu ruchu drogowego.

[Dowód: akta kontroli str. 479]

2.5. W strukturze organizacyjnej SM w badanym okresie wyodrębniono dwa piony: wykonawczy i administracyjno-ekonomiczny⁷³. W pionie wykonawczym zostały wydzielone referaty, które wykonywały zadania w jednej z czterech części obszaru miasta (śródmieście, wschód, zachód i południe), Zespół Komunalny oraz Referat Dyżurnych i Przewodników Psów Służbowych. Do zadań referatów obsługujących przydzielone obszary i Zespołu Komunalnego należało m.in. realizacja zadań z zakresu ochrony porządku publicznego, nadzór i egzekwowanie przestrzegania przepisów o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, kontrolowanie ruchu drogowego, przeciwdziałanie dewastacji i niszczenia obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej, ścisła współpraca z Policją oraz innymi służbami i instytucjami w zakresie realizacji zadań Straży, jak również zabezpieczanie publicznych uroczystości.

[Dowód: akta kontroli str. 30÷119]

⁶⁷ Średnio: 2 694.

⁶⁸ Średnio: 2 480,51.

⁶⁹ Średnio: 2 547,15.

⁷⁰ „Interwencja przeliczeniowa” - jej wartość 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. Liczba interwencji przeliczeniowych SM ww. latach wyniosła: 341 437,84; 218 392,14 i 193 661,53 (średnio 252 163,83).

⁷¹ Średnio w okresie: 2 222,69, podczas gdy w miastach wojewódzkich wynosił on średnio 2 420,03, a dla III grupy miast – 2 617,80.

⁷² Dla potrzeb kontroli miasta wojewódzkie zostały podzielone na grupy w zależności od liczby mieszkańców. Do III grupy miast zaliczono te o liczbie mieszkańców mieszczącej się w przedziale od 200 do 500 tysięcy.

⁷³ Od 1 kwietnia 2015 r. zostały SM utworzone trzy piony: Komunalny, Interwencji i Obsługi Mieszkańców oraz Administracyjny. W Pionie Komunalnym działały cztery referaty: Śródmieście, Wschód, Zachód i Południe oraz Zespół Komunalny. W Pionie Interwencji i Obsługi Mieszkańców działały: Referat Dyżurnych i Obsługi Monitoringu Wizyjnego oraz Zespół Prewencji Szkolnej. W Pionie administracyjnym wyodrębniono: Wydział Wykroczeń, Kontroli Wewnętrznej, Analiz i Szkolenia, Referat Ekonomiczny, referat Administracyjno-Logistyczny oraz stanowisko ds. kadr.

Z informacji przekazanej przez *Komendanta* oraz Sekretarza Miasta Katowice wynikało, że działania *Straży* wspierane były przez pracowników *Urzędu* m.in. w zakresie: przygotowywania i promowania rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo w przestrzeni publicznej, doskonalenia przepisów prawa miejscowego dot. handlu ulicznego, wdrażania na wniosek *SM* montażu elementów bezpieczeństwa ruchu oraz małej architektury, promowania realizowanych przez *SM* programów profilaktycznych, kontrolowania zgodności przebiegu imprez masowych z warunkami określonymi w zezwoleniu, współorganizacji miejskich programów profilaktycznych i akcji prewencyjnych oraz prowadzenia kontroli w lokalach gastronomicznych. W działaniach wspierających⁷⁴ udział brały 22 osoby w 2012 r., 35 osób w 2013 r. i 41 osób w 2014 r. Wydatki poniesione przez *Urząd* na ww. działania⁷⁵ wynosiły w badanych latach, odpowiednio: 270 392,82 zł, 226 470,20 zł i 276 467,17 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 462, 464, 468÷470, 655, 668÷669]

2.6. W latach 2012-2014 liczba osób zatrudnionych w *Straży* malała i wynosiła, odpowiednio: 135, 125 i 117 osób, w tym na stanowiskach strażniczych 122, 112 i 105 osób, natomiast na stanowiskach urzędniczych 13, 13 i 12 osób. Stosunek liczby pracowników administracyjnych do liczby etatów strażników wynosił w kolejnych latach: 13/122 (11% urzędników wśród wszystkich zatrudnionych), 13/112 (12%) oraz 12/105 (11%) i był niższy od wskaźnika dla miast wojewódzkich, wynoszącego odpowiednio: 15%, 16% i 16% oraz *III grupy miast*, wynoszącego odpowiednio: 19%, 20% i 20%.

[Dowód: akta kontroli str. 465÷467, 479]

Z wyjaśnień *Komendanta* wynikało, że przyczyną spadku zatrudnienia wśród strażników było zatrzymanie przez Policję w dniu 20 maja 2013 r. 15 funkcjonariuszy *SM*, w związku z podejrzeniem o popełnienie przestępstwa określonego w art. 228 § 3 Kodeksu karnego⁷⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 529]

⁷⁴ Na te działania wykorzystano następujące liczby etatów stanowisk urzędniczych *Urzędu*: 3,08 etatu w 2012 r., 4,87 etatu w 2013 r. i 6,57 w 2014 r.

⁷⁵ W tym wydatki na wynagrodzenia pracowników *Urzędu* w badanych latach wynosiły odpowiednio: 257 732,23 zł, 200 833,66 zł i 253 049,80 zł.

⁷⁶ Dz. U. z 1997 Nr. 88 poz. 553.

2.7. W celu zwiększenia zaangażowania pracowników *Strażnicy w Regulaminie Wynagradzania Pracowników Strażnicy Miejskiej w Katowicach*⁷⁷, wśród składników wynagrodzenia, które mogą być przyznane pracownikowi, wymieniono nagrody pieniężne. Były one wypłacane z *Funduszu Nagród* znajdującego się w dyspozycji *Komendanta*, a przyznawane mogły być w szczególności za: wzorowe wypełnianie obowiązków służbowych, szczególne osiągnięcia w pracy, wykonywanie dodatkowych zadań, wykraczających poza obowiązki wynikające z umowy o pracę, samodzielność w stosowaniu rozwiązań usprawniających realizację powierzonych zadań, wyróżniające wyniki w pracy, długoletnią wyróżniającą się pracą zawodową, systematyczne i efektywne podnoszenie kwalifikacji zawodowych, wykazywanie inicjatywy w pracy oraz podnoszenie jej wydajności i jakości. Nagrody przyznawał i określał ich wysokość *Komendant*, na wniosek bezpośredniego przełożonego pracownika, z własnej inicjatywy lub na wniosek Międzyzakładowej Organizacji Związkowej NSZZ „Solidarność” *Urzędu i Strażnicy w Katowicach*. Odpis decyzji o przyznaniu nagrody był umieszczany w aktach osobowych pracownika.

Istotnym elementem motywacyjnym był także system oceniania pracowników *Strażnicy* określony w „*Regulaminie okresowych ocen pracowników Strażnicy Miejskiej w Katowicach zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych*”⁷⁸. Okresowej ocenie podlegali wszyscy pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych i kierowniczych-urzędniczych. Ocena taka była dokonywana raz w roku, we wrześniu⁷⁹, na podstawie 15 kryteriów wskazanych w arkuszach oceny pracownika, których wzór określono w załączniku do *Regulaminu okresowych ocen*⁸⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 196-230,608-609]

2.8. W latach 2012-2014 *Strażnica* podejmowała następujące działania na rzecz podnoszenia kwalifikacji zawodowych strażników miejskich:

- a) w latach 2012 i 2013 w *SM* zorganizowano i przeprowadzono po 12, a w 2014 r. 15 szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe strażników. Tematyka szkoleń dotyczyła:
- poprawy jakości oraz podstaw wykonywania czynności służbowych w zakresie: taktyki, techniki oraz zasad bezpiecznego podejmowania interwencji, podnoszenia sprawności fizycznej strażników, użytkowania programu komputerowego *eMandat*, zasad prawidłowego sporządzania protokołu przesłuchania, zasad oraz procedur postępowania strażników przeprowadzających interwencję związaną z tymczasowym zajęciem towaru, zadań związanych z ochroną porządku i czystości w miejscach publicznych, zasad oraz procedur postępowania strażnika miejskiego w przypadku stwierdzenia ujawnienia popełnienia czynów karalnych przez osoby nieletnie lub ujawnienia nieletnich wykazujących przejawy demoralizacji, taktyki interwencji związanych ze skutkiem działania tlenku węgla;

⁷⁷ Wprowadzonym Zarządzeniem Nr 15 Komendanta *Strażnicy* z dnia 16 czerwca 2009 r., zwany dalej „*Regulaminem wynagradzania*”.

⁷⁸ Wprowadzonym Zarządzeniem Nr 14/2010 Komendanta *Strażnicy* z dnia 17 maja 2010 r., zwany dalej „*Regulaminem okresowych ocen*”.

⁷⁹ Z możliwością zmiany terminu w szczególnych przypadkach określonych w *Regulaminie okresowych ocen*, dotyczących dłuższej usprawiedliwionej nieobecności ocenianego lub ocenającego, istotnej zmiany zakresu obowiązków bądź stanowiska ocenianego oraz uzyskania przez pracownika oceny negatywnej.

