



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI-410.010.01.2015

P/15/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/006 Finansowanie straży miejskich.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze związane z przedmiotowym zakresem kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Piotr Fatalski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 93155 z dnia 12 sierpnia 2015 r. 2. Andrzej Kamiński, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 97106 z dnia 25 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Straż Miejska w Kielcach, ul. Ogrodowa 3B, 25-024 Kielce (dalej: Straż Miejska).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Komendantem Straży Miejskiej jest od 1 lutego 2003 r. Władysław Koziół. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie efektywności realizowanych przez Straż Miejską ustawowych zadań.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- realizacja zadań wynikających z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych², za wyjątkiem kontroli publicznego transportu zbiorowego - w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym³;
- realizacja zadań wskazanych przez Prezydenta Miasta Kielce (dalej: Prezydent Miasta);
- właściwa organizacja Straży Miejskiej w odniesieniu do realizowanych zadań;
- rzetelne wykonywanie zadań w zakresie ochrony porządku publicznego, z uwzględnieniem oczekiwań mieszkańców;
- podnoszenie kwalifikacji zawodowych strażników, poprzez systematyczne szkolenia teoretyczne i sprawnościowe;
- zachowanie konkurencyjnego trybu wyboru wykonawców usług i dostaw;
- ustalanie wysokości wynagrodzeń pracowników według jasnych i jednolitych kryteriów.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niewykorzystywaniu do zadań służbowych skuterów będących na wyposażeniu Straży Miejskiej (dwóch w 2013 r. i czterech w 2014 r.) oraz wydatkowaniu 885 zł na ubezpieczenia nieużytkowanych skuterów;
- nieokreśleniu mierników, za pomocą których miało być monitorowane wykonanie celów i zadań Straży Miejskiej w latach 2012-2013;

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

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1440.

- niesporządzeniu analizy ryzyka dla określonych celów i zadań na latach 2012-2013.

Nieprawidłowości dotyczące nieokreślenia mierników oraz niesporządzenia analizy ryzyka na lata 2012-2013 miały charakter formalny i ustalenia kontroli wskazują, że nie miały one wpływu na efektywność realizowanych przez Straż Miejską zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Straż Miejska została powołana zarządzeniem⁴ Prezydenta Miasta z dnia 14 lutego 1991 r. Z dniem 1 lutego 1992 r. uchwałą Rady Miejskiej w Kielcach Straż Miejska została przekształcona z wydziału Urzędu Miasta Kielce (dalej: Urząd) w odrębną jednostkę budżetową. (dowód: akta kontroli str. 7-9)

Zadania Straży Miejskiej zostały określone w *Statucie Straży Miejskiej w Kielcach*⁵ i były tożsame z określonymi w art. 11 ustawy o strażach gminnych. Szczegółowy zakres zadań, ze wskazaniem komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za ich realizację, został określony w *Regulaminie Organizacyjnym Straży Miejskiej w Kielcach*⁶ (dalej: *Regulamin organizacyjny*). W Rocznych Raportach Straży Miejskiej Miasta Kielce (dalej: Raporty roczne) za lata 2011-2013 Straż Miejska wskazywała kierunki działania na kolejne lata, a w *Raporcie rocznym* za 2014 r. wskazała cel strategiczny i cele operacyjne na 2015 r. Zarówno kierunki działania jak i cele uzgadniane były z Prezydentem Miasta. Wyznaczone w poszczególnych latach kierunki działań były zbliżone dla wszystkich lat objętych kontrolą i dotyczyły m.in.:

- współdziałania z Komendą Miejską Policji w Kielcach (dalej: KMP) w celu poprawy bezpieczeństwa i porządku na terenie Kielc (wspólne patrole, zabezpieczenie imprez sportowych i uroczystości, udział strażników w działaniach prewencyjnych KMP oraz służbach wieczorno-nocnych);
- bezpieczeństwa w komunikacji (prowadzenie kontroli przestrzegania przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁷ w zakresie zatrzymywania i postoju, ze szczególnym uwzględnieniem miejsc dla niepełnosprawnych i kopert oraz odholowywanie samochodów zgodnie z art. 130a ust. 4 cytowanej wyżej ustawy);
- czystości i porządku na terenie Kielc (eliminowanie dzikich wysypisk, graffiti, nielegalnych plakatów i ulotek, likwidacja nielegalnego handlu, egzekwowanie obowiązku sprzątania po swoim psie, kontrola utrzymania czystości i porządku w obrębie nieruchomości, usuwanie wraków pojazdów zgodnie z art. 50a ust. 1 Prawa o ruchu drogowym);
- prowadzenia działań w stosunku do osób usiłujących lub spożywających alkohol w miejscach zabronionych;
- kontroli miejsc objętych ustawowym zakazem palenia;
- prowadzenia zajęć z dziećmi i młodzieżą, mających na celu podniesienie poziomu wiedzy m.in. na temat bezpiecznych zachowań i dbałości o środowisko (przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazja). (dowód: akta kontroli str. 10-42, 142, 155-156, 238, 253, 373-374, 392-393, 1198-1199)

Zarządzeniem nr 8/2014 z dnia 25 marca 2014 r. Komendant Straży Miejskiej określił zasady i tryb wyznaczania celów Straży Miejskiej, określił mierniki ich realizacji oraz zasady

⁴ Zarządzenie nr 1/91 Prezydenta Miasta Kielc z dnia 14 lutego 1991 r. w sprawie powołania Straży Miejskiej w Kielcach.

⁵ Wprowadzonym uchwałą nr LI/1217/2010 Rady Miasta Kielce z dnia 24 czerwca 2010 r.

⁶ Wprowadzonym uchwałą nr XVI/343/2011 Rady Miasta Kielce z dnia 8 września 2011 r.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

monitorowania ich osiągnięcia. Celem strategicznym na rok 2014 r. było zapewnienie bezpieczeństwa i spokoju mieszkańców w obrębie dużych osiedli mieszkaniowych znajdujących się na terenie miasta Kielce. Wskazano następujące cele szczegółowe:

- kielecka ulica wolna od spożywania alkoholu;
- poprawa czystości, estetyki i porządku na terenie Miasta;
- nawiązanie i utrzymanie współpracy ze społecznością lokalną;
- rozbudowa i modernizacja zaplecza informatycznego oraz monitoringu. (dowód: akta kontroli str. 1200-1216)

Straż Miejska w harmonogramach służby na poszczególne dni wskazywała zadania stałe oraz dodatkowe dla poszczególnych patroli, które składały się na realizację zadań i celów jednostki. (dowód: akta kontroli str. 1217-1232)

1.2. Komendant Straży Miejskiej nie określił mierników, za pomocą których miało być monitorowane wykonanie celów i zadań Straży Miejskiej w latach 2012-2013. Zarządzeniem nr 8/2014 Komendanta Straży Miejskiej z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie zasad i trybu wyznaczania celów Straży Miejskiej, określania mierników ich realizacji oraz zasad monitorowania ich osiągnięcia, wprowadzono 24 mierniki realizacji celów, w tym siedem dotyczących celu głównego i 14 dotyczących celów szczegółowych. Wprowadzając powyższe mierniki Komendant Straży Miejskiej nie określił wartości mierników do osiągnięcia w 2014 r., a jedynie wartości bazowe, osiągnięte w latach 2012-2013 dla 14 mierników. Za pomocą ustalonych mierników można było dokonać oceny stopnia realizacji celów. Straż Miejska miała wpływ na poziom realizacji mierników, jednak w przypadku niektórych mierników⁸ wpływ na poziom ich realizacji miały również czynniki zewnętrzne. (dowód: akta kontroli str. 1200-1216)

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił m.in.: *odstąpiłem od określenia w Zarządzeniu (jako wartości docelowych) mierników jak choćby ilości zrealizowanych zadań zmierzających do osiągnięcia celu, np. „kontrolę prewencyjną miejsc tzw. zagrożonych, czy ilości osób ukaranych mandatem karnym”. Wskazanie tak zdefiniowanych mierników docelowych mogłoby w mojej ocenie - prowadzić do zniekształcania statystyki rezultatów służby oraz sporządzania fikcyjnych dokumentów o realizacji postawionych zadań służbowych. Jedynie obiektywne dane mogą być podstawą oceny stanu porządku i określenia, czy uległ on poprawie czy pogorszeniu. Potencjalnie realną jest bowiem sytuacja, że formacja porządkowa działająca na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku systematycznie osiągać będzie założone cele kontrolowane zdefiniowanymi wcześniej miernikami, a sam stan bezpieczeństwa i porządku nie będzie ulegał zmianie. Dlatego jedyną racjonalną podstawą oceny tego stanu powinna być globalna ocena stanu bezpieczeństwa i porządku w określonym obszarze terytorialnym i w określonym czasie. Składowymi takiej globalnej – choćby w skali miasta oceny – powinny być policyjne statystyki opisujące ilość, kategorie, tendencje (spadek, wzrost) czynów bezprawnych jakie w tym obszarze, w tym czasie w nim odnotowano.* (dowód: akta kontroli str. 1758-1759)

1.3. Komendant Straży Miejskiej nie sporządził analizy ryzyka nieosiągnięcia celów zaplanowanych zadań Straży Miejskiej w latach 2012-2013. Dopiero po wydaniu zarządzenia nr 9/14 z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie ustalenia systemu kontroli zarządczej w Straży Miejskiej, Komendant Straży Miejskiej dokonał analizy ryzyka dla celów zaplanowanych na 2014 r. Zidentyfikowano następujące ryzyka nieosiągnięcia celów zaplanowanych zadań Straży Miejskiej:

- słabe planowanie działań kontrolno-restrykcyjnych;

⁸ Liczba ujawnionych wykroczeń, liczba osób ukaranych za wykroczenie w miejscach publicznych, liczba interwencji podjętych w związku z chuligaństwem i zakłócaniem porządku publicznego, liczba osób ukaranych za wybryki chuligańskie, liczba osób ukaranych za spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, liczba osób nietrzeźwych doprowadzonych do miejsca zamieszkania lub KMP, liczba stwierdzonych nieprawidłowości, liczba wydanych poleceń porządkowych, liczba osób ukaranych za zanieczyszczanie miejsc publicznych, liczba wydanych poleceń porządkowych, liczba ujawnionych nieprawidłowości przez operatorów monitoringu wizyjnego.

- absencja chorobowa, konieczność zastępstw lub wykonywania innych zadań,
- braki pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje, umiejętności lub doświadczenie;
- niedopracowane procesy zarządcze;
- niska wydajność i efektywność pracowników;
- brak systematycznego monitorowania postępów w realizacji planów lub działań, niewłaściwy nadzór;
- słaba komunikacja wewnętrzna;
- brak zaangażowania w pracę jednostki;
- niezajomość przepisów prawa lub ich niewłaściwe stosowanie;
- brak realizacji celów organizacji.

W celu ograniczenia ryzyka zwiększono nadzór i kontrolę ze strony kadry kierowniczej, prowadzono szkolenia wewnętrzne, informowano pracowników o nowych aktach prawnych, wdrożono motywacyjny system wynagrodzeń oraz przeprowadzano ocenę pracowników. (dowód: akta kontroli str. 1282-1303, 1357-1400)

1.4. W okresie objętym kontrolą Straż Miejska nie realizowała dwóch spośród dziewięciu zadań określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o strażach gminnych. Straż Miejska nie prowadziła kontroli publicznego transportu zbiorowego – w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz nie konwojowała dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy. (dowód: akta kontroli str. 1304)

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił m.in.: *Straż Miejska w latach 2012-2014 nie otrzymała zleceń konwojowania dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy. Pismem z dnia 1 kwietnia 2014 r. Prezydent Miasta zobowiązał Straż Miejską do konwojowania wartości pieniężnych z kasy Wydziału Geodezji i Kartografii do placówki banku. Jest to asysta dla kasjerki, bowiem ilość gotówki przewożonej nie spełnia wymogów konwoju.* Odnośnie nieprzeprowadzenia kontroli publicznego transportu zbiorowego, Komendant wyjaśnił m.in., że Straż Miejska posiada ograniczone uprawnienia w zakresie kontroli transportu zbiorowego i z uwagi na ilość zadań i obowiązków służbowych wynikających z realizacji ustawy o strażach gminnych, a przede wszystkim z przepisów i potrzeb o charakterze lokalnym, działanie w tym zakresie – w uzgodnieniu z Prezydentem Miasta – uznano za drugorzędne. (dowód: akta kontroli str. 1759-1760)

Pracownicy Straży Miejskiej w 2012 r. przepracowali 19.690 dni, w 2013 r. odpowiednio 19.009 dni, a w 2014 r. - 18.280 dni. W okresie objętym kontrolą nastąpił spadek liczby dni przepracowanych przez pracowników Straży Miejskiej, w 2013 r. o 3,46% w stosunku do 2012 r., a w 2014 r. o 7,16% w stosunku do 2012 r. i o 3,84% w stosunku do 2013 r.

