



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.008 01.2015

P/15/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@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 Opolu
Kontrolerzy	1. Rafał Marynowicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95570 z dnia 17 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2) 2. Jarosław Pałęga, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95571 z dnia 17 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli, str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Straż Miejska w Opolu, ul. Władysława Reymonta 47B, 45-072 Opole ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Bukowski, Komendant Straży Miejskiej ² (dowód: akta kontroli, str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ efektywność realizowanych przez Straż Miejską w Opolu zadań w okresie objętym kontrolą⁴.

Pozytywną ocenę ogólną uzasadniają pozytywne oceny obszarów częściowych, a w szczególności realizacja przez Straż zadań ustawowych oraz wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, adekwatna organizacja Straży w odniesieniu do realizowanych zadań, która umożliwiła wydajne używanie zasobów przy realizacji zadań, skuteczną realizację zadań Straży odpowiadającą oczekiwaniom zgłaszanym przez społeczność lokalną, a także oszczędne wydatkowanie środków finansowych.

Straż wykonywała zadania z zakresu ochrony porządku publicznego wynikające z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *strażach gminnych*⁵ oraz uchwał Rady Miasta Opola. Działania te realizowane były w oparciu o statut, regulamin organizacyjny oraz roczne plany działania. Wszystkie realizowane zadania zostały ujęte w regulaminie organizacyjnym Straży oraz zakresach obowiązków pracowników. Przy realizacji ww. zadań Straż współpracowała z Policją na podstawie zawartego porozumienia. We wszystkich zbadanych przypadkach Straż podejmowała interwencje w związku ze zgłoszeniami mieszkańców, a średni czas reakcji Straży obliczony na podstawie wszystkich zgłoszeń w ewidencji dyżurnego za 2014 r. wyniósł 33 minuty. Straż zrealizowała zalecenia sformułowane przez Radę Miasta Opola w wyniku przeprowadzonej kontroli. Żadna z ośmiu skarg na działalność Straży, jak również trzech skarg na działalność Komendanta, nie okazała się

¹ Dalej: Straż.

² Dalej: Komendant.

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

⁴ Od stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze związane z przedmiotowym zakresem kontroli.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.

zasadna. W okresie objętym kontrolą podejmowano inicjatywy mające na celu m.in. poprawę i ocieplenie wizerunku Straży oraz analizowano uwagi zgłaszane przez mieszkańców. Większość radnych Miasta Opola oraz rad osiedli i rad dzielnic stwierdziło, iż działalność Straży odpowiada oczekiwaniom społeczności lokalnej, a obywatelski projekt uchwały o rozwiązaniu Straży, po przeprowadzeniu w 2014 r. konsultacji społecznych, został odrzucony przez Radę Miasta Opola. Działalność Straży została również pozytywnie oceniona przez Komendanta Wojewódzkiego i Komendanta Miejskiego Policji w Opolu.

Pozytywnie ocenia się również organizację Straży, w tym poziom i strukturę zatrudnienia, stwarzającą warunki do efektywnej działalności i adekwatną do zakresu realizowanych przez Straż zadań, a także wykorzystanie sprzętu i wyposażenia, w tym posiadanych środków transportu, w sposób pozwalający na właściwe i terminowe podejmowanie interwencji.

Wpływ na pozytywną ocenę miało także zidentyfikowanie w trakcie kontroli przykładów dobrych praktyk, które wpłynęły na poprawę sprawności funkcjonowania straży miejskiej, jak też mogły się przyczynić do zwiększenia poczucia porządku i bezpieczeństwa wśród mieszkańców.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Podstawowe zadania i zakres działalności Straży określone zostały w Statucie⁶ oraz w regulaminie organizacyjnym⁷. W Statucie wskazano, iż do zadań Straży należy m.in. a/ służyć pomocą mieszkańcom, b/ reagowanie na niezgodne z prawem zachowanie się osób, c/ kontrolowanie w zakresie porządku, czystości i estetyki miasta, d/ kontrola prawidłowości oznakowania i oświetlenia ulic, e/ sprawdzanie wykonania obowiązków nałożonych na administratorów i gospodarzy nieruchomości, f/ informowanie odpowiednich służb o stwierdzonych nieprawidłowościach (awariach, przestępstwach, osobach potrzebujących pomocy itp.), g/ kontrola i egzekwowanie zakazu sprzedaży alkoholu osobom nieletnim oraz zakazu jego spożywania w miejscach publicznych, h/ wykonywanie czynności zleconych przez właściwy organ samorządu terytorialnego. Regulamin organizacyjny wskazywał, iż Straż wykonywać ma zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego oraz inne czynności i zadania, w granicach posiadanych uprawnień, określone przez Prezydenta Miasta Opola w sprawach, które nie zostały zastrzeżone prawem do wyłącznej kompetencji innych organów administracji rządowej i samorządowej. Poza zadaniami określonymi w Statucie, regulamin organizacyjny określał zadania szczegółowe Straży, tj. m.in. a/ uczestnictwo w działaniach zabezpieczających uroczystości państwowe i religijne oraz imprezy kulturalne, sportowe i rekreacyjne, b/ przeprowadzanie kontroli doraźnych wynikających ze skarg mieszkańców, c/ podejmowanie działań mających na celu usuwanie porzuconych pojazdów.