⁸⁰ Osobne arkusze dla: 1) pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych; 2) pracowników zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach pracy niezwiązanych z kierowaniem zespołem; 3) pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych urzędniczych lub samodzielnych stanowiskach pracy związanych z kierowaniem zespołem.

- zmian w przepisach dotyczących: uprawnień strażników miejskich do nakładania mandatu karnego, zasad oraz trybu postępowania strażnika miejskiego w przypadku podjęcia interwencji usunięcia pojazdu z drogi, środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, wykroczeń związanych z naruszeniem regulacji zawartych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach⁸¹ i ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁸² oraz regulujących odbiór odpadów komunalnych.

Ponadto, zorganizowano zajęcia szkoleniowe pod kątem przygotowania do egzaminu końcowego w ramach kursu podstawowego strażników miejskich, w zakresie podstawowych sposobów i zasad dokumentowania czynności służbowych przez strażnika miejskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 621÷628]

b) udział w szkoleniach wzięło:

- w 2012 r.: 116 osób, w tym 17 osób jeden raz, 9 osób dwa razy, 25 osób trzy razy oraz 65 osób więcej niż trzy razy;
- w 2013 r.: 116⁸³ osób, w tym odpowiednio: 29, 11, 15 oraz 61;
- w 2014 r.: 103 osoby, w tym odpowiednio: 20, 40, 21 oraz 22.

[Dowód: akta kontroli str. 629÷632]

c) tematyka szkoleń odpowiadała charakterowi działań prowadzonych przez *Straż*. Z informacji *Komendanta* wynikało, że dobierana była na podstawie: zmian zachodzących w przepisach prawa, konieczności spełnienia wymogów określonych w przepisach prawa i pozyskania przez pracownika nowych umiejętności oraz uprawnień, stwierdzanych nieprawidłowości i ujawnianych braków w wyszkoleniu pracowników, realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych oraz indywidualnych wniosków pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. 619÷628, 796]

d) w badanych latach nie prowadzono ewaluacji efektów większości szkoleń, natomiast zauważono systematyczny wzrost poziomu umiejętności technicznych i taktyki przeprowadzania interwencji, jak również poprawę poziomu sprawności fizycznej w wyniku szkolenia wewnętrznego z zakresu taktyki i techniki interwencji oraz wychowania fizycznego. Stwierdzono także poprawę wykonywania czynności służbowych wskutek wdrożenia programu *eMandat* i przeszkolenia pracowników w zakresie jego obsługi.

[Dowód: akta kontroli str. 621÷628]

e) oprócz zorganizowanych szkoleń, *Straż* kierowała strażników na kursy m.in.: przewodników psów służbowych⁸⁴ oraz kierowców pojazdów uprzywilejowanych lub pojazdów przewożących wartości pieniężne⁸⁵, dyżurnego i dzielnicowego⁸⁶ oraz oskarżyciela⁸⁷ z elementami Public Relations, pierwszej pomocy przedmedycznej⁸⁸, języka migowego⁸⁹. Ponadto pracownicy kierowani byli

⁸¹ Dz. U. z 2015, poz. 687 j.t.

⁸² Dz.U. z 2013, poz.1155 j.t.

⁸³ W tej liczbie podani zostali strażnicy, którzy nie pracowali w *Straży* na koniec 2013 r.

⁸⁴ Kurs ukończyło czterech strażników.

⁸⁵ Kurs ukończyło 44 strażników.

⁸⁶ Kurs ukończyło 12 osób.

⁸⁷ Kurs ukończyło 9 osób.

⁸⁸ Kurs ukończyło 17 osób.

na szkolenia z zakresu m.in.: promocji oraz budowaniu wizerunku straży miejskich i gminnych (2 os.), nowych przepisów regulujących odbiór odpadów komunalnych (3 os.), pn. „Wyższa kultura obsługi klienta z niepełnosprawnością” (14 os.), pn. „Odpowiedzialność pracownicza i majątkowa funkcjonariusza publicznego” (6 os.), pn. „Prawo pracy w praktyce SM” (9 os.).

[Dowód: akta kontroli str. 619÷620]

- f) w wyniku badania stwierdzono, że wszyscy pracownicy SM zatrudnieni dłużej niż 12 miesięcy zdali egzamin kończący szkolenie podstawowe.

[Dowód: akta kontroli str. 633÷636]

- g) w wyniku przeprowadzonego w trakcie kontroli NIK badania⁹⁰ spełniania wymagań stanowiskowych losowo wybranych strażników z każdej „grupy stanowiskowej” stwierdzono, że wszyscy zatrudnieni oprócz Zastępcy Komendanta P.P. spełniają wymagania stanowiskowe określone w „Tabeli stanowisk, zaszerogowań i wymagań kwalifikacyjnych pracowników Straży” oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁹¹. Zastępca Komendanta nie posiadał wyższego wykształcenia, jednak stanowisko to zajmował przed wejściem w życie przepisów *rozporządzenia o wynagrodzeniach*, a tym samym spełniał warunek określony w art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁹², stanowiący, że osoby, które w dniu jej wejścia w życie nie spełniały warunku posiadania wymaganego wykształcenia, mogą być dalej zatrudniane na dotychczasowych stanowiskach.

[Dowód: akta kontroli str. 608÷611]

2.9. Dochody Miasta Katowice uzyskane z tytułu mandatów karnych w kolejnych latach badanego okresu obniżały się i wyniosły: 1 632 088,90 zł, 1 226 067,81 zł i 924 924,88 zł. Ich udział w dochodach miasta ogółem w kolejnych latach wyniósł:

- 0,117% w 2012 r.⁹³;

- 0,078% w 2013 r.⁹⁴;

- 0,057% w 2014 r.⁹⁵.

Jednocześnie ich udział w dochodach własnych miasta wyniósł, odpowiednio: 0,16%⁹⁶, 0,105%⁹⁷ i 0,076%⁹⁸.

[Dowód: akta kontroli str. 511]

⁸⁹ Kurs ukończyło 12 osób.

⁹⁰ Do badania wybrano po trzech strażników ze wszystkich występujących w Straży na dzień przeprowadzenia badania stanowisk strażniczych. Łącznie 28 strażników.

⁹¹ Dz. U. 2014, poz. 1786, zwane dalej „rozporządzeniem o wynagrodzeniach”.

⁹² Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 j.t.

⁹³ W 2012 r. dochód miasta ogółem wyniósł 1 391 933 435,98 zł.

⁹⁴ W 2013 r. dochód miasta ogółem wyniósł 1 565 124 084,01 zł.

⁹⁵ W 2014 r. dochód miasta ogółem wyniósł 1 615 551 147,47 zł.

⁹⁶ W 2012 r. dochody własne miasta wyniosły łącznie 1 018 209 318,15 zł.

⁹⁷ W 2013 r. dochody własne miasta wyniosły łącznie 1 172 822 178,05 zł.

⁹⁸ W 2014 r. dochody własne miasta wyniosły łącznie 1 211 531 598,42 zł.

2.10. Odsetek wykroczeń ujawnionych urządzeniami rejestrującymi w grupie wszystkich ujawnionych przez SM wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji⁹⁹ wyniósł w 2014 r. 2,26%, natomiast w latach 2012-2013 SM nie wykazała tego typu wykroczeń, gdyż nie dysponowała takimi urządzeniami.

[Dowód: akta kontroli str. 310-311, 343-344, 404-405, 473÷474, 530]

2.11. Straż w latach 2012-2014 realizowała swoje obowiązki w sposób ciągły, tj. 24 godz./dobę¹⁰⁰ w każdym dniu tygodnia w ramach czynności wykonywanych przez dyżurnych (dyspozytorów) oraz patrole interwencyjne. W pozostałych zakresach działania, tj. w sprawach administracyjnych i logistycznych oraz indywidualnych¹⁰¹, w tym w zakresie prowadzonych czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, w dni robocze w godzinach 7⁰⁰-15⁰⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 135÷136, 162]

2.12. Wg przedstawionej „Ewidencji wyposażenia”, na koniec poszczególnych lat badanego okresu Straż posiadała¹⁰² na stanie:

- kajdanki zakładane na ręce: 132, 130 i 136 szt.,
- pałki służbowe: 124, 120 i 123 szt.,
- psy służbowe: 4, 4 i 3,
- chemiczne środki obездnające w postaci ręcznych miotaczy substancji obездnających¹⁰³: 122, 122 i 142 szt.,
- pojazdy ogółem: 19, 21 i 20 szt., w tym: samochodów: 17, 19 i 16 szt. oraz skuterów: 2, 2 i 4 szt.

Na koniec 2013 i 2014 roku wykazano również środki techniczne służące do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych w liczbie 78 i 91, w tym:

- kamery systemu monitoringu wizyjnego: 25 i 29 szt.,
- „foto-pułapki” urządzenia samoczynnie rejestrujące przebieg zdarzenia: 4 i 3 szt.,
- aparaty fotograficzne: 38 i 48 szt.,
- kamery wideo: 11 i 11 szt.