Straż Miejska nie prowadziła ewidencji czasu pracy w rozbiciu na poszczególne działania. Na potrzeby kontroli oszacowała, że w latach 2012-2014 najwięcej czasu poświęcała na działania prewencyjne (kontrole placów zabaw, posesji, terenów wokół szkół, przystanków komunikacji miejskiej, deklaracji śmieciowych oraz ochronę urządzeń użyteczności publicznej i Urzędu Stanu Cywilnego), tj. odpowiednio: 10.486 dni, 9.991 dni i 9.916 dni.

Czas pracy wykorzystywany na realizację działań Straży Miejskiej, które generują wyniki objęte ewidencją wyników działań Straży, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży⁹, wyniósł odpowiednio 3.437 dni w 2012 r., 2.392 dni w 2013 r. i 2.251 dni w 2014 r. Trzecią pozycję pod względem pracochłonności działań Straży Miejskiej stanowiło prowadzenie monitoringu wizyjnego, które zajęło w latach 2012-2013 r. następujące liczby dni – 2.913, 2.798 i 2.482. (dowód: akta kontroli str. 1312)

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 639 ze zm.

Strażnicy w 2012 r. wystawili 13.482 mandaty, w 2013 r. – 9.038 mandatów, a w 2014 r. – 8.101 mandatów. W 2013 r. nastąpił spadek liczby mandatów wystawianych przez Straż Miejską o 32,96% w stosunku do liczby mandatów wystawianych w 2012 r., a w 2014 r. spadek wyniósł 39,91% w stosunku do 2012 r. i o 10,37% w stosunku do 2013 r. Najwięcej mandatów strażnicy wystawili za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji: w 2012 r. – 9.265 mandatów (68,72% mandatów ogółem), w 2013 r. – 4.889 mandatów (54,09%), w 2014 r. – 3.944 mandaty (48,69%). Straż Miejska za wykroczenia zarejestrowane przez urządzenie rejestrujące (fotoradar) wystawiła: w 2012 r. – 1.909 mandatów (14,16% mandatów ogółem), w 2013 r. – 634 mandaty (7,01%), a w 2014 r. – 3.490 mandatów (4,6%). Drugą grupę, pod względem liczby wystawionych mandatów po wykroczeniach drogowych, stanowiły wykroczenia określone w ustawie z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁰. Na podstawie przepisów powyższej ustawy strażnicy wystawili w latach 2012-2014 r. odpowiednio: 1.895, 1.848 i 1.634 mandaty, co stanowiło 14,06%, 20,45% i 20,17% mandatów ogółem wystawionych w poszczególnych latach. Trzecią grupę wykroczeń pod względem liczby wystawionych mandatów, stanowiły wykroczenia przeciwko urządzeniom użytku publicznego. Za powyższe wykroczenia strażnicy wystawili w 2012 r. – 943 (6,99% mandatów ogółem), w 2013 r. – 1.008 (11,15%) i w 2014 r. – 922 (11,38%).

Określona przez Straż Miejską szacunkowa pracochłonność jednostkowa w przypadku wystawienia mandatu wynosiła od 25 minut dla mandatów wystawianych za wykroczenia określone w ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych¹¹, do 70 minut dla mandatów wystawianych za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, z wyłączeniem wykroczeń zarejestrowanych przez fotoradar (pracochłonność jednostkowa – 60 minut).

Straż Miejska nie realizowała zadań innych niż wynikające z ustawy o strażach gminnych lub zleconych przez organy miasta Kielce. (dowód: akta kontroli str. 1312-1335, 1810)

1.5. Straż Miejska realizując zadania w zakresie ochrony porządku publicznego współpracowała z Policją, Urzędem, Świętokrzyskim Urzędem Wojewódzkim w Kielcach, szkołami i przedszkolami oraz organizacjami społecznymi. Współpraca Straży Miejskiej z Policją realizowana była na podstawie porozumienia¹² zawartego między Prezydentem Miasta a Komendantem Miejskim Policji w Kielcach. Bieżąca współpraca odbywała się w oparciu o *Harmonogram wspólnych służb Policji i Straży Miejskiej* a także *Zapotrzebowanie na funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Kielcach sporządzane miesięcznie* przez KMP. Funkcjonariusze Straży Miejskiej pełnili służbę w mieszanych patrolach (strażnik i policjant) w godzinach nocnych oraz w ramach akcji „Bezpieczne miasto Kielce”. W okresie objętym kontrolą służbę pełniło 614 patroli mieszanych (w 2012 r. – 95, w 2013 r. – 110, 2014 r. – 409). Straż Miejska wspólnie z Policją zabezpieczała odbywające się na terenie Kielc imprezy (wyścigi kolarskie *Solidarności* i *Tour de Pologne*, mecze piłki ręcznej i nożnej, Finał Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy, Harcerski Festiwal Kultury Młodzieży Szkolnej, sylwester „Pod Gwiazdami”, święto Kielc raz uroczystości rocznicowe państwowe i kościelne). Strażnicy wspólnie z funkcjonariuszami Policji prowadzili również akcje prewencyjne¹³. W 2012 r. w 15 akcjach prewencyjnych wzięło udział 58 strażników, w 2013 r. w 14 akcjach – 82 strażników, a w 2014 r. w 14 akcjach – 51 strażników. Przedstawiciele Policji prowadzili w Straży Miejskiej szkolenia wewnętrzne, które miały na celu podniesienie wiedzy specjalistycznej strażników, niezbędnej do prawidłowego wykonywania obowiązków służbowych. Strażnicy prowadzili działania prewencyjno-edukacyjne w kieleckich szkołach i przedszkolach. Tematami zajęć były zagrożenia na jakie narażone są dzieci i młodzież. Zajęcia miały na celu utrwalić w pamięci uczestników numery

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1286.

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 298.

¹² Porozumienie o wzajemnej współpracy Straży Miejskiej i Policji zawarte pomiędzy Prezydentem Miasta a Komendantem Miejskim Policji w Kielcach z 31 stycznia 2012 r.

¹³ M.in. „Bezpieczne miasto Kielce”, „Znicz”, „Bezpieczna droga do szkoły”, „Handel”, „Akcja zima”.

telefonów alarmowych, zachowania w przypadku zagrożeń, nauczania jak zachować się w przypadku ataku psa czy zaczepiania przez obcą osobę, zasad udzielania pierwszej pomocy oraz przeciwdziałania agresji. W ramach konkursu ekologiczno-przyrodniczego „Zielony Patrol”, którego współorganizatorem była Straż Miejska, poza poznawaniem historii oraz walorów naturalnych i przyrodniczych Kielc, uczestnicy odnajdywali nowopowstałe nielegalne wysypiska śmieci oraz miejsca zaniedbane. W 2014 r. w VI. edycji konkursu, nagrodą dla najlepszego „Zielonego Patrolu” była wycieczka do Bawarii w Niemczech.

Straż Miejska współdziałała z wydziałami Urzędu m.in. podczas kontroli w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, gospodarowania odpadami komunalnymi i prowadzonej działalności handlowej. W 2014 r. wspólne działania doprowadziły m.in. do zaewidencjonowania 210 psów, celem pobrania stosownych opłat.

Funkcjonariusze Straży Miejskiej informowali Miejski Zarząd Dróg w Kielcach o złym stanie dróg i urządzeń drogowych oraz o zanieczyszczeniach środowiska. (dowód: akta kontroli str. 138-142, 232-238, 356-375, 1320-1321, 1327-1328, 1334-1345)

1.6. W regulaminie organizacyjnym Straży Miejskiej wskazano, że komórki organizacyjne: Sekcja Działań Prewencyjnych oraz Posterunek znajdujący się w budynku Urzędu wykonują zadania wynikające z ustawy o strażach gminnych.

Komórkom organizacyjnym Straży Miejskiej zostały przypisane poszczególne zadania, za wyjątkiem zadania określonego w art. 11 ust. 1 pkt 2a ustawy o strażach gminnych, tj. kontroli publicznego transportu zbiorowego - w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Badanie zakresów obowiązków 50 strażników (zatrudnionych na dzień 31 grudnia 2014 r.) wykazało, że w zakresach obowiązków zostały ujęte ustawowe zadania straży gminnych, za wyjątkiem obowiązku przeprowadzania kontroli publicznego transportu zbiorowego. (dowód: akta kontroli str. 14-42, 1346-1347)

1.7. Świętokrzyski Komendant Wojewódzkiej Policji w Kielcach i Komendant Miejski Policji w Kielcach pozytywnie ocenili współpracę Policji ze Strażą Miejską. W ocenie komendantów Policji, funkcjonowanie Straży Miejskiej obok KMP nie powoduje niepotrzebnego dublowania się prowadzonych działań. Prowadzone przez Straż Miejską i Policję działania uzupełniają się wzajemnie, szczególnie w skoordynowanej dyslokacji służb zewnętrznych na terenie miasta Kielce oraz działaniach profilaktycznych. Funkcjonowanie na terenie miasta dodatkowej formacji jaką jest Straż Miejska pozwala odciążyć Policję od interwencji typowo porządkowych, w takich sprawach jak: nielegalny wywóz śmieci, niewłaściwe obchodzenie się ze zwierzętami, eliminowanie osób nietrzeźwych, zakłócenia spokoju i porządku w miejscach publicznych, blokowanie, tamowanie ruchu, nieprawidłowe parkowanie czy też obsługa monitoringu wizyjnego. Zdaniem Komendantów Policji Straż Miejska pozytywnie wpływała na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Kielc. (dowód: akta kontroli str. 1348-1354)

1.8. Nadzór nad działalnością Straży Miejskiej Prezydent Miasta sprawował bezpośrednio jak i za pośrednictwem Dyrektora Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa Urzędu (dalej: WZKiB) Krzysztofa Przybylskiego. Prezydent Miasta jako zadania priorytetowe wskazywał tworzenie bezpiecznego otoczenia dla Kielczan, dbałość o porządek i estetykę Miasta, udział w poprawie bezpieczeństwa i kultury w ruchu drogowym, współdziałanie w realizacji zadań z Policją, zadania w zakresie profilaktyki i zwalczania zagrożeń. Zadania te ukierunkowane były przede wszystkim na reagowanie wobec osób naruszających spójność i porządek publiczny, spożywających alkohol w miejscach publicznych, zachowujących się wulgarnie i nieobyczajnie, uporczywie nagabujących i żebrzących. W zakresie czystości i porządku nacisk położono na walkę z niesprzątaniem nieczystości po psach przez ich właścicieli oraz osobami malującymi graffiti na ścianach budynków. Dyrektor WZKiB, m.in. pisemnie polecił stawianie patrolom zadań ukierunkowanych na ujawnianie przypadków parkowania aut na trawnikach, chodnikach oraz w innych miejscach niewyznaczonych do parkowania aut, a powodujących w efekcie dewastację infrastruktury miejskiej. Zalecił sporządzanie dokumentacji fotograficznej w przypadku niszczenia mienia Miasta oraz przekazywanie jej do właściwych

spółek komunalnych w celu występowania na drogę sądową o naprawienie szkody. Kopie informacji Komendant Straży Miejskiej miał przekazywać do WZKiB. Dyrektor WZKiB, w związku z postępującym procesem dewastacji infrastruktury miejskiej, pismem z 23 lutego 2012 r., polecił Komendantowi Straży Miejskiej wobec sprawców powyższych wykroczeń postępować rygorystycznie bez stosowania pouczeń. Dyrektor wskazywał również miejsca, które należy objąć szczególnym nadzorem ze względu na dewastację mienia i zakłócenia porządku publicznego, a w okresie zimowym ze względu na zagrożenie życia i zdrowia osób bezdomnych. Zadania wskazywano podczas narad służbowych, w pismach oraz analizach i uwagach m.in. do dyslokacji służby. Straż Miejska uwzględniała powyższe zalecenia w zadaniach dla patroli.