(dowód: akta kontroli, str. 8-30)

⁶ Nadanym uchwałą nr XXXI/296/96 Rady Miasta Opole z dnia 19 września 1996 r.

⁷ Wprowadzony uchwałą nr XXII/341/12 ww. organu z dnia 26 stycznia 2012 r.

Rokrocznie opracowywany był plan pracy na dany rok, który obejmował priorytetowe cele i zadania przewidziane do realizacji, niewynikające wprost z aktów prawnych rangi ustawowej. W planach na lata 2012-2014, jako cele do realizacji wskazano m.in. pomoc osobom bezdomnym, poprzez czynności prewencyjno-rozpoznawcze oraz współpracę z ośrodkiem pomocy społecznej, organizowanie spotkań z zarządcami nieruchomości, wdrażanie programów: *Bezpieczna dzielnica*, *Czyste miasto*, *Bezpieczna szkoła*, czy realizację zadań i projektów: *Sąsiedzka czujność*, *Bezpieczne ogrody działkowe i rekreacyjne*, *Pies na osiedlu*, *w parkach i na terenach rekreacyjnych*, *Stop wulgaryzmom wśród dzieci, młodzieży oraz osób dorosłych*. Dodatkowo, jako zadania, wskazywano zabezpieczanie imprez państwowych, samorządowych i kościelnych oraz określano plan pracy profilaktyczno-szkoleniowej. W planie pracy na 2013 r. ujęto również działania zmierzające do poprawy porządku w zakresie parkowania i stosowania się do znaków drogowych, a w planie na 2014 r. przewidziano program prewencyjno-profilaktyczny, realizowany w formie warsztatów z aktywnym uczestnictwem uczniów z opolskich szkół.

(dowód: akta kontroli, str. 31-59)

1.2. Statut, regulamin organizacyjny oraz plany pracy na dany rok nie określały jednoznacznie mierników, za pomocą których możliwe by było monitorowanie stopnia osiągnięcia przyjętych celów⁸. Jakkolwiek w poszczególnych planach pracy wskazywano, iż w ramach realizacji celów będą przeprowadzane kontrole i monitoring m.in. w zakresie czystości i porządku, to nie określano planowanej liczby tych kontroli, co nie pozwalało na dokonanie oceny poziomu osiągnięcia założonych celów. W każdym z planów pracy wskazywano, iż głównym założeniem działania Straży jest dalsze podnoszenie poziomu efektywności realizowanych zadań, a zasadniczym celem jest zacieśnienie współpracy między mieszkańcami oraz zwiększenia ich udziału w poprawie porządku publicznego, a tym samym bezpieczeństwa i estetyki Opola.

(dowód: akta kontroli, str. 8-59)

Jak wyjaśnił Komendant: *Obowiązująca ustawa o finansach publicznych milczy na temat procedur kontroli zarządczej. W art. 69 wskazano jedynie, że na kierowniku jednostki ciąży obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, bez określania, w jaki sposób kierownik ma ten obowiązek realizować, w szczególności bez zobligowania go do ustalenia formalnych procedur obowiązujących na każdym szczeblu jednostki. W jednostce nie posiadamy jednego i sformalizowanego dokumentu dotyczącego kontroli zarządczej. Na system kontroli zarządczej w Straży Miejskiej w Opolu składają się rozmaite dokumenty funkcjonujące w jednostce i regulujące jej działanie (przepisy wewnętrzne), w szczególności instrukcje (obiegu dokumentów, instrukcja inwentaryzacyjna), zakresy czynności (obowiązków) pracowników, regulaminy (np. udzielania zamówień publicznych), zarządzenia, ale także działania o charakterze nieformalnym, wynikające ze zwyczajów pracy przyjętych w jednostce (np. nadzory i odprawy kadry kierowniczej). Dodatkowo Komendant wskazał, iż: monitoring osiągania celów prowadzony jest poprzez: tygodniowe odprawy kadry kierowniczej, na których podawane są osiągnięte wyniki przez poszczególnych strażników za poprzedni tydzień oraz planowane zadania na kolejny tydzień przez strażnika i zlecanych przez kierownictwo; rozliczenie tygodniowe strażników na podstawie tygodniowych wyników pracy rejonowych; codzienne odprawy strażników prowadzone przez kierowników referatów/oddziałów i ich rozliczenia; codzienne*