W wyniku oględzin stanu magazynowego środków przymusu bezpośredniego stwierdzono, że w dniu ich przeprowadzenia niewykorzystanych było: 16 szt. kajdanek z 133 znajdujących się na stanie w SM (co stanowiło 12,03%), 14 pałek typu „Tonfa” z 119 (11,75%) oraz 23 szt. RMG z 127 (18,11%).

[Dowód: akta kontroli str. 309, 342, 403, 692÷697]

Wyjaśniając stan magazynowy ww. środków Zastępca Komendanta P.P. stwierdził, że część ze środków przymusu bezpośredniego (po 13 szt. z każdego rodzaju) zostały przejęte z wyposażenia strażników zawieszonych w czynnościach w maju

⁹⁹ W 2014 r. stwierdzono 13 049 takich wykroczeń, w tym 1 567 pojazdów unieruchomionych przez zastosowanie urządzenia do blokowania kół oraz 145 pojazdów usuniętych.

¹⁰⁰ Informacja ze strony internetowej Straży - <http://www.bip.strazmiejska.katowice.pl/main/index.html>

¹⁰¹ Informacja dostępna na stronie internetowej Straży pod adresem: http://www.bip.strazmiejska.katowice.pl/dane_strazy/godziny_urzedowania.html

¹⁰² Dane opublikowane również na stronie internetowej SM - http://bip.strazmiejska.katowice.pl/dokumenty_do_pobrania/index.html

¹⁰³ Ręczne Miotacze Gazu, zwane dalej „RMG”.

2013 r. Ponadto dodał: „Pozostający w stanie magazynowym sprzęt przeznaczony jest do wyposażenia pracowników nowo przyjmowanych po ukończeniu przez nich szkolenia podstawowego¹⁰⁴, a w części stanowi rezerwę w przypadku awarii bądź zużycia sprzętu będącego na wyposażeniu strażników”. Z jego informacji wynikało również, że dodatkowo 10 RMG należało wymienić do końca 2015 r. ze względu na ubiegający okres ich przydatności.

[Dowód: akta kontroli str. 693]

W latach 2012–2014 Straż posiadała samochody (radiowozy) w liczbie: 17, 19 i 16 szt.¹⁰⁵ Na jeden radiowóz przypadało, odpowiednio: 7,2; 5,9 i 6,6 strażników¹⁰⁶. Wskaźnik ten był niższy od wskaźnika obliczonego dla wszystkich miast wojewódzkich w Polsce, który wynosił w poszczególnych latach: 7,3; 7,4 i 7,7¹⁰⁷. Jednocześnie ww. wskaźnik był w 2012 r. wyższy od wskaźnika obliczonego dla III grupy miast (6,9), a w latach następnych był niższy, gdyż wskaźniki dla tej grupy wynosiły odpowiednio 7,0 i 7,1¹⁰⁸.

W 2012 r. i 2013 r. SM posiadała 2 skutery, natomiast w 2014 r. dokupione zostały kolejne dwa. W latach 2012 i 2013¹⁰⁹ na jeden skuter przypadało, odpowiednio 61 oraz 56 strażników, a na koniec 2014 r. na jeden skuter przypadało 26,25 strażnika.

[Dowód: akta kontroli str. 309, 342, 403, 465÷467, 479a, 724-744]

Roczne przebiegi samochodów Straży w badanym okresie¹¹⁰, wynosiły: od 8 265 km do 30 843 km w 2012 r., od 7 048¹¹¹ km do 34 793 km w 2013 r. i od 6 322 km do 32 992 km w 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 741]

Wyjaśniając powyższe różnice Komendant stwierdził, że: „Różnica w przebiegach poszczególnych pojazdów eksploatowanych w Straży Miejskiej w Katowicach wynika z: przydziałów pojazdów do komórek organizacyjnych o różnej specyfice zadań, cyklu pracy referatu oraz okresów niesprawności technicznej, w czasie której samochody były wyłączone z eksploatacji”.

[Dowód: akta kontroli str. 530]

Najniższy przebieg w badanych latach odnotowano w przypadku samochodu Nissan X-trail o nr. rej. SK 3915S. W kolejnych latach badanego okresu jego roczny przebieg wynosił: 8 265 km, 7 048 km oraz 6 322 km.

[Dowód: akta kontroli str. 741]

¹⁰⁴ Pięciu aplikantów Straży brało udział w tym czasie w szkoleniu podstawowym.

¹⁰⁵ Dane wg stanu na dzień 31 grudnia ww. lat.

¹⁰⁶ Średnio: 6,57.

¹⁰⁷ Średnio w badanym okresie: 7,5.

¹⁰⁸ Średnio w całym okresie wskaźnik ten dla III grupy miast wynosił 7,0.

¹⁰⁹ Wg stanu na dzień 31 grudnia ww. lat.

¹¹⁰ W 2012 r.: trzy samochody nie przejechały 11 tys. km, cztery samochody przejechały od ok. 11 do ok. 15 tys. km, siedem od ok.24 do ok. 30 tys. km, a trzy powyżej 30 tys. km. W 2013 r.: pięć samochodów (oprócz zakupionych w tym roku) nie przejechało 11 tys. km, dwa przejechały odpowiednio 12088 km i 17895 km, osiem przejechało od ok. 21 do ok. 30 tys. km, a dwa przejechały powyżej 30 tys. km. W 2014 r.: jeden przejechał 6322 km, dwa przejechały po 11 tys. km, dwa odpowiednio 12849 km i 16957 km, dziewięć od 21 do 27 tys. km, a dwa powyżej 32 tys. km.

¹¹¹ Najniższy przebieg w roku 2013 osiągnęły samochody zakupione w tym roku: SK 105EA - 3 736 km i SK 109EA - 4 580 km. Liczba dni inwentarowych tych samochodów w 2013 r. wynosiła 75.

Z wyjaśnień *Komendanta* wynikało, że samochód ten był wykorzystywany do nadzoru operacyjnego nad pracą strażników, jak również przewozu sprzętu służącego do: kontroli zrzutu nieczystości ciekłych, mocowania foto-pułapek i kamer oraz obserwacji miejsc nielegalnego pozbywania się odpadów.

[Dowód: akta kontroli str. 645÷646]

Średnia dzienna liczba przejechanych w latach 2012-2014 kilometrów przypadająca na jeden pojazd *SM*¹¹² wynosiła odpowiednio: 53,15 km, 46,66 km i 47,30 km.

[Dowód: akta kontroli str. 741]

Współczynnik gotowości technicznej pojazdów¹¹³, tj. gotowości do wykonywania zadań transportowych w latach 2012-2014 wynosił odpowiednio: 93,54%, 91,82% i 92,58%.

[Dowód: akta kontroli str. 742÷744]

Komendant wyjaśnił, że w celu zminimalizowania przestoju w eksploatacji pojazdów służbowych na bieżąco przeprowadzane były analizy przyczyn i okoliczności najczęstszych awarii¹¹⁴, w wyniku których począwszy od 2010 r. *Straż* dokonywała zakupu jedynie pojazdów wyposażonych w silniki benzynowe¹¹⁵. W opinii *Komendanta* silniki diesla nie nadawały się do pracy w specyficznych warunkach miejskich (jazda na krótkich odcinkach, bardzo częste rozruchy silnika). Dodał również, że „*Niezbędnym wymogiem dla uniknięcia szeregu awarii jest również montowanie w nowych samochodach wzmocnionego zawieszenia pozwalającego na bezawaryjną eksploatację w dłuższych okresach czasu*”.

[Dowód: akta kontroli str. 639-643, 733-736, 779]

Współczynnik wykorzystania pojazdów¹¹⁶, tj. stosunek dni pracy pojazdu do dni inwentarzowych¹¹⁷, wynosił w latach 2012-2014, odpowiednio: 62,70%, 59,38% i 58,80%.

Współczynnik wykorzystania pracy pojazdu¹¹⁸, tj. czas jazdy w stosunku do czasu sprawności technicznej pojazdu, wynosił w latach 2012-2014 odpowiednio: 67,03%, 64,66% i 63,51%.

[Dowód: akta kontroli str. 742÷744]

Wyjaśniając stopień wykorzystania pojazdów w okresie ich sprawności technicznej *Komendant* stwierdził, że wynikał on ze specyfiki pracy referatów, zwiększania liczby patroli pieszych, rozdysponowania pojazdów oraz wykorzystania motorowerów do pracy w okresie wiosenno-letnim.

[Dowód: akta kontroli str. 530]

¹¹² Dla samochodów wyniosła ona odpowiednio: 58,7 km, 51,34 km i 58,9 km, a dla skuterów: 5,96 km, 2,19 km i 0,9 km.

¹¹³ Dla samochodów wynosił on: 0,93; 0,91 i 0,91, a dla skuterów: 0,99; 1 i 0,99.

¹¹⁴ Najczęstsze awarie związane były z: przekraczaniem normy emisji spalin w pojazdach z silnikiem diesla (w tym m.in.: przedostawanie się paliwa do oleju - przybywanie oleju, awarie elektroniki i komputerów pracujących w ciągłym trybie, przepalanie filtra cząstek stałych DPF co powodowało pracę silnika w trybie awaryjnym i tym samym zwiększone zużycie paliwa), jak również awarie zawieszenia związane z kierowaniem samochodów nie tylko na drogi asfaltowe, ale również na tereny nieutwardzone.