Urząd nie stosował mierników osiągnięcia celów realizacji zadań przez Straż Miejską. (dowód: akta kontroli str. 44-1197, 1217-1232)

Prezydent Miasta poinformował m.in., że *stosowanie mierników osiągnięcia celów realizacji zadań – w odniesieniu do służb o charakterze porządkowym - wydaje się problematyczne. Ustawodawca precyzyjnie określił bowiem katalog zadań do realizacji przez straże gminne. W tej sytuacji brak jest prawnych, więc i merytorycznych podstaw, a tym samym kryteriów, do pomiaru efektywności całej straży miejskiej jako lokalnej formacji porządkowej jak i pojedynczego strażnika. Zarówno w odniesieniu do niego jak i całej straży miejskiej, brak jest podstaw do tego by porównywać ich efektywność w danym okresie czy w danym roku z analogicznymi okresami lat poprzednich. Jeśli w danym roku strażnik nałożył 200 mandatów karnych to bezpodstawnym byłoby oczekiwanie od niego by w roku następnym nałożył tych mandatów ponad 200. Ta zmienna koreluje bowiem choćby z dynamiką zmian otoczenia w jakim i strażnik i straż miejska funkcjonuje. Jeśli na terenie miasta w danym roku zmiana uległa na przykład część obowiązujących dotąd organizacji ruchu drogowego i w ich efekcie zwiększyła się liczba znaków sygnalizujących zakaz zatrzymywania i postoju to na pewno zwiększy się też liczba kierujących łamiących taki zakaz. Podobne zmiany zajądą w sytuacji odwrotnej.* (dowód: akta kontroli str. 47-48)

Straż Miejska przekazywała meldunki o zaistniałych zdarzeniach na terenie Kielc do WZKiB w systemie dobowym, miesięcznym, kwartalnym, półrocznym i rocznym. WZKiB dokonywał bieżącej oceny realizacji zadań. W przypadku wątpliwości merytorycznych lub ujawnienia nieprawidłowości Dyrektor WZKiB żądał wyjaśnień od Komendanta Straży Miejskiej, który wszczynał postępowania wyjaśniające. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości Dyrektor WZKiB przekazywał Komendantowi Straży Miejskiej zalecenia do dalszej pracy. Informacje okresowe, w tym roczne omawiane były na posiedzeniach Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Miasta Kielce. (dowód: akta kontroli str. 46-49, 79-120, 157-217, 254-519, 780-782, 823-828, 834-840, 875-877)

Prezydent Miasta poinformował m.in., że ocena realizacji zadań przez Straż Miejską dokonywana była w kontekście *Informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku w Kielcach* jaką przedkładał przynajmniej raz w roku Komendant Miejski Policji w Kielcach, która zawierała informacje o stanie przestępczości w poszczególnych kategoriach, ilości oraz charakterze zdarzeń drogowych, a także wykrywalności. Miernikiem jakości działalności Straży Miejskiej była również liczba skarg wnoszonych przez mieszkańców. Oceny działalności Straży Miejskiej dokonywano także na podstawie debat społecznych organizowanych przez władze Miasta. Debaty organizowane były oddzielnie dla każdego z terenów działalności czterech miejskich komisariatów Policji. W debatach każdorazowo brali udział przedstawiciele Prezydenta Miasta, KMP, Straży Miejskiej, właściwej spółdzielni mieszkaniowej oraz mieszkańcy. Na podstawie formułowanych podczas debat postulatów określano zadania dla służb porządkowych, a ocena realizacji tych zadań była dokonywana na podstawie liczby ponownych sygnałów w tej samej sprawie. (dowód: akta kontroli str. 46-48)

W okresie objętym kontrolą WZKiB przeprowadził 26 kontroli Straży Miejskiej¹⁴. Przeprowadzone kontrole problemowe dotyczyły odholowywania pojazdów z ulic Kielc, wykorzystania dwóch zestawów kamer przenośnych, procesu szkolenia i doskonalenia zawodowego, działalności profilaktycznej i prewencyjnej oraz pracy operatorów i funkcyjnych Centrum Monitoringu Wizyjnego miasta Kielce. Doraźne kontrole związane były ze skargami kierowanymi do Prezydenta Miasta, Dyrektora WZKiB oraz publikacjami na łamach lokalnych mediów. Kontrole doraźne obejmowały przegląd dokumentacji dotyczącej zdarzenia, odsłuch zapisów z rejestratora rozmów zainstalowanego u dyżurnego Straży Miejskiej, badania czasu, zakresu i efektywności reakcji na zgłoszenie, roli nadzoru sprawowanego przez bezpośrednich przełożonych strażników oraz zakresu i prawidłowości podejmowanych decyzji.

Prezydent Miasta w ramach wyżej opisanych działań nadzorczych systematycznie formułował wnioski i zalecenia w stosunku do Straży Miejskiej, które dotyczyły m.in.:

- opracowania wykazu miejsc, w których praca przenośnych kamer przyniesie konkretne efekty;
- wskazywania miejsc objętych szczególnym nadzorem, w związku ze spożywaniem w nich alkoholu, wybrykami chuligańskimi i nieobyczajnym zachowaniem;
- proporcji obsady na poszczególnych zmianach w okresie letnim (50% stanu osobowego na drugiej zmianie w godzinach 16.00-24.00);
- aktywnej penetracji okolic ogródków piwnych, lokali gastronomicznych, ciągów komunikacyjnych będących drogami nocnych powrotów z lokali gastronomicznych – z zadaniami reakcji wobec osób naruszających spokój i porządek publiczny, zachowujących się wulgarnie i nieobyczajnie;
- pełnienia służby przez przewodników psów na drugiej i trzeciej zmianie, w okresie letnim;
- udzielenia dodatkowego instruktażu w zakresie dokumentowania przebiegu służby przez patrole i służbę dyżurną;
- zwracania uwagi na osoby niesprzątające nieczystości po swoich psach;
- koncentrowania się na przypadkach wjeżdżania w miejsca objęte zakazem wjazdu oraz parkowaniem w miejscach niedozwolonych, a w konsekwencji niszczeniem zieleni i infrastruktury miejskiej;
- niszczenia małej architektury przez rowerzystów oraz użytkowników deskorolek i wrotek;
- natychmiastowego reagowania, w okresie upałów, na przypadki osób sprawiających wrażenie osłabionych i wymagających udzielenia im pomocy medycznej oraz ujawniania przypadków pozostawienia bez opieki w zaparkowanych samochodach dzieci, osób starszych i zwierząt;
- zawieszenia dokonywania pomiarów prędkości za pomocą fotorejestratora. (dowód: akta kontroli str. 263-269, 553-554, 582-583, 614-615, 626, 730, 739-742, 744-745, 750, 834-838, 840, 855, 880-883, 893)

Komendant Straży Miejskiej realizował otrzymywane zalecenia nadzorcze i na bieżąco informował WZKiB o podejmowanych, w związku z ich realizacją, działaniach. Zalecenia były realizowane poprzez dyslokowanie patroli zgodnie z wytycznymi, ujmowanie w harmonogramie służby dla poszczególnych patroli zadań wskazanych przez organ nadzorczy. Po przeprowadzonych kontrolach doraźnych, postępowaniach wyjaśniających i dyscyplinarnych, Komendant Straży Miejskiej przeprowadzał rozmowy dyscyplinujące, stosował kary dyscyplinarne oraz wydawał pisemne polecenia pracownikom Straży Miejskiej mające na celu realizację zaleceń nadzorczych. (dowód: akta kontroli str. 594-595, 597-602, 646, 688-689, 705-709, 731-732, 746-749, 754-770)

¹⁴ W 2012 r. – 10 kontroli, w 2013 r. – 9 i w 2014 r. – 7.

Prowadzone w latach 2012-2014 przez przedstawicieli wojewody świętokrzyskiego cztery kontrole nie stwierdziły nieprawidłowości w funkcjonowaniu Straży Miejskiej. (dowód: akta kontroli str. 49-50, 520-523, 540-549, 562-575, 633-639, 669-676, 725-729)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Komendant Straży Miejskiej nie określił mierników realizacji celów i zadań na lata 2012-2013. Wprawdzie z przepisów regulujących działalność straży jak i z ustawy o finansach publicznych nie wynika wprost obowiązek opracowywania dokumentu określającego mierniki realizacji celów i zadań Straży Miejskiej, ale z punktu widzenia kontroli zarządczej opracowanie takiego dokumentu jest istotne. Brak mierników realizacji celów i zadań wyznaczonych dla jednostki utrudnia ocenę, czy podejmowane działania były zgodne z prawem, efektywne, oszczędne i realizowane terminowo. Działanie Komendanta polegające na nieokreśleniu mierników na lata 2012-2013 było działaniem nierzetelnym, ponieważ nie zastosował się do zaleceń wynikających ze standardu nr 6 określonego w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁵, zgodnie z którym cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. (dowód: akta kontroli str. 1200-1216)

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił m.in., że *nie określano mierników realizacji celów i zadań z uwagi na trwający w tym okresie w strukturach administracji samorządowej miasta Kielce proces przygotowania i wdrażania systemu kontroli zarządczej. Z chwilą jego zakończenia – w następstwie aktów wydanych przez Prezydenta Miasta – wydał zarządzenie Nr 8/2014 regulujące te kwestie w Straży Miejskiej w Kielcach w sposób szczegółowy i zgodny z aktualnym stanem prawnym.* (dowód: akta kontroli str. 1818)

2. Komendant Straży Miejskiej nie sporządził analizy ryzyka nieosiągnięcia celów zaplanowanych zadań straży miejskiej w latach 2012-2013. Co prawda z przepisów regulujących działalność straży jak i z ustawy o finansach publicznych nie wynika wprost obowiązek sporządzenia analizy ryzyka, jednak opracowanie takiego dokumentu jest istotne z punktu widzenia wykonywania kontroli zarządczej. Brak powyższych analiz ryzyka świadczy o tym, że Komendant Straży Miejskiej nie prowadził kontroli zarządczej z należytą starannością, ponieważ nie zastosował się do zaleceń wynikających ze standardu nr 7 określonego w komunikacie nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zgodnie z którym identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań należy dokonać nie rzadziej niż raz w roku. (dowód: akta kontroli str. 1282-1303, 1357-1400)

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że *zarządzenie Komendanta Straży Miejskiej w Kielcach w sprawie ustalenia systemu kontroli zarządczej w Straży Miejskiej w Kielcach wydane zostało w dniu 25 marca 2014 r. (Zarządzenie Nr 9/14). Dlatego też identyfikacji ryzyka w rozumieniu przytoczonego komunikatu Ministra Finansów po raz pierwszy dokonano również w 2014 r.* (dowód: akta kontroli str. 1766)

Powyższe nieprawidłowości miały charakter formalny i ustalenia kontroli wskazują, że nie miały wpływu na efektywność realizowanych przez Straż Miejską zadań.

W związku z uregulowaniem powyższych kwestii przez Straż Miejską, NIK odstąpiła od sformułowania wniosków pokontrolnych w powyższym zakresie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

¹⁵ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

2. Organizacja straży miejskiej w odniesieniu do realizowanych zadań

2.1. Straż Miejska wykonuje swoje zadania na terenie miasta Kielce o powierzchni 109,65 km²¹⁶. Według stanu na 31 grudnia w latach 2012-2014, liczba mieszkańców miasta Kielce wynosiła odpowiednio: 200.938 osób, 199.870 i 198.857¹⁷, tj. średnio w roku – 199.888 osób.

2.2. Liczba strażników przypadających na 10 tys. mieszkańców wyniosła: w 2012 r. – 3,88, w 2013 r. – 3,80, w 2014 r. – 3,92, a średnio w latach objętych kontrolą – 3,87.