⁸ W planach pracy na 2012 r. i 2014 r. wprowadzone zostały tylko częściowo takie mierniki, poprzez założenie zorganizowania dwóch spotkań z podmiotami i instytucjami odpowiedzialnym za porządek w Opolu w celu zapoznania z obowiązkami i prawami wynikającymi z przepisów prawa.

indywidualne rozliczanie czasu pracy strażników; tygodniowe i miesięczne rozliczenie strażników przez kierowników referatów/oddziałów; służby instruktażowe kierowników referatów/oddziałów z rejonowymi; kontrole kierownictwa jednostki odpraw w oddziałach/referatach; miesięczne sprawozdania z działalności Straży Miejskiej przekazywane do Wydziału Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Opola; spotkania szkoleniowe kierownictwa jednostki ze strażnikami; wprowadzanie nowych, aktualizację dotychczasowych regulacji wewnętrznych np. w zakresie zamówień publicznych; bieżący, stały nadzór Wydziału Zarządzania Kryzysowego UM Opola; uczestnictwo w Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego przy Prezydencie Miasta Opola i przedstawianie do oceny wyników jednostki; ocenę roczną jednostki przez Radę Miasta Opola; ocenę działalności jednostki przez Prezydenta Miasta Opola oraz Skarbnika Miasta.

(dowód: akta kontroli, str. 60-61)

1.3. W okresie objętym kontrolą nie sporządzano dokumentów potwierdzających dokonaną analizę ryzyka nieosiągnięcia zaplanowanych celów i zadań Straży.

(dowód: akta kontroli, str. 60-112)

Komendant wyjaśnił: (...) *Analiza ryzyka jest prowadzona w jednostce na bieżąco, poprzez takie same działania jak w przypadku monitoringu osiągania założonych celów. Jednostka nie sporządzała jednego dokumentu w celu analizy ryzyka, gdyż z uwagi na specyfikę pracy jednostki, zadania jednostki, choć określone ustawą, podlegają dynamicznym zmianom i ocena ryzyka także podlega tym zmianom.*

(dowód: akta kontroli, str. 61)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż standardy kontroli zarządczej określone zostały w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie *standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*⁹. W myśl standardów nr 6-9 cele i zadania jednostki sektora finansów publicznych należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W ww. *Standardach* (...) zalecono również przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Zgodnie z ww. komunikatem istotna powinna być również dbałość o to, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji. W *Standardach* (...) wskazano także na konieczność dokonywania, nie rzadziej niż raz w roku, identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, przy czym częstotliwość takiej oceny powinna być zwiększona w przypadku istotnej zmiany warunków funkcjonowania jednostki. Zgodnie z określonymi przez Ministra Finansów standardami kontroli zarządczej zidentyfikowane ryzyka należy poddawać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków, przy jednoczesnym określeniu akceptowanego poziomu ryzyka. W stosunku do każdego istotnego ryzyka *Standardy* (...) zalecają określenie rodzaju reakcji na nie (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie) oraz wskazanie działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

NIK akceptując niewiążący charakter *Standardów* (...) zwraca uwagę na to, że ich praktyczne stosowanie może mieć pozytywny wpływ na zapewnienie realizacji celów i zadań Straży w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, co w myśl art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach*

⁹ Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84.