¹¹⁵ Zakupiono dwa samochody VW Caddy z silnikami benzynowymi.

¹¹⁶ Dla samochodów wynosił on: 0,68; 0,66 i 0,71, a dla skuterów: 0,16; 0,05 i 0,03.

¹¹⁷ 365 dni w roku.

¹¹⁸ Dla samochodów wynosił on: 0,73; 0,72 i 0,77, a dla skuterów: 0,16; 0,05 i 0,03.

Z kolei odnosząc się do wykorzystania skuterów będących na wyposażeniu Straży stwierdził, że stanowią one pomocniczy środek transportu dla strażnika realizującego zdania w terenie, a niski współczynnik wykorzystania¹¹⁹ tych pojazdów wynikał przede wszystkim z faktu, że skutery wykorzystywane były wyłącznie w miesiącach wiosenno-letnich oraz przy sprzyjających warunkach atmosferycznych. Dodał również, że zakup w 2014 r. nowych skuterów był spowodowany niedogodnościami i utrudnieniami (głównie mankamenty techniczne) w użytkowaniu skuterów zakupionych w 2007 r., które ograniczały ich wykorzystanie przez strażników.

[Dowód: akta kontroli str. 796÷797]

2.13. Straż nie przystąpiła do programu Standaryzacji i Certyfikacji Straży Gminnych. Jak wyjaśnił Komendant: „Nikt z autorów i przedstawicieli MSW nie zwracał się do tutejszej Straży z propozycją uczestnictwa w programie”.

Ponadto Komendant przedstawił swoje stanowisko w tej sprawie, przesłane 11 października 2013 r. do Sekretarza Międzyresortowego Zespołu ds. Współpracy ze Strażami Gminnymi (Miejskimi) Departamentu Nadzoru Ministra Spraw Wewnętrznych. W stanowisku tym Komendant wyraził wątpliwość w znaczący wpływ projektu na zmianę postrzegania straży gminnych przez społeczeństwo. Zwrócił uwagę na konieczność ponownego ustalenia roli, jaką ma pełnić w społeczeństwie formacja straży gminnej (miejskiej), co powinno skutkować wprowadzeniem na jej podstawie systematycznych zmian w przepisach, które wyeliminowałyby definitywnie wszelkie negatywne zjawiska występujące obecnie w działalności straży i pozwoliłyby odbudować jej wizerunek w odbiorze społecznym. Odnosząc się do merytorycznych treści programu przedstawił uwagi dotyczące przede wszystkim wymagań standardu w zakresie realizacji zadań. Stwierdził, że: „Ujęte w programie standardy w tym względzie obejmują tylko i wyłącznie realizację zadań ustawowych straży, a nie uwzględniają np. realizacji zadań zleconych do realizacji przez radę gminy (miasta) lub wójta, burmistrza, prezydenta. Brak jest też mierników w zakresie np.: szybkości reakcji straży na zgłoszenie o zdarzeniu, satysfakcji interesanta straży, uzyskanej efektywności w zakresie prowadzonych w sprawach o wykroczenie czynności wyjaśniających i kierowanych do sądu wniosków o ukaranie, a także środków odwoławczych”. Jako kontrowersyjne uznał, określone w standaryzacji, mierniki procentowe realizacji zadań w poszczególnych kategoriach. Jego zdaniem były one zbyt mało wyważone i nie odzwierciedlały w jakimkolwiek stopniu specyfiki, uwarunkowań i priorytetów działania straży w różnych uwarunkowaniach.

[Dowód: akta kontroli str. 527÷528, 547-548]

Prezydent Miasta nie przedstawił własnej opinii w sprawie ww. Programu ponieważ, jak stwierdził w wyjaśnieniach, nie wpłynęły do niego żadne dokumenty dotyczące Programu Standaryzacji i Certyfikacji Straży Gminnych.

[Dowód: akta kontroli str. 667, 669]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Dobre praktyki

Zdaniem NIK, za przykład „dobrej praktyki” należy uznać, że podczas okresowej oceny pracowników Straży uwzględniane były takie elementy jak wykazywanie własnej inicjatywy i kreatywności w podejmowanych działaniach. Znalazło to swój

¹¹⁹ Liczba dni pracy do ogólnej liczby dni sprawności technicznej.

wyraz w arkuszach ocen okresowych pracowników *Straży*, będących załącznikami do *Regulaminu okresowych ocen*¹²⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 216÷230]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca także uwagę na to, że występujące w badanym okresie duże różnice w rocznych przebiegach posiadanych przez *Straż* samochodów, wskazują na konieczność optymalizacji ich wykorzystywania.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, poziom i struktura zatrudnienia w *Straży* w latach 2012-2014, pomimo zmniejszania się liczby strażników, były adekwatne do realizowanych przez nią zadań. *Straż* stworzyła, odpowiednie do potrzeb, warunki podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników oraz motywacyjny system ich wynagradzania. Zapewniła także optymalne warunki wykorzystania wyposażenia w postaci środków przymusu bezpośredniego, natomiast w przypadku samochodów brak było optymalizacji ich wykorzystania. Organizacja pracy *Straży* pozwalała na ciągłą realizację zadań.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W badanym okresie do *Straży* wpłynęły łącznie 34 skargi i wnioski, z tego:

- 11 w 2012 r., z których w wyniku przeprowadzonych postępowań potwierdzono zasadność jednej¹²¹, tj. 9,1% ogółu skarg i wniosków złożonych w 2012 r.,
- 10 w 2013 r., z których w wyniku przeprowadzonych postępowań potwierdzono zasadność dwóch¹²², tj. 20% ogółu skarg i wniosków złożonych w 2013 r.,
- 13 w 2014 r. - w wyniku przeprowadzonych postępowań nie potwierdzono zasadności żadnej z nich.

Najczęściej przedmiotem skarg było zachowanie strażników miejskich w trakcie interwencji i nieprzestrzeganie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹²³ przez kierujących pojazdami służbowymi.

[Dowód: akta kontroli str. 528-529]

W wyniku badania dokumentacji skargowej z lat 2012-2014 stwierdzono, że były one przyjmowane i rozpatrywane zgodnie z zasadami określonymi w Zarządzeniu *Komendanta* w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w *Straży Miejskiej* w Katowicach¹²⁴. Przyjęcie każdej zaewidencjonowanej ustnej skargi było udokumentowane protokołem przyjęcia, a podjęte działania wyjaśniające były udokumentowane w postaci sprawozdania.

[Dowód: akta kontroli str. 655]

¹²⁰ W arkuszu oceny okresowej pracownika zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, kryterium oceny nr 10 stanowi: „*Trafność podejmowania decyzji z uwzględnieniem złożoności spraw. Samodzielność i kreatywność*”. W arkuszu oceny pracownika zatrudnionego na samodzielnym stanowisku pracy niezwiązanym z kierowaniem zespołem jako kryterium nr 12 przyjęto „*Samodzielność. Inicjatywę i kreatywność w działaniu*”. Natomiast w arkuszu oceny pracownika zatrudnionego na stanowisku kierowniczym urzędniczym lub samodzielnym stanowisku pracy związanym z kierowaniem zespołem jako kryterium oceny nr 12 wskazano „*Inicjatywę i kreatywność w działaniu. Trafność oceny ryzyka i korzyści z podejmowanych działań oraz umiejętność przewidywania długoterminowych skutków podjętych działań*”.

¹²¹ Skarga dotyczyła nieprawidłowej kwalifikacji prawnej czynu.

¹²² Dotyczyły one: braku zasadności podjęcia interwencji (brak podstaw prawnych) oraz nieprzestrzegania przepisów o ruchu drogowym przez kierujących pojazdami służbowymi.

¹²³ Dz. U. z 2012, poz. 1137 ze zm.

¹²⁴ Nr 10/2012 z dnia 29 lutego 2012 r.

Z informacji przekazanej przez *Komendanta* wynikało, że przeanalizowane skargi były omawiane na odprawach przedmianowych i szkoleniach okresowych. Dodał również, że w badanych latach do *Straży* nie wpływały zalecenia ze strony *Urzędu, Prezydenta* lub *Rady* spowodowane złożonymi do nich skargami na *SM*.

[Dowód: akta kontroli str. 529, 656]

Wnioski wynikające z analizy skarg były uwzględniane w *Rejestrach identyfikacji, oceny i przeciwdziałania ryzyku*, w których określane były również zadania dla *SM* mające na celu eliminowanie m.in. niewłaściwych zachowań i nieprawnych działań oraz podwyższanie umiejętności i wiedzy strażników w zakresie obowiązków zawodowych. Powyższe było uwzględniane także w tematyce szkoleń organizowanych przez *Straż*, m.in. w zakresie zmian w przepisach dotyczących działań strażników, bezpiecznego podejmowania interwencji, postępowania wobec nieletnich, obsługi osób niepełnosprawnych.