We wszystkich latach objętych kontrolą liczba strażników przypadających na 10 tys. mieszkańców była niższa od wartości wskaźnika wzorcowego dla 16 badanych miast¹⁸, która wynosiła odpowiednio: w 2012 r. – 4,54 strażników na 10 tys. mieszkańców, w 2013 r. – 4,42, w 2014 r. – 4,47, a średnio w latach 2012-2014 – 4,48. Liczba strażników w Kielcach przypadających na 10 tys. mieszkańców była wyższa od najniższej liczby strażników na 10 tys. mieszkańców spośród 16 miast wojewódzkich w 2012 r. o 1,61 strażnika, w 2013 r. o 1,69 i w 2014 r. o 1,82 oraz niższa od najwyższej liczby strażników na 10 tys. mieszkańców w latach 2012-2014 odpowiednio o 5,18, 5,05, 4,65. Wskaźnik wzorcowy dla grupy porównawczej¹⁹ wyniósł w latach 2012-2014 odpowiednio 3,73, 3,68 i 3,72. Najniższa wartość tego wskaźnika w grupie pięciu miast o zbliżonej liczbie mieszkańców wyniosła w poszczególnych latach 2,27, 2,11 i 2,10, a najwyższa wartość wyniosła 4,85, 4,91 i 4,93. (dowód: akta kontroli str. 1808)

2.3. Na jednego strażnika przypadało w 2012 r. – 2.576 mieszkańców, w 2013 r. – 2.630 i w 2014 r. – 2.549, tj. średniorocznie w okresie objętym kontrolą – 2.585 osób. Powyższy wskaźnik w latach 2012-2014 był wyższy od wskaźnika „wzorcowego”, określonego dla 16 badanych miast, odpowiednio o: 171, 140 i 94. Natomiast powyższy wskaźnik dla miasta Kielce był niższy od wskaźnika „wzorcowego” dla grupy porównawczej w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, odpowiednio o: 293, 325 i 391. (dowód: akta kontroli str. 1808)

Dane przedstawione w pkt 2.1–2.3 obrazują warunki, w jakich pracują strażnicy i w Kielcach warunki te nie odbiegają znacząco od przyjętych do badania średnich porównawczych. Jednocześnie liczba mieszkańców przypadająca na jednego strażnika jak również obszar obsługiwany przez jednego strażnika mają wpływ na potencjalny poziom bezpieczeństwa mieszkańców.

2.4. Liczba tzw. „interwencji przeliczeniowych”²⁰, tj. przypadających na jednego strażnika, wyniosła: w 2012 r. – 2.931, w 2013 r. – 2.097 i w 2014 r. – 1.979 (średniorocznie w latach

¹⁶ www.stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankigi-statystyczne/miasta-najwieksze-pod-wzgledem-powierzchni/.

¹⁷ <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 2014 r. zostały ustalone na podstawie okresowych regionalnych statystyk oraz informacji prasowych sporządzanych i udostępnianych przez GUS.

¹⁸ Średnia arytmetyczna wyliczona na podstawie danych uzyskanych z 16 objętych kontrolą miast wojewódzkich (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice, Białystok, Kielce, Rzeszów, Olsztyn, Opole, Zielona Góra).

¹⁹ Średnia arytmetyczna wyliczona na podstawie danych z wyselekcjonowanej grupy miast wojewódzkich według kryterium liczby ludności (I grupa – Warszawa; II grupa – Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań; III grupa – Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice, Białystok; IV grupa – Kielce, Rzeszów, Olsztyn, Opole, Zielona Góra).

²⁰ 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.

2012-2014 – 2.338). W 2012 r. powyższy wskaźnik był wyższy od wskaźnika „wzorcowego” określonego dla 16 badanych miast – o 362 interwencje przeliczeniowe. W latach 2013-2014 wskaźnik był niższy odpowiednio o: 321 i 294 interwencje. We wszystkich latach objętych kontrolą wskaźnik ten był wyższy od wskaźnika wzorcowego dla grupy porównawczej odpowiednio o 1.004, 428 i 459. (dowód: akta kontroli str. 1808)

2.5. Zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym* w Straży Miejskiej wyodrębniono dwa piony: pion służby prewencyjnej i pion administracyjny. W skład pionu służby prewencyjnej wchodziły: Sekcja zagadnień drogowych i statystycznych, Sekcja działań prewencyjnych, Posterunek Straży Miejskiej – Rynek, dyżurni stanowiska kierowania Strażą i Monitoring wizyjny. Jedynie *Posterunek Straży Miejskiej* posiadał wydzielony teren działania, natomiast pozostałe komórki organizacyjne działały na terenie Miasta. *Posterunek Straży Miejskiej* prowadził działania na terenie Urzędu²¹, w jego bliskim otoczeniu oraz na obszarze Strefy Płatnego Postoju (centrum miasta). (dowód: akta kontroli str. 13-42)

2.6. W dniu 31 grudnia 2012 r. w Straży Miejskiej zatrudnionych było 96 osób²², w tym 78 strażników i 18 urzędników. Na koniec 2013 r. zatrudnione były 94 osoby, w tym 76 strażników i 18 urzędników. Natomiast na 31 grudnia 2014 r. zatrudnienie wyniosło 95 osób, w tym 78 strażników i 17 urzędników. W poszczególnych latach objętych kontrolą liczba etatów urzędniczych do liczby etatów strażników wyniosła odpowiednio 0,22, 0,22, 0,21. W latach 2012-2014 nie wystąpiły istotne zmiany w liczbie i strukturze zatrudnienia. (dowód: akta kontroli str. 1308-1310)

2.7. Zasady przyznawania nagród pieniężnych zostały określone w *Regulaminie wynagradzania pracowników Straży Miejskiej*²³ (dalej: *Regulamin wynagradzania*). Nagrody przyznawane były przez Komendanta Straży Miejskiej na wniosek bezpośredniego przełożonego pracownika, w ramach posiadanych środków w budżecie Straży Miejskiej. Zgodnie z ww. regulaminem nagrody pieniężne miały charakter uznaniowy, spełniały funkcję motywacyjną i miały na celu zapewnienie dbałości i efektywności w wykonywaniu powierzonych zadań. Przy ustalaniu wysokości nagrody pieniężnej, zgodnie z § 10 powyższego regulaminu, należało uwzględniać jakość i efektywność wykonywanej pracy, prawidłowość, dokładność i terminowość wykonywania powierzonych zadań, inicjatywę i samodzielność w pracy, stosunek do interesantów i współpracowników oraz wymierne efekty uzyskiwane w pracy. (dowód: akta kontroli str. 1357-1373)

Nagrody były przyznawane pisemnym rozkazem Komendanta Straży Miejskiej wraz z uzasadnieniem. Rozkazy włączano do akt osobowych pracownika. Nagrody przyznawano m.in. za ujęcie osoby poszukiwanej przez Policję, za zatrzymanie nietrzeźwego, grożącego strażnikom, za zatrzymanie osoby posiadającej marihuanę, za zatrzymanie nieletnich posiadających alkohol i ustalenie ekspedientki, która dopuściła się sprzedaży alkoholu nieletnim. Nagrody przyznawane były zgodnie z *Regulaminem wynagradzania*. (dowód: akta kontroli str. 1374-1376)

2.8. W Straży Miejskiej prowadzone były szkolenia teoretyczne oraz sprawnościowe. Opracowywano corocznie plany szkoleń teoretycznych, które zatwierdzane były przez Komendanta Straży Miejskiej i akceptowane przez Dyrektora WZKiB. Plany opracowywane były na okres od października do czerwca następnego roku. (dowód: akta kontroli str. 897-913, 1377-1387)

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił m.in., że plan szkoleń zawsze uwzględniał podstawy

²¹ Zapewnienie i ochrona spokoju i porządku publicznego na terenie Urzędu; zabezpieczenie działalności Urzędu Stanu Cywilnego oraz innych wydziałów; zabezpieczenie i ochrona porządku publicznego podczas posiedzeń i sesji Rady Miejskiej.

²² W tym dwóch urzędników w niepełnym wymiarze czasu pracy ($\frac{3}{4}$ i $\frac{1}{4}$ etatu) przez cały okres objęty kontrolą.

²³ Wprowadzonym zarządzeniem nr 11/09 Komendanta Straży Miejskiej w Kielcach z dnia 19 maja 2009 r. i znowelizowanym zarządzeniem nr 3/10 z dnia 10 marca 2010 r. oraz nr 15/11 z dnia 30 września 2011 r.

prawne funkcjonowania Straży, podejmowanie interwencji oraz zastosowanie środków przymusu bezpośredniego, tj. tematy z których funkcjonariusze formacji porządkowych muszą być permanentnie doszkalani. (dowód: akta kontroli str. 1764)

Tematykę zrealizowanych zajęć oraz dane uczestników odnotowywano w dzienniku zajęć. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 35 szkolenia teoretyczne, w trakcie których przeszkolono łącznie 542 uczestników. Strażnicy, którzy przepracowali cały okres objęty kontrolą, odbyli od 1 do 27 szkoleń, w tym siedmiu odbyło po jednym szkoleniu, czterech po dwa szkolenia, dwóch po trzy szkolenia, 18 strażników od 4 do 10 szkoleń, 27 strażników od 11 do 20 szkoleń i 25 strażników od 21 do 27 szkoleń. Szkolenia organizowane przez Straż Miejską dotyczyły m.in.:

- zasad udzielania pierwszej pomocy, w tym przy pomocy defibrylatora;
- zasad legitymowania i zatrzymywania osób, kontroli osobistej oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego;
- prowadzenia postępowania mandatowego;
- zmian w przepisach dotyczących ochrony zwierząt, zachowania czystości i porządku, gospodarowania odpadami komunalnymi, ruchu drogowego;
- omawiania nieprawidłowości podczas bieżącej pracy;
- przekroczenia uprawnień, niedopełnienia obowiązków służbowych oraz zachowania się w sytuacjach korupcyjnych;
- obsługi monitoringu wizyjnego oraz pracy dyżurnych.

Funkcjonariusze Straży Miejskiej uczestniczyli w treningach sprawnościowych oraz z techniki interwencji.

Strażnicy kierowani byli również na szkolenia zewnętrzne, które dotyczyły m.in. doskonalenia techniki jazdy pojazdem uprzywilejowanym, zadań z zakresu ekologii, taktyki i techniki przesłuchania świadka i podejrzanego. Ponadto na szkolenia specjalistyczne kierowani byli przewodnicy psów wraz ze swoimi podopiecznymi. (dowód: akta kontroli str. 1377-1401)

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że ewaluacji wyników szkoleń dokonywał m.in. poprzez:

- stałą ocenę indywidualną pracy każdego ze strażników dokonywaną z udziałem ich bezpośrednich przełożonych;
- analizę i syntezę rezultatów merytorycznych kontroli przeprowadzonych przez uprawnione podmioty;
- ocenę ilości i charakteru uchybień odnotowywanych w pracy strażników;
- analizę dokumentacji sporządzanej z czynności służbowych. (dowód: akta kontroli str. 1765)

W latach 2012-2014 r. Straż Miejska udzieliła dofinansowania do czesnego siedmiu strażnikom do studiów pierwszego i drugiego stopnia (studia w zakresie bezpieczeństwa publicznego, pracy socjalnej i resocjalizacji), jednemu strażnikowi do studiów podyplomowych w zakresie edukacji wczesnoszkolnej i przedszkolnej oraz jednemu strażnikowi do szkoły policealnej w zakresie ratownictwa medycznego. (dowód: akta kontroli str. 1402)

Przeprowadzone na próbie 19 strażników badanie wykazało, że strażnicy odbyli szkolenie podstawowe w terminie oraz posiadali wykształcenie i staż pracy²⁴ odpowiednie do zajmowanego stanowiska, zgodne z wymaganiami określonymi w ustawie o strażach gminnych oraz *Regulaminie wynagradzania*. (dowód: akta kontroli str. 1357-1373, 1403)

2.9. W okresie objętym kontrolą wpływy uzyskane z tytułu nakładanych mandatów karnych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej wyniosły 2.487.821 zł, z tego w 2012 r. – 1.130.516 zł, w 2013 r. – 773.483 zł, w 2014 r. – 583.822 zł. Dochody z tytułu mandatów,

²⁴ Art. 24 i art. 25 ustawy o strażach gminnych.

w poszczególnych latach objętych kontrolą, stanowiły 0,12%, 0,08% i 0,06% dochodów ogółem miasta Kielce, 0,22%, 0,15% i 0,11% dochodów własnych Miasta oraz 0,38%, 0,26% i 0,19% dochodów własnych Kielc bez udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Dochody z tytułu mandatów stanowiły zatem znikomy udział w dochodach ogółem Miasta Kielce. (dowód: akta kontroli str. 52, 1404-1409)

2.10. W 2012 r. Straż Miejska za pomocą urządzenia rejestrującego ujawniła 2.058 wykroczeń w ruchu drogowym, w 2013 r. – 765 i w 2014 r. – 509. Wykroczenia ujawnione za pomocą urządzenia rejestrującego stanowiły w latach 2012-2014 odpowiednio 16,8%, 9,2% i 6,5% wszystkich ujawnionych wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji.