Opis stanu
faktycznego

publicznych¹⁰, jest obowiązkiem Komendanta, jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

1.4. W latach 2012-2014 Straż realizowała m.in. zadania wymienione w art. 11 ust. 1 ustawy o strażach gminnych. W okresie tym nie wystąpiły okoliczności wymuszające konieczność współdziałania Straży z właściwymi podmiotami w zakresie pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej oraz konwojowania dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 225-330, 872)

Jak wyjaśnił Komendant: działania w zakresie ratowania życia i zdrowia realizowane są na bieżąco z właściwymi podmiotami mające na celu ratowanie życia i zdrowia obywateli, poprzez współpracę z Pogotowiem Ratunkowym, Państwową Strażą Pożarną, Pogotowiem Gazowym i Energetycznym. Do tych zadań należy zaliczyć realizowany przez Straż Miejską „Program przeciwdziałaniu bezdomności oraz osób nietrzeźwych przebywających na terenie miasta Opola”. Monitorowanie miejsc przebywania osób bezdomnych w okresie jesienno-zimowym i udzielanie im niezbędnej pomocy poprzez udzielanie pomocy przedmedycznej, przewożenie ich do noclegowni, a w przypadku nietrzeźwości przewożenie do izby wytrzeźwień. W okresie zimowym w czasie występowania niskich temperatur zgodnie z wytycznymi zespołu ds. przeciwdziałania bezdomności przy Prezydencie Miasta Opola jesteśmy zobowiązani do przewożenia posiłków do noclegowni. Nadmienić należy również, iż cały stan osobowy funkcjonariuszy SM Opole jest przeszkolony przez PWSM oraz PCK w udzielaniu pierwszej pomocy przedmedycznej, radiowozy naszej jednostki wyposażone są w odpowiednie apteczki pomocy przedmedycznej jak również defibrylatory (jeden znajduje się na stanowisku dyżurnych). W latach 2012-2014 na terenie miasta Opole nie wystąpiła konieczność działań związanych z usuwaniem awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych, w związku z czym Straż Miejska w Opolu nie brała czynnego udziału z zabezpieczeniu tych zdarzeń. Należy jednak zaznaczyć, iż nasza jednostka jest wpisana w zarządzanie kryzysowe Urzędu Miasta Opola i w przypadku wystąpienia takich niekorzystnych zjawisk zobowiązana byłaby do czynnego udziału zgodnie z wytycznymi do zdarzenia. Straż Miejska w ramach zadań zarządzania kryzysowego zgodnie z „Instrukcją Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego – wyciąg dla Straży Miejskiej) pełni dyżur MCZK w dni robocze – w godzinach 15.30 – 7.30, natomiast w dni wolne od pracy przez całą dobę. W ramach przygotowania do wystąpienia na terenie miasta Opola tematycznych zdarzeń nasza jednostka uczestniczy w szkoleniach i ćwiczeniach organizowanych przez Wydział Zarządzania Kryzysowego UM Opola, gdzie przydzielane są nam zadania do wykonania. Komendant wyjaśnił również: Pomimo ustawowego zapisu Straż Miejska w Opolu nie chroniła obiektów komunalnych ze względu na to, iż takie zadania muszą być zlecone przez gminę (Prezydenta Miasta Opola) – zadania takie wykonywano w czasie klęski żywiołowej w latach 1997 i 2010 – powódź). W związku z brakiem jednoznacznej interpelacji art. 11 ust. 5 ustawy o strażach gminnych i na podstawie dostępnych komentarzy: Wojciech Kotowski, komentarz do art. 11 ustawy o strażach gminnych cyt.: „Obiekty komunalne i urządzenia użyteczności publicznej (pkt 5) mają związek sensu stricto z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹¹. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 cyt. ustawy gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Nie ma wątpliwości, że tymi powszechnie dostępnymi usługami są: dostarczanie ciepła, usługi kanalizacji, łączności, oczyszczanie ścieków, dostarczanie energii elektrycznej, utylizacja odpadów, wywożenie śmieci itp." W sprawozdaniach sporządzanych na podstawie rozporządzenia 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” nie są wykazywane zagadnienia dotyczące urządzeń użyteczności publicznej. Natomiast interwencje dotyczące w naszej interpretacji uszkodzenia urządzeń użyteczności publicznej są wykazywane w tabeli „praca dyżurnych SM/oddziałów/referatów” (...). Straż Miejska w Opolu nie wykonuje zadań związanych z konwojowaniem dokumentów, przedmiotów wartościowych i pieniężnych dla potrzeb gminy. Pomimo ustawowych zadań wynikających z ustawy o strażach gminnych takie zadania może wyznaczyć gmina, która uważa, że takie czynności będzie wykonywać firma zewnętrzna. Wynika to z punktu ekonomicznego, ponieważ wyposażenie naszej jednostki w sprzęt oraz uzbrojenie w przypadku przewozu przedmiotów wartościowych lub pieniężnych jest nieadekwatny do wykonywanych zadań. Natomiast gmina wykorzystuje Straż Miejską zlecając jej zadania zgodnie z zapisem ustawowym w czasie wyborów samorządowych, parlamentarnych, prezydenckich do rozwożenia kart wyborczych do lokali wyborczych.