[Dowód: akta kontroli str. 531-546]

3.2. Zgłoszenia mieszkańców były rejestrowane w badanym okresie przez „*System Wspierania Dowodzenia*”, będący na wyposażeniu Miejskiego Centrum Ratownictwa. Od listopada 2014 r. *SM* wykorzystywała program *eMandat*¹²⁵ do rejestrowania zgłoszeń mieszkańców. W wyniku badania¹²⁶ 30 zgłoszeń mieszkańców stwierdzono, iż we wszystkich przeanalizowanych przypadkach *SM* reagowała na wezwanie, a każda z interwencji była uzasadniona. W wyniku zbadanych interwencji nałożono 11 mandatów, udzielono siedem pouczeń, cztery osoby nietrzeźwe zostały doprowadzone do Izby Wytrzeźwień, trzy osoby bezdomne zostały obudzone i odmówiły przyjęcia pomocy. W pozostałych pięciu przypadkach strażnicy:

- nie stwierdzili pojazdu wskazanego w zgłoszeniu,
- stwierdzili, że osoba leżąca na ławce była trzeźwa, ale nie chciała skorzystać z pomocy i oddaliła się,
- spowodowali, że uprzątnięto teren sklepu,
- skierowali wniosek o ukaranie do sądu,
- założyli leżącą obok studzienki ściekowej kratkę burzową.

[Dowód: akta kontroli str. 657-666, 797]

3.3. *Straż* nie dokonywała w latach 2012-2014 pomiaru średniego czasu dojazdu na interwencję, gdyż jak stwierdził *Komendant*, przepisy nie zobowiązują do takich czynności, a w dotychczasowej działalności *Straży* nie występowała potrzeba ustalania wartości tego wskaźnika¹²⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 797]

System *eMandat* pozwalał na rejestrowanie w „*Formularzu zgłoszeń*” daty i godziny: przyjęcia zgłoszenia o zdarzeniu/nieprawidłowości przez dyżurnego strażnika i wprowadzenia stosownej adnotacji o tym zgłoszeniu do systemu, wystąpienia danego zdarzenia/nieprawidłowości przekazanej dyżurnemu strażnikowi przez

¹²⁵ Program był wdrażany od końca października 2014 r. W związku z tym do niniejszego badania przyjęto losowo wybraną próbę 30 interwencji przeprowadzonych przez *Straż* w dwóch ostatnich miesiącach 2014 r. (po 15 interwencji z listopada oraz grudnia).

¹²⁶ Badaniem objęto wyłącznie interwencje podjęte i zakończone przez *Straż*. Pominęto interwencje polegające na przekazaniu realizacji czynności innym podmiotom, np.: Policji, schronisku dla zwierząt, *Straży Pożarnej*.

¹²⁷ Ze względu na brak danych oraz sposób dokonywania wpisów do systemu *eMandat* nie było możliwe ustalenie średniego czasu reakcji na zgłoszenie zdarzenia.

zgłaszającego, planowanej interwencji¹²⁸ oraz zamknięcia danego zgłoszenia¹²⁹. Powyższy system pozwalał również na rejestrowanie w „Formularzu karty czynności” daty i godziny: rozpoczęcia danej czynności (interwencji) oraz zakończenia danej czynności (interwencji).

W wyniku badania 30 zgłoszeń stwierdzono, że w „Formularzu karty czynności” godzina rozpoczęcia danej czynności (interwencji) jest tożsama bądź minimalnie (w zakresie kilku minut) różniła się od godziny przyjęcia zgłoszenia o zdarzeniu/nieprawidłowości, znajdując się w „Formularzu zgłoszeń”.

[Dowód: akta kontroli str. 657-666, 775, 778]

Wyjaśniając fakt niewpisywania w „Formularzu karty czynności” godziny rozpoczęcia interwencji *Komendant* stwierdził, że godzina rozpoczęcia interwencji wprowadzana jest automatycznie po otwarciu/uruchomieniu ww. formularza i na ogół pokrywa się z godziną otrzymania zgłoszenia. W opinii *Komendanta* fakt ten wynikał z tego, iż godzina rozpoczęcia danej interwencji obejmowała również czynności podjęte przez dyżurnego w zakresie otrzymanego zgłoszenia. Dodał także, że: „*Wszelkie kwestie związane ze sposobem przyjmowania przez straż miejską zgłoszeń od mieszkańców, podejmowaniem interwencji wynikających z tych zgłoszeń, a także sposoby i formy rejestrowania zgłoszeń i interwencji nie są unormowane w przepisach prawa*”.

[Dowód: akta kontroli str. 775, 778]

3.4. Z informacji przedstawionej kontrolującym wynikało, że w okresie objętym kontrolą *Straż* oraz Miasto Katowice, wraz z innymi podmiotami, podejmowały działania mające na celu rozpoznawanie potrzeb mieszkańców, m.in. w zakresie działalności *SM*. Do działań takich zaliczyć można:

- spotkania z mieszkańcami miasta¹³⁰ organizowane najczęściej przez spółdzielnie mieszkaniowe i rodzinne ogrody działkowe;
- spotkania *Prezydenta* z mieszkańcami Katowic¹³¹;
- debaty społeczne pn. „*Razem bezpieczniej. Bezpieczeństwo mieszkańców Katowic*”¹³² organizowane przy współudziale Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Komendy Miejskiej Policji oraz *Urzędu*;
- forum internetowe pn. „*Platforma Konsultacji Społecznych*”, prowadzone przez *Urząd*¹³³;

¹²⁸ Pozycja opcjonalna - wprowadzanie danych w tym polu nie było obligatoryjne.

¹²⁹ Tylko w zakresie realizacji zadań i obowiązków wykonywanych przez dyżurnego *SM*.

¹³⁰ Szacunkowa liczba spotkań w badanym okresie wynosi 48. Spotkania te odbywały się z udziałem dzielnicowych *Straży*, którzy w ten sposób uzyskiwali informacje o problemach lokalnych społeczności.

¹³¹ 11 spotkań w latach 2012-2014. w których brali udział przedstawiciele *Straży*. Celem spotkań była wymiana informacji oraz rozpoznanie problemów grup mieszkańców miasta. Część kwestii dotyczących funkcjonowania *Straży* była rozpatrywana w czasie spotkań, natomiast pozostałe wymagające działań długoterminowych skutkowały skierowaniem wniosków do odpowiednich komórek *Urzędu*, w tym do *Straży*.

¹³² 22 debaty w latach 2012-2014, z udziałem przedstawicieli *Straży*. Celem debat było: zdiagnozowanie potrzeb społecznych w poszczególnych dzielnicach Katowic, wspieranie aktywności obywateli, a także wykorzystanie wiedzy mieszkańców na poziomie lokalnym.

¹³³ Platforma służyła do wymiany opinii oraz miała ułatwiać urzędnikom podejmowanie decyzji zgodnych z potrzebami społecznymi. Przedstawiciel *Straży* był moderatorem forum w temacie „*Bezpieczeństwo*”, a pracownicy *SM* na bieżąco udzielali odpowiedzi na wyrażane przez mieszkańców opinie, zadawane pytania czy propozycje działań, które mogłyby poprawić stan ładu i porządku publicznego w mieście. Uwagi mieszkańców były przekazywane do odpowiednich komórek *Straży* i w dalszej kolejności weryfikowane pod kątem zasadności.

- spotkania Zespołu ds. Organizacji Ruchu Drogowego przy Wydziale Transportu Urzędu¹³⁴;

- stały kontakt¹³⁵ Straży z Radami Jednostek Pomocniczych¹³⁶ Urzędu.

[Dowód: akta kontroli str. 615-618]

3.5. Z informacji przedstawionych kontrolującym wynikało, że *Straż* w badanym okresie podejmowała inicjatywy własne zmierzające do poprawy jej wizerunku w oczach mieszkańców, takie jak:

- opracowanie „*Kodeksu Etyki pracowników Straży Miejskiej w Katowicach*”¹³⁷, do przestrzegania którego zobowiązywała się każda osoba zatrudniona w *Straży*;

- szkolenia pracowników *Straży* wpływające na poprawę komunikacji z mieszkańcami miasta, w tym z osobami niepełnosprawnymi¹³⁸;

- działania profilaktyczne w placówkach oświatowych a także poza nimi, ze szczególnym udziałem Zespołu Prewencji Szkolnej, mające na celu: zapobieganie demoralizacji oraz zjawiskom kryminogennym wśród dzieci i młodzieży, zapoznanie adresatów spotkań z działalnością i funkcjonowaniem *Straży*, przedstawienie sposobów prawidłowego zachowania się w sytuacjach trudnych (w przypadku zagrożeń), jak również wskazanie gdzie należy szukać wszelkich form pomocy;

- organizacja bądź współorganizacja akcji profilaktycznych w formie festynów, pokazów i konkursów propagujących m.in.: poprawne zachowanie się w ruchu drogowym i podczas imprez masowych, bezpieczeństwo nad wodą, bezpieczeństwo dzieci, umiejętności prawidłowego reagowania w sytuacjach zagrożenia;

- działania informacyjne realizowane zarówno w trakcie spotkań i prelekcji, jak i za pośrednictwem strony internetowej *SM*, obejmujące m.in.: ofertę edukacyjną *Straży* dla placówek oświatowych, informacje o jej działalności (w tym opis akcji i interwencji z jej udziałem), przedstawiające działania prewencyjne, a także ostrzeżenia, ogłoszenia i wyjaśnienia rzecznika prasowego *Straży*.