Wskaźnik wykroczeń ujawnionych urządzeniami rejestrującymi w grupie wszystkich ujawnionych przez strażników wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu wynosił dla :

- 16 badanych miast w: 2012 r. – 16,6%; 2013 r. – 17,0%; 2014 r. – 17,9%;
- grupy porównawczej odpowiednio: 4,6%, 2,6% i 2,4%. (dowód: akta kontroli str. 1809)

2.11. Straż Miejska funkcjonuje w trybie ciągłym. W Komendzie obowiązywał podstawowy i równoważny system czasu pracy. Strażnicy Sekcji Działań Prewencyjnych, Sekcji Zagadnień Drogowych i Statystyki, Posterunku w Urzędzie Miasta oraz dyżurni pracowali w systemie równoważnego czasu pracy. Pozostali pracownicy pracowali w systemie podstawowym, ośmiogodzinnym w godzinach od 7.30 do 15.30. Strażnicy Grupy Interwencyjnej Sekcji Działań Prewencyjnych pełnili służbę w systemie dwunastogodzinnym, dwuzmianowym w godzinach od 7.00 do 19.00 i od 19.00 do 7.00, a strażnicy zatrudnieni na stanowiskach dyżurnych od 8.00 do 20.00 i od 20.00 do 8.00. Godziny pracy pozostałych strażników oraz pracowników Centrum Monitoringu Wizyjnego określano w miesięcznych harmonogramach czasu pracy. (dowód: akta kontroli str. 1410-1470)

2.12. W Komendzie nie występowały stany magazynowe. Materiały i wyposażenie po zakupie przekazywano do użytkowania. Nie stwierdzono braków wyposażenia, które miałyby wpływ na realizowanie zadań.

W okresie objętym kontrolą Straż Miejska dysponowała 12 samochodami oraz czterema skuterami. W latach 2012 i 2014 na jeden samochód przypadało 6,5 strażnika, a w 2013 r. – 6,3. Natomiast na jeden skuter²⁵ w 2012 r. i 2014 r. przypadało 19,5 strażnika, a w 2013 r. 19,0 strażników.

Wskaźnik liczby strażników przypadających na jeden radiowóz wynosił dla :

- 16 badanych miast w: 2012 r. – 7,3; 2013 r. – 7,4; 2014 r. – 7,7;
- grupy porównawczej odpowiednio: 6,1, 6,3 i 6,3.

W latach objętych kontrolą liczba funkcjonariuszy Straży Miejskiej przypadających na jeden radiowóz była niższa od średniej dla 16 badanych miast i wyższa od średniej dla grupy porównawczej.

Roczny przebieg samochodów wynosił od 597 km do 24.589 km, średni dzienny przebieg – od 9,95 km do 67,37 km. Najmniejsze średnie przebiegi dzienne zanotowały samochody marki Dacia Duster, Opel Combo i Skoda Fabia. (dowód: akta kontroli str. 1471, 1475, 1809)

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił m.in., że:

- samochód marki Dacia Duster zakupiony został w 2012 r. do wyłącznej eksploatacji przez grupę przewodników psów służbowych. Służył do ciągnięcia przyczepy przystosowanej do przewozu psów;
- samochód marki Skoda Fabia zakupiony został w 2005 r. z przeznaczeniem dla patrolu szkolnego. Dzięki użytkowaniu tego pojazdu przez patrol szkolny, nie angażowano do

²⁵ Do kierowania posiadanymi przez Straż Miejską skuterami nie są wymagane uprawnienia.

przewozu tego patrolu pojazdów przeznaczonych do służby patrolowej. Pojazd ten wykorzystywany był również przez osoby funkcyjne podczas służb inspekcyjnych oraz do nadzoru w trakcie zabezpieczenia imprez masowych i zgromadzeń publicznych;

- samochód Opel Combo został zakupiony w 2009 r. z przeznaczeniem do wykorzystywania przez zespół ds. fotoradarów (do maja 2011 r. zadania były realizowane wspólnie z Policją). Aktualnie pojazd wykorzystywany jest przez patrol ekologiczny. (dowód: akta kontroli str. 1766)

Roczny przebieg skuterów wynosił od 0 km do 370 km, a średni przebieg dzienny do 1,01 km. W 2013 r. Straż Miejska użytkowała dwa z czterech skuterów, a w 2014 r. skutery nie były użytkowane w ogóle. Wydatki poniesione z tytułu ubezpieczenia nieużytkowanych skuterów wyniosły 885 zł, w tym 294 zł w 2013 r. i 591 zł w 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1475, 1807)

Współczynnik gotowości technicznej pojazdów²⁶ w poszczególnych latach dla poszczególnych pojazdów wynosił od 0,88 do 1, przy czym tylko w jednym roku w przypadku jednego pojazdu był niższy od 0,93. Natomiast wartość średnia powyższego współczynnika dla wszystkich pojazdów wynosiła we wszystkich latach objętych kontrolą – 0,98. Współczynnik wykorzystania pojazdów²⁷ dla samochodów wynosił od 0,33 (Dacia Duster) do 0,99, a dla skuterów od 0,0 do 0,03. Wartość średnia tego współczynnika wyniosła w 2012 r. – 0,59, w 2013 r. – 0,55 i w 2014 r. – 0,56. Współczynnik wykorzystania pracy pojazdu²⁸ dla poszczególnych samochodów wyniósł od 0,33 do 0,99 w roku, a w przypadku skuterów od 0,0 do 0,03. Średni współczynnik wykorzystania czasu pracy pojazdu dla wszystkich pojazdów wyniósł w 2012 r. – 0,60, w 2013 r. – 0,56 i w 2014 r. – 0,57. W okresie objętym kontrolą współczynnik gotowości technicznej pojazdów był bardzo wysoki. Również współczynnik wykorzystania pojazdów dla samochodów (po wyłączeniu Dacii Duster, Skoda Fabia i Opla Combo ze względu na specyfikę wykorzystania) był bardzo wysoki. Natomiast współczynnik wykorzystania pojazdów dla skuterów był na rażąco niskim poziomie. (dowód: akta kontroli str. 1472-1474)

2.13. Straż Miejska nie przystąpiła do programu Standaryzacji i Certyfikacji Straży Gminnych.

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił m.in.: *jestem zobowiązany, ale i zawodowo zainteresowany uzyskaniem certyfikacji instytucji, której kierowanie powierzyły mi władze Kielc. Oceniam, że jest to obecnie jedno z ważniejszych zadań jakie ja i kielecka Straż Miejska ma przed sobą. Z tego powodu na bieżąco śledzę rozwój programu certyfikacji i standaryzacji straży gminnych (miejskich) w kraju, wprowadzając w życie – co jest udokumentowane - wymagane programem procedury. Analizując przygotowanie Straży Miejskiej w Kielcach do standaryzacji oceniam, że już spełnia ona niemal wszystkie wymogi tego programu. W 2014 roku ilość ujawnionych wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji osiągnęły poziom 57,99%, natomiast wykroczenia w kategorii zapewnienia spokoju i porządku publicznego stanowiły 42,01% ogółu ujawnionych wykroczeń. Dążeniem moim jest osiągnięcie wyznaczonego pułapu, który obecnie określony został na poziomie 55% w odniesieniu do tzw. wykroczeń drogowych. (...) Straż Miejska wdrożyła w życie wszystkie procedury określone programem i jeśli za 2015 rok próg wykroczeń drogowych będzie zawierał się w dozwolonych granicach, wystąpię do Prezydenta Miasta o zgłoszenie kieleckiej Straży Miejskiej do programu standaryzacji. (...) Założenia standaryzacji wprowadzają zasadę jednolitości w dokumentacji straży niezależnie od jej wielkości. To oceniam jako krok we właściwym kierunku. Wymusza to na kierujących jednostkami straży gminnych (miejskich) opracowanie spójnych regulaminów i procedur jednolicie regulujących taki sam sposób postępowania w danym obszarze tematycznym.* (dowód: akta kontroli str. 1763-1764)

²⁶ Liczba dni sprawności technicznej pojazdu do liczby dni inwentarzowych.

²⁷ Liczba dni pracy pojazdu do liczby dni inwentarzowych.

²⁸ Liczba dni pracy pojazdu do liczby dni sprawności technicznej pojazdu.

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na niewykorzystywaniu przez Straż Miejską dwóch spośród czterech posiadanych w 2013 r. skuterów oraz wszystkich czterech skuterów w 2014 r. Straż Miejska na ubezpieczenie niewykorzystywanych skuterów wydatkowała 885 zł, w tym 294 zł w 2013 r. i 591 zł w 2014 r.

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że dwa skutery zakupione zostały w 2005 r., kolejny skuter w 2007 r., oraz jeden w 2008 r. Były intensywnie wykorzystywane do patrolowania terenów leśnych, rekreacyjnych, a w szczególności patrolowania ścieżki rowerowej i ciągów spacerowych. Użytkowanie skuterów do realizacji zadań na ścieżkach rowerowych i ciągach spacerowych wstrzymano w 2013 r. wskutek skargi mieszkańca żądającego zaniechania jazdy skuterami po ścieżkach rowerowych pod groźbą złożenia doniesienia do Prokuratury Rejonowej. Skarżący nie wskazywał na jazdę patrolujących strażników np. z dużą prędkością czy w sposób niebezpieczny, ale podnosił sam fakt, że ścieżki służą wyłącznie do jazdy rowerem. Do końca roku planuję przekazanie wyłącznie sprawnych technicznie skuterów innym podmiotom. (dowód: akta kontroli str. 1761)

W ocenie NIK, ponoszenie kosztów związanych z utrzymaniem przez Straż Miejską skuterów, wykorzystywanych w bardzo ograniczonym zakresie jest niezgodne z zasadą gospodarnego wydatkowania środków publicznych. (dowód: akta kontroli str. 1475, 1807)

Dobre praktyki

NIK wskazuje jako dobrą praktykę przeszkolenie i wyposażenie strażników do udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej oraz współpracę z Krajowym Systemem Ratownictwa Medycznego. Trzech strażników zatrudnionych w Straży Miejskiej było zawodowymi ratownikami medycznymi, troje posiadało tytuły Ratowników Kwalifikowanych Pierwszej Pomocy. Posiadają niezbędne uprawnienia do prowadzenia szkolenia z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej. W każdym radiowozie Straży Miejskiej na wyposażeniu były torby medyczne. W czterech były przenośne defibrylatory. Radiowozy te posiadają na szybach bocznych w widocznych miejscach odpowiednią informację. Jeden defibrylator jest dostępny na portierni w Urzędzie. Raz w miesiącu wszyscy strażnicy przechodzili uzupełniające szkolenia z udzielania pierwszej pomocy oraz ćwiczyli na fantomach i szkoleniowym defibrylatorze wszystkie procedury i poznane zasady, aby na służbie w razie potrzeby profesjonalnie ratować życie innych osób. (dowód: akta kontroli str. 375)

Ocena częściowa

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

3. Działalność straży miejskiej (podejmowanie interwencji) w odniesieniu do oczekiwań zgłaszanych przez społeczność lokalną

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zgodnie z § 46 Regulaminu Pracy Straży Miejskiej, skargi i wnioski mieszkańców przyjmowali dyżurni w godzinach pracy, odnotowując ich treść w książce interwencji. Komendant Straży Miejskiej lub jego zastępca przyjmowali mieszkańców w sprawach skarg i wniosków we wtorki w godzinach od 9.00 do 10.00. (dowód: akta kontroli str. 1434)

W okresie objętym kontrolą do Komendanta Straży Miejskiej wpłynęło 86 skarg i wniosków dotyczących działalności Straży Miejskiej, z tego: w 2012 r. – 38, w 2013 r. – 20 oraz w 2014 r. – 28.