(dowód: akta kontroli, str. 113-219)

Rada Miasta Opola uchwałą nr LXVI/681/10 z dnia 22 kwietnia 2010 r. przyjęła Miejski program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2010-2014. W programie tym wskazano zagrożenia, cele, podejmowane działania oraz realizatorów tych działań. Wśród zagrożeń, w przypadku których jednym z realizatorów była Straż, wskazano na zjawiska patologii wśród dzieci i młodzieży (alkoholizm, narkomania, agresja i przestępczość), zjawiska i patologie wśród dorosłych (uzależnienia, bezrobocie, bezdomność, przestępczość), przestępczość pospolitą na terenie miasta, zagrożenie bezpieczeństwa osób i mienia podczas imprez masowych i demonstracji, przemoc i inne patologie w rodzinie, bezpieczeństwo w ruchu drogowym, zagrożenia dzieci i młodzieży związane z organizacją ruchu drogowego oraz nadzwyczajne zagrożenia noszące znamiona klęski żywiołowej.

(dowód: akta kontroli, str. 891-899)

Cele związane z ww. zagrożeniami zostały ujęte w planach Straży na lata 2012-2014.

(dowód: akta kontroli, str. 31-59)

Działania Straży obejmowały swym zakresem wszystkie istotne dla społeczności lokalnej aspekty ochrony porządku publicznego, w tym określone w przyjętym programie zapobiegania przestępczości. Straż nie prowadziła odrębnej ewidencji czasu pracy w zależności od rodzaju prowadzonych działań. Na potrzeby kontroli NIK Komendant oszacował, m.in. czas pracy wykorzystany na realizację działań Straży, które generują wyniki objęte ewidencją, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działania straży¹². Zgodnie z tymi szacunkami, w latach 2012-2014 czas ten wynosił odpowiednio 5,8%, 8,1% i 8,1% ogólnego czasu pracowników Straży. Czas przeznaczony na pozostałe wyniki działania określone w ww. rozporządzeniu wyniósł w latach 2012-2014 odpowiednio 0,9%, 1,3% i 1,4%

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 639 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji.

ogólnego czasu pracy. Komendant wskazał również, iż ponad 60% ogólnego czasu pracy Straży przeznaczone było na różnego rodzaju kontrole (67,4% w 2012 r. oraz 60,6% w 2013 r. i 2014 r.), ponad 5% czasu przeznaczane było na interwencje, w tym podjęte z własnej inicjatywy (5,7% w 2012 r., 6,4% w 2013 r. oraz 7,3% w 2014 r.) oraz rozmowy profilaktyczne (3,3% w 2012 r., 5,6% w 2013 r. oraz 5,1% w 2014 r.). Pozostałe działania, tj. monitoring wizyjny, obsługa zgłoszeń do dyżurnego, przewożenie zwierząt do schroniska, prelekcje szkolne, przygotowanie do służby i jej rozliczenie, nie przekraczały 1% ogólnego czasu pracy pracowników Straży.

(dowód: akta kontroli, str. 648-650, 2436-2439)

Dodatkowo Komendant wskazał, iż przeprowadzone kontrole dotyczyły również zadań określonych w planach pracy Straży, tj. pomocy osobom bezdomnym, przeciwdziałaniu zagrożeniom ekologicznym, czystości miasta Opole, programów *Sąsiedzka czujność*, *Bezpieczne ogrody działkowe i rekreacyjne*, *Pies na osiedlu (...)*, *Stop wulgaryzmom (...)* oraz zabezpieczaniu imprez państwowych, samorządowych i kościelnych. Czas przeznaczony na te kontrole wyniósł 2,6% w 2012 r. oraz 4,4% w latach 2013-2014.

(dowód: akta kontroli, str. 2436-2439)

W latach 2012-2014 Straż nie wystawiała mandatów na podstawie urządzeń rejestrujących ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami (fotoradarów).

(dowód: akta kontroli, str. 225-330, 872-873)

W okresie objętym kontrolą Straż nie realizowała innych zadań, poza zadaniami wymienionymi w ustawie o *strażach gminnych* i aktach prawa miejscowego¹³ oraz wynikającymi z zaleceń pokontrolnych wydanych przez Radę Miasta Opola.