[Dowód: akta kontroli str. 563-569]

¹³⁴ Na cotygodniowych spotkaniach przedstawiciele *Straży* wnioskowali o dokonanie zmian w organizacji ruchu drogowego zgodnie z sugestiami mieszkańców. W latach 2012-2014 funkcjonariusze *Straży* przedstawili na posiedzeniach 53 takie propozycje.

¹³⁵ Stała wymiana informacji pozwalała na identyfikację miejsc szczególnie zagrożonych zachowaniami patologicznymi (spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, zaśmiecanie terenu, zakłócanie ciszy nocnej) i w konsekwencji objęcie ich częstszymi patrolami *Straży*.

¹³⁶ Zwanych dalej „*RJP*”.

¹³⁷ Wprowadzonego zarządzeniem Komendanta *Straży Miejskiej w Katowicach* Nr 15/2010 z 17 maja 2010 r.

¹³⁸ W 2012 r. szkolenie pt. „*Wyższa kultura obsługi klienta z niepełnosprawnością*”, w 2013 r. Kurs języka migowego dla części funkcjonariuszy), w 2014 r. - szkolenie dotyczące Syndromu Tourette’a.

3.6. W latach 2012-2014 radni Katowic złożyli do *Prezydenta* łącznie osiem pism¹³⁹, jedno zapytanie¹⁴⁰ oraz 19 interpelacji¹⁴¹ dotyczących funkcjonowania *Straży*. Złożone pisma dotyczyły: sytuacji w *Straży* oraz rzekomych nieprawidłowości w działaniach *Komendanta*, zachowania strażników miejskich, awansu jednego z nich, jak również zakłócania ciszy nocnej przez psy będące własnością *SM*. Zapytanie skierowane do *Prezydenta* związane było z poruszaną w mediach koncepcją likwidacji *Straży*. Natomiast interpelacje, z jakimi wystąpili radni związane były z: poprawą bezpieczeństwa i porządku w różnych częściach miasta, zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym i ruchu pieszych, naruszeniem ciszy nocnej, prowadzoną przez *Straż* akcją mającą na celu poprawę stanu czystości w mieście, egzekwowaniem zakazu spożywania alkoholu w miejscach publicznych, wypłacaniem nagród i premii pracownikom *Straży* oraz utrudnieniami w ruchu.

Ponadto działalność *Straży* była w ww. latach przedmiotem 11 posiedzeń¹⁴² Komisji Polityki Społecznej *Rady* i trzech posiedzeń¹⁴³ Komisji Rewizyjnej *Rady*. Posiedzenia Komisji Polityki Społecznej dotyczyły m.in. opiniowania projektów: *Programów* na rok 2012, 2013 i 2014 oraz sprawozdań z ich realizacji, systemu pomocy osobom bezdomnym, skarg na strażników miejskich oraz działań na rzecz bezpieczeństwa obywateli. W wyniku ww. posiedzeń *Rada* zatwierdziła *Programy* na ww. lata oraz sprawozdania z ich realizacji. W trakcie posiedzeń Komisji Rewizyjnej wnioskowano o przeprowadzenie przez Wydział Audytu i Kontroli *Urzędu* trzech kontroli w siedzibie *Straży* oraz omawiano wyniki kontroli *Straży* przeprowadzane przez *Prezydenta* i przez ww. wydział w zakresie dysponowania przez *SM* środkami publicznymi oraz jej struktury organizacyjnej.

[Dowód: akta kontroli str. 507-510, 512-522, 675-690]

Analiza 18 wybranych artykułów dotyczących działalności *Straży*, zamieszczonych w lokalnych mediach¹⁴⁴, w okresie od stycznia do sierpnia 2015 r. wykazała, iż: w 15 artykułach opisano jej działania związane z bieżącą realizacją zadań¹⁴⁵ bez formułowania ocen w tym zakresie, natomiast w trzech zawarto krytyczne opinie dotyczące działalności *Straży*¹⁴⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 786-789]

¹³⁹ 7 pism w 2012 r. i 1 pismo w 2013 r.

¹⁴⁰ Złożone w 2012 r.

¹⁴¹ 10 interpelacji z 2012 r., 5 z 2013 r. i 4 interpelacje z 2014 r.

¹⁴² Z tego 5 posiedzeń w 2012 r., 2 posiedzenia w 2013 r. i 4 posiedzenia w 2014 r.

¹⁴³ Z tego 2 posiedzenia w 2012 r. i 1 posiedzenie w 2013 r.

¹⁴⁴ Do analizy wybrano artykuły z 2015 r. w celu zbadania aktualnych opinii na temat działania *Straży*. Analizowane artykuły były opublikowane na: portalach www.katowice.naszemiasto.pl i www.infokatowice.pl, oraz na stronach internetowych gazet (Fakt, Gazeta Wyborcza, Dziennik Zachodni).

¹⁴⁵ Artykuły dotyczące: zabezpieczenia składowiska odpadów, odkrycia i zabezpieczenia biedaszybu, odnalezienia szczątków zwierząt w workach, karania kierowców wjeżdżających na Rynek w Katowicach, informacji o nieparkowaniu na wybranych ulicach miasta, zatrzymania wandalii, kontroli usuwania odchodów przez właścicieli psów, oswobodzenia osoby bezdomnej zamkniętej w piwnicy budynku, przyjmowania informacji o nieprawidłowym parkowaniu, wnioskowania do zarządców budynków o usuwanie graffiti, ewakuowania mieszkańców dzielnicy podczas akcji wylapywania dzików, ustawiania ogródków letnich bez zezwolenia, ewakuacji z zanieczyszczonego basenu, blokowania miejsc parkingowych przez właścicieli sklepów i pracowników biur oraz zabezpieczenia Tour de Pologne i odholowywania nieprawidłowo zaparkowanych samochodów.

¹⁴⁶ Artykuły dotyczące: roznoszenia przez *Straż* listów w sprawie planowanej likwidacji jednej ze szkół, brak możliwości usunięcia przez *Straż* spalonego wraku samochodu, niemożność likwidacji handlu ulicznego na ul. Stawowej.

W wyniku przeprowadzonego badania¹⁴⁷ opinii radnych i *RJP* na temat pracy *SM* stwierdzono, że do 6 radnych i 2 *RJP* wpłynęły w latach 2012-2014 ponad¹⁴⁸ 23 skargi, z których najwięcej dotyczyło: braku interwencji (cztery skargi), częstego braku patroli w dzielnicach (trzy), niewłaściwego działania strażników (trzy), brudnych ulic, w tym również braku karania za niesprzątanie psich odchodów (dwie) oraz konfliktów wewnętrznych w *Straży* (dwie). W jednej opinii przedstawiona została uwaga mieszkańców, którzy chcieliby aby *Straż* posiadała uprawnienia do interwencji dotyczących różnego rodzaju zaniedbań na terenach prywatnych. Z odpowiedzi na pytanie o to, czy działalność *Straży* odpowiada oczekiwaniom zgłaszanym do nich przez społeczność lokalną wynikało, że spośród zapytanych: sześciu odpowiedziało „raczej tak”, czterech „raczej nie”, jeden „zdecydowanie nie”, a jeden nie miał zdania.

[Dowód: akta kontroli str. 806-807]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niewykorzystanie możliwości systemu *eMandat* w zakresie wprowadzania danych dotyczących godziny rozpoczęcia interwencji. Zdaniem NIK, wykorzystanie powyższych możliwości pozwoliłoby na dokonywanie analizy czasu reakcji strażników na zgłoszenia mieszkańców, a co za tym idzie podjęcia działań mających na celu jego minimalizację.

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia sposób wykorzystania wniosków wynikających z analizy skarg i wniosków zgłaszanych w latach 2012-2014 oraz pozyskiwania wiedzy w zakresie oczekiwań mieszkańców związanych z porządkiem publicznym. Na pozytywną ocenę zasługuje również podejmowanie własnych inicjatyw mających na celu przybliżenie społeczeństwu charakteru pracy i zakresu jej obowiązków. Pomimo niepełnego wykorzystania możliwości systemu *eMandat*, NIK pozytywnie ocenia jego stosowanie, pozwalające na dokładne śledzenie terminowości i sposobu załatwiania spraw. Wyniki zebranych opinii wskazują również, że *Straż* spełniała swoją rolę w społeczeństwie.

4. Gospodarność wydatków ponoszonych na realizację działań straży miejskiej

4.1. Koszty działalności *SM*¹⁴⁹ w latach objętych kontrolą zmniejszały się i wynosiły: 9 086 997,98 zł w 2012 r., 8 854 208,04 zł w 2013 r. oraz 8 531 286,90 zł w 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 461-462]

4.2. Nakłady inwestycyjne na *SM* w kolejnych latach objętych kontrolą wynosiły: 164 677,67 zł, 327 140,64 zł oraz 95 548,00 zł.