W skargach zgłoszono ogółem 92 nieprawidłowości (w 2012 r. – 40, w 2013 r. – 22 oraz 2014 r. – 30), z czego 17 zarzutów (tj. 18%) zostało uznanych za zasadne.

Skargi dotyczyły:

- niesłusznego nałożenia mandatu karnego lub zawyżenia jego wysokości oraz nieprawidłowej kwalifikacji prawnej czynu; ogółem 20 zarzutów, z tego w 2012 r. – siedem, w 2013 r. – siedem oraz w 2014 r. – sześć. Za zasadnie uznano cztery zarzuty (20%), z tego trzy w 2012 r. (42,9%) oraz jeden w 2014 r. (16,7%);
- niezasadności interwencji; ogółem 19 zarzutów, z tego w 2012 r. – osiem, w 2013 r. – pięć oraz w 2014 r. – sześć. Żaden z powyższych zarzutów nie został uznany za zasadny;

- zachowania strażników miejskich w trakcie interwencji; ogółem 13 zarzutów, z tego w 2012 r. – pięć, w 2013 r. – dwa w 2014 r. – sześć. Za uzasadnione uznano pięć zarzutów (38,5%), z tego odpowiednio w latach: jeden (20%), dwa (100%) oraz dwa (33,3%);
- sposobu prowadzenia interwencji (niewłaściwe ustalenie okoliczności, przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązku); ogółem osiem zarzutów, z tego w 2012 r. – jeden, w 2013 r. – pięć i w 2014 r. – sześć. Żaden z zarzutów nie został uznany za zasadny;
- braku reakcji strażników na zgłoszenia obywateli (niepodejmowanie działań); ogółem sześć zarzutów, z tego w: 2012 r. – trzy, 2013 r. – jeden oraz 2014 r. – dwa. Za uzasadnione uznano trzy zarzuty, z tego jeden w 2012 r. (33,3%) oraz dwa w 2014 r. (100%);
- nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym przez kierujących pojazdami służbowymi; ogółem pięć zarzutów, z tego w: 2012 r. – cztery oraz w 2014 r. – jeden. Za zasadne uznano trzy zarzuty (60%), które dotyczyły 2012 r. (75%);
- uszkodzenia pojazdu osoby trzeciej; ogółem cztery zarzuty, z tego w: 2012 r. – jeden, 2013 r. – jeden oraz 2014 r. – dwa. Za zasadny uznano jeden zarzut (25%) z 2014 r. (50%);
- odmowy podjęcia interwencji, nieprzekazanie interwencji do realizacji; ogółem trzy zarzuty, z tego w: 2012 r. – dwa oraz 2013 r. – jeden. Żaden z zarzutów nie został uznany za zasadny;
- nierzetelności w wykonywaniu czynności służbowych, jeden zarzut z 2012 r., który nie został uznany za zasadny;
- nierównym traktowaniu sprawców wykroczeń, jeden zarzut z 2012 r., który został uznany za zasadny;
- innych nieprawidłowości; ogółem 12, z tego w: 2012 r. – siedem, 2013 r. – trzy oraz w 2014 r. – dwa. Żaden z zarzutów dotyczących tych nieprawidłowości nie został uznany za uzasadniony.

Skargi poddawane były analizie i postępowaniu wyjaśniającemu realizowanemu w oparciu o:

- dokumentację z przebiegu interwencji i sposobu jej zakończenia, sporządzoną przez strażnika;
- notatki uzupełniające, sporządzone przez strażników realizujących interwencję na polecenie prowadzącego wyjaśnienia;
- kserokopie wpisów do notatników służbowych zawierających dane dotyczące realizowanej interwencji;
- kserokopie materiałów z ewentualnych czynności wyjaśniających wykonanych przez strażników miejskich w sprawie;
- odsłuch treści zgłoszenia z rejestratora rozmów na linii: skarżący – dyżurny Straży Miejskiej oraz korespondencji radiowej pomiędzy dyżurnym a patrolu realizującym interwencję;
- wykorzystanie nagrań przekazywanych z Centrum Monitoringu Wizyjnego;
- informacje przekazywane na prośbę Straży Miejskiej przez podmioty zewnętrzne;
- ustalenia we właściwych merytorycznie wydziałach Urzędu;
- notatki z własnych ustaleń, sporządzonych przez wyjaśniającego skargę;
- opinie prawne radcy prawnego Straży Miejskiej;
- notatkę końcową lub sprawozdanie z wyjaśnienia skargi wraz z wnioskami końcowymi.

W przypadku skarg potwierdzonych (w całości lub częściowo) formułowane były wnioski wobec winnych zaniedbań. (dowód: akta kontroli str. 1486-1487, 1491-1524)

Straż Miejska wykorzystywała analizy przeprowadzonych postępowań wyjaśniających:

- w rozmowie instruktażowo-ostrzegawczej lub dyscyplinarnej ze strażnikiem w obecności jego bezpośredniego przełożonego, poprzez omówienie naruszonych przepisów bądź procedur (bezpośrednio po wyjaśnieniu skargi);

- na odprawach i w rozmowach instruktażowych ze strażnikami – funkcyjnymi oraz dyżurnymi;
- w procesie szkolenia i doskonalenia zawodowego strażników;
- w ocenie rocznej Straży Miejskiej i w ocenach okresowych.

W przypadkach, w których skargi uznano za zasadne ze strażnikami winnymi zaniedbań przeprowadzono rozmowy „instruktażowo-ostrzegawcze”, udokumentowane sporządzanymi na tę okoliczność notatkami służbowymi. (dowód: akta kontroli str. 897-913, 1476-1484, 1487, 1525)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor WZKiB skierował do Komendanta Straży Miejskiej 16 pism dotyczących poprawy działań Straży Miejskiej, w celu przeciwdziałania negatywnym zjawiskom występującym w różnych rejonach Kielc, o których występowaniu Urząd otrzymał informacje od mieszkańców Miasta. Jako negatywne zjawiska wskazywano m.in.: pogorszenie się stanu bezpieczeństwa, wybryki chuligańskie, załatwianie potrzeb fizjologicznych i picie alkoholu w miejscach niedozwolonych, nielegalny handel oraz niszczenie elewacji budynków przez graffiti. Dyrektor WZKiB zalecał objęcie zagrożonych rejonów Miasta szczególnym nadzorem (patrowaniem) Straży Miejskiej oraz podjęcie skutecznych działań represyjnych i zapobiegawczych z wykorzystaniem kamer monitoringu mobilnego, przy współpracy z KMP. O podejmowanych działaniach i ich efektach Straż Miejska informowała w *Meldunkach dobowych dyżurnego Komendy Straży Miejskiej Kielcach*²⁹. (dowód: akta kontroli str. 611-612, 617-618, 621, 627-630, 845-846, 1022-1164, 1485-1486)

3.2. W okresie objętym kontrolą Straż Miejska dysponowała programem wspomagającym pracę dyżurnego Straży Miejskiej o nazwie *Mb Strażnik-Interwencje*. W ramach tego programu prowadzona była, w sposób elektroniczny, ewidencja zgłoszeń mieszkańców w celu podjęcia interwencji, jak również interwencji podjętych z własnej inicjatywy przez strażników miejskich. W 2012 r. zarejestrowano 17.727 zgłoszeń (interwencji), w 2013 r. – 14.070, a w 2014 r. – 14.197. Zgłoszenia od mieszkańców wynosiły ok. 40% ogólnej liczby interwencji. (dowód: akta kontroli str. 125-126, 222-223, 353-354, 1487-1488)

Szczegółowemu badaniu poddano 30 zgłoszeń wybranych, według osądu kontrolera, spośród wszystkich zgłoszeń otrzymanych od mieszkańców Kielc w 2014 r. W każdym przypadku Straż Miejska podjęła działania. Spośród badanych zgłoszeń 16 dotyczyło niewłaściwego parkowania samochodów, polegającego m.in. na: blokowaniu wyjazdów z bram oraz parkowaniu w miejscach niedozwolonych, na zieleńcach lub na chodnikach. W siedmiu przypadkach zdarzenie nie potwierdziło się, ponieważ prawdopodobnie przed przyjazdem patrolu niewłaściwie zaparkowany samochód odjechał. Dwóch sprawców zostało ukaranych mandatami, trzech wezwano do stawienia się w Komendzie, a czterech kierowców pouczone.

Trzy zgłoszenia dotyczyły spożywania alkoholu w miejscu niedozwolonym – sprawcy zostali ukarani mandatami.

W ośmiu przypadkach przedmiotem zawiadomienia było nieobyczajne zachowanie (przeważnie przez osoby nietrzeźwe). W dwóch przypadkach zdarzenie nie potwierdziło się, dwie osoby ukarano mandatem, dwie odwieziono do Punktu Pomocy Doraźnej, z jedną osobą przeprowadzono rozmowę ostrzegawczą, a sprawców jednego ze zdarzeń (bójki) przekazano Policji.

Dwa zgłoszenia dotyczyły nielegalnego handlu. Sprawcy zostali ukarani mandatami.

Powodem jednego zgłoszenia była nielegalna wycinka drzew. Zdarzenie nie potwierdziło się, ponieważ drzewa były przycinane, w celu ich pielęgnacji. (dowód: akta kontroli str. 1526-1586)

3.3. W okresie objętym kontrolą Straż Miejska nie dysponowała *Systemem Wspomagania Dowodzenia*, na podstawie którego można by określić średni czas reakcji

²⁹ Dobowe zestawienie zdarzeń jakie zaistniały na terenie miasta Kielce oraz efektów pracy strażników.

Straży Miejskiej na zgłoszenie. Komendant wyjaśnił, że czas reakcji na zgłoszenia oraz prawidłowość tej reakcji badana była poprzez dokonywanie dobowej analizy dokumentacji dyżurnego odzwierciedlającej zakres decyzji jakie podejmował w związku ze zgłoszeniami.

Z dniem 4 lutego 2015 r. wdrożono do pracy zakupiony system wspomagania dowodzenia o nazwie DART, który posiadał aplikację pozwalającą na określenie czasu reakcji na zdarzenie. System rejestrował czas przyjęcia zgłoszenia, przekazania interwencji przez dyżurnego Straży Miejskiej do patrolu, celem jej zrealizowania oraz ostateczny czas jej zakończenia.

Średni czas interwencji, wyliczony na próbie zgłoszeń otrzymanych w dniach od 1 do 7 marca 2015 r., wynosił 27 minut.

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił: dyżurny Straży Miejskiej zlecając realizację interwencji, kierował się zasadą hierarchii ważności interwencji.

Przykładowo informacja o „bójce” lub „na ulicy leży człowiek” wymagała natychmiastowej reakcji, natomiast na swoją kolej musiała czekać interwencja „parkowanie na zakazie”, mimo że zgłoszenie w tej sprawie było przyjęte przez dyżurnego kilka, czy kilkanaście minut wcześniej.