W 2012 r. *Straż* zakupiła: cztery psy do prac patrolowych, wieloelementowy tor przeszkód dla psów oraz dokonała adaptacji budynku gospodarczego dla psów. Ponadto zakupiono oprogramowanie komputerowe do zarządzania systemem baz danych oraz switche do serwera.

¹⁴⁷ Badanie przeprowadzono na podstawie odesłanych i czytelnie wypełnionych 12 odpowiedzi, w tym 8 od radnych (z czego 7 od członków Komisji Polityki Społecznej Urzędu Miasta Katowice, w tym od jej przewodniczącego) i 4 z Rejonowych Jednostek Pomocniczych Katowic.

¹⁴⁸ Niedokładna wartość podana została wskutek jej nieokreślenia przez jednego z ankietowanych.

¹⁴⁹ Wszystkie koszty *Straży* zostały poniesione w rozdziale 75416 natomiast *Urzędu* w §§ 401, 404, 411, 412, 4210, 4260, 44360 i 4610.

W 2013 r. zakupiono: dwa samochody osobowe¹⁵⁰, kserokopiarkę i zadymiarke. Ponadto przeprowadzono modernizację zasilania awaryjnego systemu monitoringu i dyżurki oraz istniejącej sieci wifi, a także zakupiono system ewidencji czasu pracy.

W 2014 r. SM kupiła: dwa skutery, kserokopiarkę, karty do serwera, moduł do transmisji danych pomiędzy *Urzędem* a *Strażą* oraz oprogramowanie *eMandat*.

[Dowód: akta kontroli str. 461, 485-486, 488-489, 491÷498]

4.3. Umorzenia środków trwałych w poszczególnych latach badanego okresu wyniosły: 582 938,17 zł, 565 337,01 zł i 588 501,62 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 499÷506]

4.4. Udział kosztów ponoszonych przez Miasto Katowice na *Straż* w wydatkach bieżących miasta w latach 2012-2014 zmniejszał się i wynosił, odpowiednio: 0,75%¹⁵¹; 0,69%¹⁵² i 0,65%¹⁵³.

[Dowód: akta kontroli str. 461, 511]

4.5. Wskaźnik kosztów jednej „*interwencji przeliczeniowej*” SM zwiększał się i w latach 2012-2014 wyniósł odpowiednio: 26,61; 40,54 i 44,05 zł¹⁵⁴. Te same wskaźniki obliczone dla miast wojewódzkich w tych samych latach wynosiły: 33,30; 35,52 i 38,08 zł¹⁵⁵, a dla *III grupy miast*: 29,17; 29,80 i 33,02 zł¹⁵⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 480]

4.6. Koszt utrzymania *Straży* przypadający na jednego mieszkańca¹⁵⁷ Katowic w latach 2012-2014 zmniejszał się i wynosił: 29,58 zł, 29,09 zł i 28,26 zł¹⁵⁸. Powyższe wartości były niższe zarówno od średnich kosztów w miastach wojewódzkich, wynoszących w badanych latach odpowiednio: 33,12 zł, 33,11 zł i 33,51 zł¹⁵⁹, jak i od średnich kosztów dla *III grupy miast*, w której wynosiły one: 30,62 zł, 30,49 zł i 30,80 zł¹⁶⁰. Po dodaniu wartości umorzeń powyższe koszty wynosiły: w SM 31,47 zł, 30,95 zł i 30,21 zł¹⁶¹, dla miast wojewódzkich : 34,02 zł, 34,03 zł i 34,36 zł¹⁶², a dla *III grupy miast* : 31,53 zł, 31,30 zł i 31,57 zł¹⁶³.

[Dowód: akta kontroli str. 480-481]

¹⁵⁰ VW Caddy.

¹⁵¹ 8 816 605,17 zł / 1 173 961 952,21 zł.

¹⁵² 8 627 737,84 zł / 1 241 800 708,81 zł.

¹⁵³ 8 254 819,73 zł / 1 268 707 697,03 zł.

¹⁵⁴ Średnio: 35,13 zł.

¹⁵⁵ Średnio: 34,98 zł.

¹⁵⁶ Średnio: 30,04 zł.

¹⁵⁷ Stanowiący iloraz kosztów poniesionych na utrzymanie *Straży* (bez kosztów amortyzacji) i liczby mieszkańców Katowic w poszczególnych latach objętych kontrolą.

¹⁵⁸ Średnio: 28,98 zł.

¹⁵⁹ Średnio: 33,25 zł.

¹⁶⁰ Średnio: 30,63 zł.

¹⁶¹ Średnio: 30,88 zł.

¹⁶² Średnio: 34,14 zł.

¹⁶³ Średnio: 31,47 zł.

4.7. Koszt utrzymania *Strazy* przypadający na jeden km² Katowic¹⁶⁴ w latach 2012-2014 zmniejszał się i wynosił, odpowiednio: 55 193,14 zł, 53 779,20 zł i 51 817,83 zł¹⁶⁵. Wartości te były niższe od takich wskaźników obliczonych dla wszystkich miast wojewódzkich, które w tym okresie wyniosły, odpowiednio: 72 376,40 zł, 72 084,53 zł i 72 985,38 zł¹⁶⁶ oraz od wskaźników obliczonych dla *III grupy miast*, które wyniosły: 63 262,39 zł, 62 409,50 zł i 63 122,71 zł¹⁶⁷.

Po dodaniu wartości umorzeń w poszczególnych latach powyższe koszty wyniosły:

- w przypadku *SM*: 58 733,82, 57 212,98 i 55 392,30 zł/km² ¹⁶⁸;
- w przypadku miast wojewódzkich: 74 239,80, 74 028,28 i 74 737,40 zł/km² ¹⁶⁹;
- w przypadku *III grupy miast*: 65 040,69, 64 009,67 i 64 645,34 zł/km² ¹⁷⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 481-482]

4.8. Całkowity koszt utrzymania jednego etatu strażnika w Katowicach¹⁷¹ w kolejnych latach badanego okresu zwiększał się i wynosił: 74 483,59, 79 055,43 i 81 250,35 zł/etat¹⁷². Wartości te były wyższe od średnich wskaźników obliczonych dla wszystkich miast wojewódzkich, które wyniosły, odpowiednio: 71 832,84, 73 673,49 i 73 737,53 zł/etat¹⁷³ oraz od wskaźników obliczonych dla *III grupy miast*, które wyniosły : 72 934,44, 75 871,60 i 75 590,00 zł/etat¹⁷⁴.

Po dodaniu wartości umorzeń powyższe wskaźniki kształtowały się następująco:

- w Katowicach: 79 261,77, 84 103,08 i 86 855,13 zł/etat¹⁷⁵;
- dla miast wojewódzkich: 73 844,56, 75 767,21 i 75 672,39 zł/etat¹⁷⁶ ;
- dla *III grupy miast*: 75 267,30, 78 012,47 i 77 642,76 zł/etat¹⁷⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 482-482a]

¹⁶⁴ Stanowiący iloraz wydatków ogółem miasta (bez kosztów amortyzacji) pomniejszonych o wydatki majątkowe i powierzchni miasta.

¹⁶⁵ Średnio: 53 596,72 zł/km².

¹⁶⁶ Średnio: 72 482,10 zł/km².

¹⁶⁷ Średnio: 62 931,54 zł/km².

¹⁶⁸ Średnio: 57 113,03 zł/km².

¹⁶⁹ Średnio: 74 335,16 zł/km².

¹⁷⁰ Średnio: 64 565,23 zł/km².

¹⁷¹ Stanowiący iloraz wydatków ogółem miasta (bez kosztów amortyzacji) pomniejszonych o wydatki majątkowe i liczby etatów w *Strazy*.

¹⁷² Średnio: 78 089,95 zł/etat.

¹⁷³ Średnio: 73 056,24 zł/etat.

¹⁷⁴ Średnio: 74 759,30 zł/etat.

¹⁷⁵ Średnio: 83 213,19 zł/etat.

¹⁷⁶ Średnio: 75 069,02 zł/etat.

¹⁷⁷ Średnio: 76 928,95 zł/etat.

4.9. Koszty osobowe¹⁷⁸ w przeliczeniu na jedną „interwencję przeliczeniową” w latach 2012-2014 zwiększały się i wynosiły w kolejnych latach: 20,26, 31,34 i 33,63 zł¹⁷⁹. Te same wskaźniki obliczone dla wszystkich miast wojewódzkich wynosiły odpowiednio: 28,07, 29,90 i 32,22 zł¹⁸⁰, a dla *III grupy miast*: 23,88, 24,89 i 27,60 zł¹⁸¹.

[Dowód: akta kontroli str. 482a]

4.10. W celu określenia zachowania przez *Straż* konkurencyjnego trybu przy wyborze dostawców oraz wykonawców usług przeprowadzono badanie sposobu wyboru wykonawców: trzech umów¹⁸² opłaconych w ramach wynagrodzeń bezosobowych¹⁸³ i sześciu szkoleń¹⁸⁴ oraz sześciu dostawców materiałów i wyposażenia¹⁸⁵. Badaniu poddano¹⁸⁶ usługi szkoleniowe o wartości 89 700 zł (co stanowiło 1,53% łącznych wartości wydatków bieżących i inwestycyjnych *Straży* w badanych latach – 5 879 221 zł), zakupy materiałów i wyposażenia o wartości 129 833,48 zł (2,21%) oraz usługi opłacone w ramach wynagrodzeń bezosobowych o wartości 19 200 zł (0,33%).

W wyniku badania umów zlecenia stwierdzono, że wybór zleceniobiorcy był uwarunkowany rodzajem usługi¹⁸⁷ oraz wymaganiami dotyczącymi jej wykonania¹⁸⁸. Z wyjaśnień Sekretarza Miasta wynikało, że świadczenie usług objętych ww. umowami musiało jednocześnie zapewnić bezpieczeństwo środowiska informatycznego *Urzędu* i *Straży*. W opinii Sekretarza Miasta, nadanie uprawnień dostępu dla administratora, wykonującego czynności określone w ww. umowie za pomocą zabezpieczonego połączenia tunelowego VPN, wiązałoby się z uprawnieniami dostępu do całego otoczenia sieciowego LAN *Urzędu* i *Straży* w pełnym zakresie czasowym.

[Dowód: akta kontroli str. 461, 576÷579, 718]

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zarówno w przypadku wybranych sześciu szkoleń oraz zakupów materiałów i wyposażenia *Straż* zachowała konkurencyjny tryb wyboru wykonawców¹⁸⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 674, 775, 778, 780-785, 790, 793-794]

¹⁷⁸ Rozumiany jako iloraz wydatków osobowych i liczby interwencji przeliczeniowych w *Straży*.

¹⁷⁹ Średnio: 26,91 zł.

¹⁸⁰ Średnio: 29,53 zł.

¹⁸¹ Średnio: 24,96 zł.

¹⁸² Były to jedyne umowy tego typu.

¹⁸³ Po jednej w każdym roku.

¹⁸⁴ Po dwa o najwyższej wartości z każdego badanego roku.

¹⁸⁵ Po dwa zakupy o najwyższej wartości z każdego badanego roku.

¹⁸⁶ Wyboru szkoleń i zakupów materiałów oraz wyposażenia dokonano w wyniku analizy wydruków z kont analitycznych systemu księgowego *Straży*.

¹⁸⁷ Zakres umów został opisany w pkt. 4.13.

¹⁸⁸ Mogły być wykonywane tylko przez pracownika posiadającego stosowne uprawnienia *Urzędu*.

¹⁸⁹ Badanie NIK ograniczyło się jedynie do ustalenia, czy dokonanie wybranych do kontroli wydatków poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców bez badania szczegółowego prawidłowości przeprowadzenia postępowań o zamówienie publiczne w rozumieniu przepisów *ustawy pzp*.

4.11. Ustalanie wysokości wynagrodzeń pracowników *Straży* odbywało się w oparciu o *Regulamin Wynagradzania*. Zgodnie z nim pracownikom *Straży* przysługiwały następujące stałe składniki wynagrodzenia: wynagrodzenie zasadnicze - stosownie do zajmowanego stanowiska i posiadanych kwalifikacji, w tym wykształcenia oraz dodatek za wieloletnią pracę. W załącznikach do *Regulaminu wynagradzania* zamieszczono m.in. tabelę miesięcznych kwot wynagrodzenia dla poszczególnych kategorii zaszeregowania oraz szczegółowe wymagania kwalifikacyjne dotyczące pracowników zatrudnionych w *Straży*.

Pracownikom *SM* przysługiwały również z tytułu zatrudnienia: nagroda jubileuszowa¹⁹⁰, dodatkowe wynagrodzenie roczne¹⁹¹, wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych, jednorazowa odprawa pieniężna w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy¹⁹², odprawa pieniężna w związku z rozwiązaniem stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracownika¹⁹³ oraz odprawa pośmiertna¹⁹⁴. Ponadto pracownikom *Straży* mogły być przyznane: dodatek funkcyjny¹⁹⁵, dodatek specjalny¹⁹⁶ oraz nagroda pieniężna¹⁹⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 196-215]

4.12. Wydatki na wynagrodzenia pracowników *Straży* zmniejszały się i wyniosły w latach 2012-2014 odpowiednio: 6 659 962,62 zł, 6 644 171,87 zł i 6 259 311,78 zł, z czego na strażników: 5 885 161,85 zł, 5 855 549,49 zł i 5 460 726,35 zł, natomiast na pozostałych pracowników - stanowiska urzędnicze: 774 800,77 zł, 788 622,38 zł i 798 585,43 zł.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiło wśród strażników: 3 374,85 zł w 2012 r. (netto: 2 403,63 zł), 3 651,76 zł w 2013 r. (netto: 2 605,00 zł) oraz 3 637,48 zł w 2014 r. (netto: 2 588,25 zł).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiło na stanowiskach urzędniczych: 4 164,59 zł w 2012 r. (netto: 2 976,78 zł), 4 227,17 zł w 2013 r. (netto: 3 019,46 zł) i 4 673,82 zł w 2014 r. (netto: 3 345,01 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 463]

¹⁹⁰ Po przepracowaniu co najmniej 20 lat.

¹⁹¹ Przysługiwało w pełnej wysokości pracownikowi, który przepracował w *Straży* cały rok kalendarzowy. Pracownik, który nie przepracował w *Straży* całego roku kalendarzowego, nabywał prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, pod warunkiem, że okres ten wynosił co najmniej 6 miesięcy.

¹⁹² Przysługiwała pracownikowi spełniającemu warunki uprawniającego do renty z tytułu niezdolności do pracy lub emerytury, którego stosunek pracy ustał w związku z przejściem na rentę lub emeryturę.

¹⁹³ Zagadnienie uregulowane przepisami ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. nr 90, poz. 844 ze zm.)

¹⁹⁴ Przysługiwała rodzinie pracownika, którego śmierć nastąpiła w czasie trwania stosunku pracy lub w czasie pobierania po jego rozwiązaniu zasiłku z tytułu niezdolności do pracy wskutek choroby.

¹⁹⁵ Dodatek za pełnienie określonej funkcji, mógł być przyznany osobom na stanowiskach: zastępcy komendanta, głównego księgowego, naczelnika, zastępcy naczelnika, kierownika referatu.

¹⁹⁶ Dodatek mógł być przyznany pracownikowi z tytułu okresowego zwiększenia zakresu obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy.

¹⁹⁷ Wyplacana z *Funduszu Nagród* za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, pozostającego w dyspozycji *Komendanta*.

4.13. W kontrolowanym okresie *Straż* zawierała każdego roku jedną umowę-zlecenie z pracownikiem *Urzędu*, na realizację zadań statutowych *Strazy*. Umowa dotyczyła obsługi informatycznej *SM*, w tym: konfiguracji komputerów, systemów operacyjnych, kont użytkowników – do pracy w otoczeniu sieciowym *Urzędu*¹⁹⁸, opieki nad programami licencyjnymi, zainstalowanymi na serwerach *Urzędu*, administracji nad siecią połączeń logicznych pomiędzy *Strażą* a *Urzędem*.

[Dowód: akta kontroli str. 576-579]

Z tytułu wynagrodzeń za realizację ww. umów *SM* poniosła w 2012 r. wydatki w wysokości 6 000 zł natomiast w latach 2013-2014 po 6 600 zł każdego roku.

[Dowód: akta kontroli str. 580÷589]

Realizacja umów odbywała się w sposób ciągły poprzez utrzymywanie stałego łącza z siecią informatyczną *Urzędu* oraz ciągłości pracy komputerów *Strazy*. Prace zlecone na podstawie ww. umów wykorzystywane były do prowadzenia czynności organizacyjno-administracyjnych *SM*. Wykonanie powyższej usługi było potwierdzane na rachunkach przez główną księgową *Strazy*, na podstawie ustnego polecenia służbowego wydanego przez *Komendanta* w 2009 r. podczas odprawy służbowej kierownictwa.

[Dowód: akta kontroli str. 576÷579, 590-591, 718-722, 797]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Z analizy wskaźników oraz ustaleń kontroli wynika, że mimo zmniejszających się w badanych latach kosztów utrzymania *Strazy* wzrastał całkowity koszt utrzymania etatu strażnika jak również koszt „*interwencji przeliczeniowej*”, a wartości tych wskaźników były wyższe¹⁹⁹ od średnich wartości osiągniętych zarówno przez wszystkie miasta wojewódzkie, jak i przez *miasta III grupy*. W opinii NIK, wpływ na powyższe miała redukcja zatrudnienia w 2013 r.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

NIK ocenia, że *Straż* gospodarnie wydatkowała środki na zakup materiałów, wyposażenia oraz usług w badanych przypadkach. Na pozytywną ocenę zasługują również obowiązujące w *Strazy* zasady ustalania wysokości wynagrodzeń pracowników.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰⁰ 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 Katowicach.

¹⁹⁸ *Straż* funkcjonuje w sieci informatycznej *Urzędu*.

¹⁹⁹ Za wyjątkiem wskaźnika dotyczącego kosztów „*interwencji przeliczeniowej*” za 2012 r.

²⁰⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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

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

Katowice, dnia 12 listopada 2015 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Dariusz Bienek
Specjalista kontroli państwowej**

.....