W ocenie Komendanta Straży Miejskiej operowanie wartością o treści „średni czas reakcji” – w przypadku służb porządkowych – ma charakter nieostry i nieobiektywny. W ustawowym katalogu sytuacji na jakie tego typu służby mają reagować znajdują się zdarzenia wymagające oczywistej reakcji natychmiastowej jak i takie, które takiej reakcji nie wymagają. Przykładowo zgłoszenie o paleniu zabronionych odpadów w domowej kotłowni wymaga często kilkudniowych czynności sprawdzających zanim sprawa zostanie ostatecznie załatwiona. Zgłoszenie o leżącym lub bitym na ulicy człowieku wymaga reakcji natychmiastowej. Zgłoszenie o aucie zaparkowanym na zakazie, ale w sposób nie stanowiący zagrożenia w ruchu drogowym, jest mniej istotne od zgłoszenia o aucie zaparkowanym w sposób uniemożliwiający komuś wyjazd z posesji. Zgłoszenie o prawdopodobnym przebywaniu na mrozie w zimowe noce grup bezdomnych na rozległym terenie ogrodów działkowych wymaga wielogodzinnej lub kilkudniowej penetracji. (dowód: akta kontroli str. 1488-1489, 1587-1597)

3.4. Straż Miejska identyfikowała potrzeby mieszkańców dotyczące zakresu swej działalności i realizowanych zadań oraz uzyskiwała informacje jak jest oceniana, w wyniku:

- udziału w okresowych debatach społecznych organizowanych z inicjatywy władz Miasta wraz z Policją;
- 25 spotkań z mieszkańcami organizowanych przez wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe;
- postulatów i uwag mieszkańców zawartych w korespondencji kierowanej przez nich do władz Miasta i przekazywanej Komendantowi Straży Miejskiej z poleceniami do rozpoznania potrzeb i wdrożenia postawionych przez władze Miasta zadań.

Potrzeby i opinie mieszkańców, jak również informacje prasowe dotyczyły przede wszystkim poprawy działalności Straży Miejskiej w zakresie przeciwdziałania spożywaniu alkoholu w miejscach publicznych, zanieczyszczaniu ulic i osiedli, zakłócaniu spokoju mieszkańców, nielegalnemu handlowi oraz poprawie stanu bezpieczeństwa. W celu realizacji powyższych potrzeb i opinii Straż Miejska dokonywała przede wszystkim korekt harmonogramu patroli poprzez zwiększanie liczby patroli w miejscach zagrożonych. (dowód: akta kontroli str. 611-612, 617-618, 621, 845-846, 1022-1164, 1771-1806)

Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił m.in., że Straż Miejska identyfikowała potrzeby mieszkańców dotyczące zakresu swej działalności i realizowanych zadań w wyniku indywidualnych rozmów z mieszkańcami w ramach przyjęć interesantów oraz z publikacji lokalnych mediów oraz udziałem w audycjach na żywo (dowód: akta kontroli str. 1489-1490)

3.5. W okresie objętym kontrolą Straż Miejska podejmowała inicjatywy wpływające na poprawę jej wizerunku wśród mieszkańców. Działania te polegały na:

- organizowaniu wizyt dzieci z przedszkoli i klas szkół podstawowych w siedzibie Straży Miejskiej, podczas których dzieci zapoznawano z podstawowymi zadaniami Straży

Miejskiej wobec mieszkańców, funkcjonowaniem stanowiska dyżurnego, oglądu miasta przez kamery monitoringu wizyjnego oraz wyposażeniem Straży Miejskiej i strażników z jakim udają się na służbę;

- cyklicznej organizacji dla dzieci szkół podstawowych zajęć pt. „Bezpieczne ferie ze Strażą Miejską”;
- stałym udziale w organizacji Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy poprzez licytację maskotki „SMIKI”, kwestowanie na rzecz Orkiestry przez strażnika – maskotkę, ustawianie stoiska Straży Miejskiej – częstowanie mieszkańców gorącą herbatą, pokaz tresury psów służbowych oraz ratownictwa medycznego;
- promowaniu Straży Miejskiej na Targach Kielce poprzez wystawianie własnego stoiska i kolportaż materiałów promocyjnych;
- pokazie tresury psów w kieleckich przedszkolach, szkołach oraz podczas wystawy psów rasowych na Targach Kielce;
- zatrudnianiu osób skazanych do prac porządkowych na terenie Kielc. (dowód: akta kontroli str. 1490,1598-1611)

3.6. W okresie objętym kontrolą radni miejscy złożyli w formie pisemnej do Prezydenta 10 interpelacji związanych z funkcjonowaniem Straży Miejskiej, z tego cztery w 2012 r. oraz po trzy w latach 2013-2014. W większości przypadków interpelacje zostały złożone w związku z sygnałami przekazanymi przez mieszkańców Kielc.

Cztery interpelacje dotyczyły ruchu drogowego, tj. blokowania dróg przez parkujące auta, łamanie przepisów ruchu drogowego przez firmy sprzątające, parkowania samochodów na trawnikach, chodnikach i ścieżkach rowerowych; dwie – zwiększenia liczby patroli Straży Miejskiej lub ich przywrócenia; po jednej: instalacji monitoringu wizyjnego na jednej z posesji; celu pracy strażników miejskich w rejonie jednego z kieleckich łączników drogowych; handlu roślinami chronionymi i kar dla łamiących przepisy o ochronie przyrody; poprawy bezpieczeństwa mieszkańców Kielc i współpracy z Policją.

Prezydent Miasta udzielił zainteresowanym odpowiedzi na wszystkie zgłoszone interpelacje. Wpływ ww. interpelacji na funkcjonowanie Straży Miejskiej polegał przede wszystkim na zwiększeniu liczby patroli w miejscach wskazanych w interpelacjach i ograniczenia przypadków naruszania prawa. (dowód: akta kontroli str. 1165-1197)

Podczas sesji Rady Miasta Kielce w latach 2012-2014 radni nie zgłaszali postulatów czy wniosków w sprawach funkcjonowania Straży Miejskiej. (dowód: akta kontroli str. 52)

Radni Miasta Kielce nie udzielili odpowiedzi na zadane pytania ankietowe dotyczące otrzymywanych od mieszkańców skarg na działalność Straży Miejskiej. (dowód: akta kontroli str. 1768-1770)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność jednostki w badanym obszarze.

4. Wydatki ponoszone na realizację działań straży miejskiej

Opis stanu
faktycznego

4.1. Koszty działalności Straży Miejskiej, liczone jako wydatki ogółem, bez uwzględnienia wydatków majątkowych, ponoszone w ramach planu finansowego Straży Miejskiej, wynosiły w: 2012 r. – 6.059.103,43 zł, 2013 r. – 6.003.650,15 zł, 2014 r. – 6.084.310,40 zł; a średnie roczne za lata 2012-2014 – 6.049.021,33 zł.

Wykonanie wydatków w stosunku do zaplanowanych wynosiło odpowiednio: 97,9%, 96,6% i 97,9%, średnio – 97,3%.

Powyższe wydatki poniesiono w:

- 2012 r. w rozdziale 75416 – *Straż gminna* – 6.044.104,87 zł, w rozdziale 90019 – *Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska* – 14.998,56 zł;
- 2013 r. w rozdziale 75416 – 5.983.659,01 zł, w rozdziale 90019 – 19.991,14 zł;

- 2014 r. w rozdziale 75113 – *Wybory do Parlamentu Europejskiego* – 5.500 zł, w rozdziale 75416 – 6.053.811,65 zł, w rozdziale 90019 – 21.998,84 zł, w rozdziale 90095 – *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – pozostała działalność* – 2.999,91 zł. (dowód: akta kontroli str. 1306, 1612-1619)

4.2. W okresie objętym kontrolą Straż Miejska nie realizowała wydatków inwestycyjnych (§ 6050), lecz ponosiła wydatki na zakupy inwestycyjne (§ 6060). W 2012 r. wydatkowano 61.949,99 zł (99,1% planu), z tego: na zakup samochodu osobowego – 55.999,99 zł oraz bieżni do ćwiczeń – 5.950,00 zł. W 2013 r. – 8.000,00 zł (100%) na zakup przyczepy do radiowozu. W 2014 r. – 121.280,00 zł (99,6%), z tego: na zakup zintegrowanego systemu zarządzania pojazdami – 112.000,00 zł oraz defibrylatorów – 9.280,00 zł. (dowód: akta kontroli str. 1620-1622)

4.3. Udział wydatków bieżących ponoszonych przez Straż Miejską w wydatkach bieżących miasta Kielce wykazywał tendencję malejącą i wynosił w: 2012 r. – 0,73%, w 2013 r. – 0,71%, w 2014 r. – 0,68% i średnio w latach 2012-2014 – 0,71%. (dowód: akta kontroli str. 52, 1642)

4.4. Liczba interwencji „przeliczeniowych” Straży Miejskiej wynosiła w: 2012 r. – 228.580; w 2013 r. – 159.366, w 2014 r. – 154.379; średnio w latach 2012-2014 – 180.775.

Koszt jednej interwencji przeliczeniowej³⁰ wynosił w poszczególnych latach odpowiednio – 26,51 zł; 37,67 zł; 39,41 zł; oraz średnio 33,46 zł.

Przyjęte jako wzorcowe wskaźniki kosztu jednej interwencji przeliczeniowej dla:

- 16 badanych miast wynosiły w: 2012 r. – 33,30 zł; 2013 r. – 35,52 zł; 2014 r. – 38,08 zł; średnio w latach 2012-2014 – 34,98 zł;
- grupy porównawczej wynosiły odpowiednio: 46,49 zł; 50,11 zł; 53,34 zł oraz 49,28 zł. (dowód: akta kontroli str. 1812)

Średnia wartość powyższego wskaźnika za lata 2012-2014 dla Straży Miejskiej była niższa od średnich wartości wskaźników wzorcowych dla obu grup.

Koszt utrzymania Straży Miejskiej przypadający na jednego mieszkańca Kielc³¹ wynosił w: 2012 r. – 30,15 zł; w 2013 r. – 30,04 zł; w 2014 r. – 30,60 zł; średni w latach 2012-2014 – 30,26 zł.

Przyjęte jako wzorcowe wskaźniki kosztu utrzymania Straży Miejskiej przypadające na jednego mieszkańca miasta dla:

- 16 badanych miast wynosiły w: 2012 r. – 33,12 zł; 2013 r. – 33,11 zł; 2014 r. – 33,51 zł; średnio w latach 2012-2014 – 33,25 zł;
- grupy porównawczej wynosiły odpowiednio: 26,08 zł; 25,95 zł; 26,13 zł oraz 26,05 zł.

Koszt utrzymania Straży Miejskiej przypadający na jednego mieszkańca Kielc wraz z kosztami amortyzacji³² wynosił w: 2012 r. – 31,18 zł; w 2013 r. – 30,83 zł; w 2014 r. – 31,18 zł; średni w latach 2012-2013 – 31,06 zł.

Przyjęte jako wzorcowe wskaźniki kosztu utrzymania Straży Miejskiej przypadające na jednego mieszkańca miasta wraz z kosztami amortyzacji dla:

- 16 badanych miast wynosiły w: 2012 r. – 34,02 zł; 2013 r. – 34,03 zł; 2014 r. – 34,36 zł; średnio w latach 2012-2014 – 34,14 zł;
- grupy porównawcze wynosiły odpowiednio: 26,85 zł; 26,76 zł; 26,90 zł oraz 26,84 zł.

³⁰ Iloraz wydatków bieżących i liczby interwencji.

³¹ Iloraz wydatków ogółem – bez wydatków majątkowych – i liczby ludności miasta.

³² Odpisy umorzenia (koszty amortyzacji) składników majątku trwałego wyniosły w: 2012 r. – 206.428,33 zł; w 2013 r. – 158.798,84 zł, w 2014 r. – 115.076,85 zł i średnio w latach 2012-2014 – 160.101,34 zł. Największą pozycję stanowiła amortyzacja środków transportu, której udział w amortyzacji ogółem w poszczególnych latach wynosił od 62,8 % do 68,3 %. (dowód: akta kontroli str. 1623-1641).

Średni koszt utrzymania Straży Miejskiej przypadający na jednego mieszkańca Kielc w latach 2012-2014 (zarówno z kosztami amortyzacji jak i bez kosztów amortyzacji) był niższy od średniej wartości tego wskaźnika dla 16 badanych miast i wyższy od średniej wartości wskaźnika dla grupy porównawczej. (dowód: akta kontroli str. 1645, 1812-1813)

Koszt utrzymania Straży Miejskiej przypadający na jeden km² miasta Kielce³³ wynosił w: 2012 r. – 55.258,58 zł; 2013 r. – 54.752,85 zł; 2014 r. – 55.488,47 zł; średnio w latach 2012-2014 – 55.166,63 zł.

Przyjęte jako wzorcowe wskaźniki kosztu utrzymania Straży Miejskiej przypadające na 1 km² dla:

- 16 badanych miast wynosiły w: 2012 r. – 72.376,40 zł; 2013 r. – 72.084,53 zł; 2014 r. – 72.985,38 zł; średnio w latach 2012-2014 – 72.482,10 zł;
- grupy porównawczej wynosiły odpowiednio: 41.866,22 zł; 41.326,74 zł; 41.630,62 zł oraz 41.607,86 zł.

Koszt utrzymania Straży Miejskiej przypadający na jeden km² miasta Kielce wraz z kosztami amortyzacji wynosił w: 2012 r. – 57.141,19 zł; 2013 r. – 56.201,09 zł; 2014 r. – 56.537,96 zł; średnio w latach 2012-2014 – 56.626,75 zł.

Przyjęte jako wzorcowe wskaźniki kosztu utrzymania Straży Miejskiej wraz z kosztami amortyzacji przypadające na 1 km² dla:

- 16 badanych miast wynosiły w: 2012 r. – 74.239,80 zł; 2013 r. – 74.028,28 zł; 2014 r. – 74.737,40 zł; średnio w latach 2012-2014 – 74.335,16 zł;
- grupy porównawczej wynosiły odpowiednio: 43.089,46 zł; 42.580,62 zł; 42.767,56 zł oraz 42.812,55 zł.

Średni koszt utrzymania Straży Miejskiej przypadający na jeden km² powierzchni miasta Kielce w latach 2012-2014 (zarówno z kosztami amortyzacji jak i bez kosztów amortyzacji) był niższy od średniej wartości tego wskaźnika dla 16 badanych miast i wyższy od średniej wartości wskaźnika dla grupy porównawczej. (dowód: akta kontroli str. 1647, 1812-1815)

Koszt utrzymania jednego etatu strażnika³⁴ wynosił w: 2012 r. – 77.680,81 zł; w 2013 r. – 78.995,40 zł; w 2014 r. – 78.003,98 zł; średni w latach 2012-2014 – 78.220,10 zł.

Przyjęte jako wzorcowe wskaźniki kosztu utrzymania jednego etatu strażnika dla:

- 16 badanych miast wynosiły w: 2012 r. – 71.832,84 zł; 2013 r. – 73.673,49 zł; 2014 r. – 73.737,54 zł; średnio w latach 2012 – 2014 – 73.056,24 zł;
- grupy porównawczej wynosiły odpowiednio: 69.059,81 zł; 69.313,49 zł; 69.372,20 zł oraz 69.251,03 zł.

Koszt utrzymania jednego etatu strażnika wraz z kosztami amortyzacji wynosił w: 2012 r. – 80.327,33 zł; w 2013 r. – 81.084,86 zł; w 2014 r. – 79.479,32 zł; średniorocznie w latach 2012-2014 – 80.290,38 zł.

Przyjęte jako wzorcowe wskaźniki kosztu utrzymania jednego etatu strażnika wraz z kosztami amortyzacji dla:

- 16 badanych miast wynosiły w: 2012 r. – 73.844,56 zł; 2013 r. – 75.767,21 zł; 2014 r. – 75.672,39 zł; średniorocznie w latach 2012 – 2014 – 75.069,02 zł;
- grupy porównawczej wynosiły odpowiednio: 71.049,89 zł; 71.401,52 zł; 71.232,25 zł oraz 71.231,30 zł.

Średni koszt utrzymania jednego etatu strażnika (zarówno z kosztami amortyzacji jak i bez kosztów amortyzacji) w latach 2012-2014 był wyższy od średnich wartości wskaźników wzorcowych dla obu grup. (dowód: akta kontroli str. 1648, 1812-1815)

Wskaźnik kosztów osobowych dla jednej interwencji przeliczeniowej³⁵ wynosił w: 2012 r. – 21,41 zł; w 2013 r. – 30,05 zł; w 2014 r. – 32,17 zł oraz średni w latach 2012-2014 – 27,01 zł.

³³ Iloraz wydatków ogółem – bez wydatków majątkowych – i powierzchni miasta.

³⁴ Iloraz wydatków ogółem – bez wydatków majątkowych – i liczby strażników.

Przyjęte jako wzorcowe wskaźniki kosztów osobowych dla jednej interwencji przeliczeniowej dla:

- 16 badanych miast wynosiły w: 2012 r. – 28,07 zł; 2013 r. – 29,90 zł; 2014 r. – 32,22 zł; średnio w latach 2012-2014 – 29,53 zł;
- grupy porównawczej wynosiły odpowiednio: 39,99 zł; 42,33 zł; 45,56 zł oraz 42,06 zł.

Średni wskaźnik kosztów osobowych dla jednej interwencji przeliczeniowej w latach 2012-2014 był niższy od średnich wartości wskaźników wzorcowych dla obu grup. (dowód: akta kontroli str. 1812-1815)

4.5. Badanie zachowania konkurencyjnego trybu wyboru wykonawców usług i dostaw przeprowadzono w grupach:

- wynagrodzeń bezosobowych (cztery umowy o dzieło o przeprowadzenie szkolenia oraz umowa zlecenie na wykonanie usługi dotyczącej wykonania zadań z zakresu służby BHP i ochrony przeciwpożarowej na łączną kwotę 9.280 zł);
- zakupów materiałów, wyposażenia, środków inwestycyjnych (sześć wydatków na łączną kwotę 192.352 zł);
- szkoleń (sześć wydatków na łączną kwotę 29.400 zł).

Badanie wykazało, że przy wyborze wykonawców zachowano konkurencyjny tryb ich wyboru. Wyboru tego dokonywano zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi, dotyczącymi procedur udzielania zamówień publicznych, tj. *Zarządzeniem w sprawie udzielania zamówień publicznych w Komendzie Straży Miejskiej w Kielcach o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro i Zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu określającego zasady udzielania w Komendzie Straży Miejskiej w Kielcach zamówień publicznych, których wartość netto nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro.* (dowód: akta kontroli str. 1650-1751)

4.6. Zagadnienia związane z wynagrodzeniem osób zatrudnionych w Straży Miejskiej uregulowane są w *Regulaminie wynagradzania*.

W powyższym dokumencie określono m.in.:

1) Warunki wynagradzania – ustalono, że pracownikowi przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska, posiadanych kwalifikacji zawodowych, ilości i jakości świadczonej pracy. W *Regulaminie wynagradzania* zapisano, że wykaz stanowisk, w tym kierowniczych, urzędniczych i innych, minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach oraz minimalny poziom wynagrodzenia dla pracowników określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³⁵.

Wprowadzono tabelę miesięcznego poziomu wynagradzania zasadniczego dla poszczególnych kategorii zaszeregowania; tabelę stawek dodatku funkcyjnego; wykaz stanowisk, w tym stanowisk kierowniczych, urzędniczych, wymagania kwalifikacyjne, poziom wynagrodzenia zasadniczego oraz stawki dodatku funkcyjnego stanowiące załączniki do *Regulaminu wynagradzania*. Podstawowymi wymaganiami kwalifikacyjnymi w danej kategorii zaszeregowania było wykształcenie oraz staż pracy. Dane zawarte w załącznikach były zgodnie z uregulowaniami cytowanego wyżej rozporządzenia.

Ustalono zasady przyznawania dodatków funkcyjnych, dodatkowego wynagrodzenia za pracę w porze nocnej oraz za wieloletnią pracę.

2) Zasady przyznawania nagród pieniężnych oraz dodatku specjalnego z tytułu okresowego zwiększenia zakresu obowiązków służbowych lub powierzenia pracownikowi dodatkowych zadań.

3) Zasady przyznawania świadczeń jubileuszowych, odpraw i pracę w godzinach nadliczbowych.

³⁵ Iloraz wydatków osobowych i liczby interwencji.

³⁶ Dz. U z 2014 r., poz. 1786.

Ponadto Komendant zarządzeniem nr 13/12 z 14 sierpnia 2012 r. w sprawie przyznania dodatku specjalnego przyznał strażnikom – przewodnikom psów służbowych, dodatek specjalny w kwocie 200 zł z tytułu powierzenia dodatkowych zadań z zakresu opieki nad psami służbowymi.

Obowiązujące w Straży Miejskiej kryteria ustalania wysokości wynagrodzeń pracowników były jasne i jednolite. (dowód: akta kontroli str. 1357-1373, 1752-1753)

4.7. Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi ogółem wynosiły w: 2012 r. – 4.893.621,70 zł; w 2013 r. – 4.788.833,44 zł; w 2014 r. – 4.966.766,21; średnie w latach 2012-2014 – 4.883.073,78 zł i stanowiły odpowiednio: 80,8%; 79,8%; 81,6% oraz 80,7% wydatków ogółem, z tego:

- wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi strażników wyniosły odpowiednio: 4.054.601,85 zł; 3.917.987,44 zł; 4.118.598,44 zł oraz 4.030.395,91 zł;
- wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi osób zajmujących stanowiska urzędnicze wyniosły odpowiednio: 839.019,85 zł; 870.846,00 zł; 848.167,77 zł oraz 852.677,87 zł.

Pozostałe wydatki na bieżące utrzymanie jednostki wynosiły odpowiednio: 1.165.481,73 zł; 1.214.816,71 zł; 1.117.544,19 zł oraz 1.165.947,54 i stanowiły 19,2%; 20,2%; 18,4% oraz 19,3% wydatków ogółem.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto ogółem wynosiło w: 2012 r. – 4.109,85 zł; 2013 r. – 4.109,85 zł; 2014 r. – 4.244,30 zł; średnie w latach 2012 -2014 – 4.154,67 zł, z tego:

- przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto strażników wyniosło odpowiednio: 3.938,94 zł; 3.938,94 zł; 4.152,28 zł oraz 4.010,05 zł;
- przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób na stanowiskach urzędniczych wyniosło odpowiednio: 4.280,75 zł; 4.280,75 zł, 4.336,33 zł oraz 4.299,28 zł.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie netto ogółem wyniosło w: 2012 r. – 2.930,17 zł; 2013 r. – 2.930,17 zł; 2014 r. – 3.023,92 zł; średnie w latach 2012-2014 – 2.961,42 zł, z tego:

- przeciętne miesięczne wynagrodzenie netto strażników wyniosło odpowiednio: 2.810,93 zł; 2.810,93 zł; 2.959,78 zł oraz 2.860,55 zł;
- przeciętne miesięczne wynagrodzenie netto osób na stanowiskach urzędniczych wyniosło odpowiednio: 3.049,41 zł; 3.049,41 zł, 3.088,06 zł oraz 3.062,29 zł. (dowód: akta kontroli str. 1307-1310)

4.8. Straż Miejska w ramach wynagrodzeń bezosobowych poniosła łącznie wydatki w wysokości 9.280 zł, z tego w: 2012 r. – 3.900 zł; 2013 r. – 2.880 zł oraz w 2014 r. – 2.500 zł.

W okresie objętym kontrolą zrealizowano:

- cztery umowy o dzieło dotyczące przeprowadzenia szkoleń w zakresie nowelizacji przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, w tym: w 2012 r. – jedną na kwotę 300,00 zł, w 2013 r. – dwie, w wysokości 2.500 zł i 380 zł; w 2014 r. – jedną na kwotę 2.500 zł;
- jedną umowę zlecenia w wysokości 3.600 zrealizowaną w 2012 r., dotyczącą wykonania zadań z zakresu służby bhp i ochrony przeciwpożarowej w Komendzie Straży Miejskiej.

Umowy zrealizowały dwie osoby niebędące pracownikami Straży Miejskiej. Każdorazowo przedmiot umowy został zrealizowany zgodnie z umową, tj. terminowo i w pełnym zakresie, co zostało potwierdzone przez osoby upoważnione. Efekty prac zleconych zostały prawidłowo wykorzystane w działalności Straży Miejskiej. (dowód: akta kontroli str. 1673-1698)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność jednostki w badanym obszarze.

IV. Wniosek**Wniosek pokontrolny**

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁷, wnioskuje o podjęcie odpowiednich decyzji dotyczących czterech skuterów będących w posiadaniu Straży Miejskiej i wykorzystywanych w bardzo ograniczonym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

**Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń**

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

**Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków**

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kielce, dnia października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
Podpis

Piotr Fatalski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Andrzej Kamiński
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

³⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.