(dowód: akta kontroli, str. 225-330, 872)

Dobre praktyki

Straż (zwłaszcza w okresie zimowym) udzielała mieszkańcom pomocy w uruchamianiu samochodów. Każdy z radiowozów wyposażony został w kable rozruchowe. Straż posiadała i używała również jedno urządzenie rozruchowe przeznaczone do samochodów wyposażonych w zaawansowany technologicznie osprzęt elektroniczny. Strażnicy zostali przeszkoleni w zakresie podłączania ww. urządzeń i uruchamiania pojazdów, a działania te wykonywane były w ramach służby patrolowej i nie miały charakteru priorytetowego.

(dowód: akta kontroli, str. 2451-2453)

Opis stanu faktycznego

1.5. W latach 2012-2014 obowiązywało porozumienie o współpracy pomiędzy Komendą Miejską Policji a Strażą¹⁴, które miało na celu stworzenie optymalnych warunków dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie miasta, poprzez optymalne wykorzystanie sił i środków obu jednostek. W porozumieniu tym Straż zobowiązała się wykonywania czynności, o których mowa w ustawie o *strażach gminnych* oraz do podtrzymywania stałej współpracy z Policją.

(dowód: akta kontroli, str. 827-830)

Na podstawie sprawozdań sporządzonych i przekazanych Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Opolu na podstawie § 4 rozporządzenia Ministra Spraw

¹³ Np. w uchwałach Rady Miasta Opola: nr LVI/837/14 z dnia 27 marca 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 1009), nr XXXVIII/600/13 z dnia 28 lutego 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 1091), nr XXIV/367/2012 z dnia 29 marca 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 640) w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Opola”.

¹⁴ Porozumienie z dnia 31 stycznia 2011 r. zawarte pomiędzy Prezydentem Miasta Opole a Komendantem Miejskiej Policji w Opolu.

Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy¹⁵ za lata 2012-2014 ustalono, iż Straż współpracowała z Policją m.in. poprzez wspólne patrole, w trakcie których legitymowano i pouczano osoby¹⁶, szkolenia¹⁷, a także akcje prewencyjne (kontrole obiektów, kontrole porządkowe, przewożenie osób do izby wytrzeźwień lub do miejsca zamieszkania, konwoje i doprowadzenia, kontrole bagaży, kontrole miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych, kontrole pojazdów i rowerów oraz rozmowy profilaktyczne).

(dowód: akta kontroli, str. 317-330)

1.6. W okresie objętym kontrolą wszystkie realizowane przez Straż zadania zostały uwzględnione w przyjętym systemie organizacji Straży i przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym oraz poszczególnym pracownikom. Dodatkowo regulamin organizacyjny określał strukturę Straży z uwzględnieniem podziału terytorialnego miasta Opola oraz wykonywanych zadań. W strukturze Straży wyodrębniono: Referat Dyżurnych; Referat Nowa Wieś Królewska; Referat Śródmieście (w tym patrol EKO); Oddział Jana Bytnara Rudego; Oddział Zaodrze oraz stanowiska ds. profilaktyki i szkoleń.

(dowód: akta kontroli, str. 8-30)

Analiza akt osobowych 50 pracowników wykazała, iż we wszystkich przypadkach pracownicy, stosownie do zajmowanego stanowiska, posiadali określone zakresy czynności, które określały podstawowe zadania i obowiązki, w tym wynikające z ustawy o strażach gminnych.

(dowód: akta kontroli, str. 845-865)

1.7. Opolski Komendant Wojewódzki Policji pozytywnie ocenił funkcjonowanie Straży uznając, iż obecność funkcjonariuszy Straży oraz ich działania realizowane w ramach współpracy z Policją mają istotny wpływ na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego. Komendant wyjaśnił również, iż w ramach współpracy Komenda Miejska Policji w Opolu wraz ze Strażą Miejską w Opolu realizują wspólne patrole na terenie miasta Opola, co w istotny sposób pozwala na wzmocnienie sił policyjnych i zwiększenie ilości kierowanych patroli służb prewencyjnych w najbardziej zagrożone rejony miasta. Straż Miejska w Opolu wspiera działania Policji przy zabezpieczeniach wszelkiego rodzaju imprez oraz uroczystości odbywających się na terenie miasta. Wykorzystanie sił i środków obydwu służb nie tylko usprawnia realizację samych zabezpieczeń, ale również pozwala na ich racjonalne dyslokowanie i wykorzystanie. Prowadzona jest obustronna wymiana informacji mająca istotny wpływ na wykonywanie zadań Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kontynuowana jest także wieloletnia współpraca w obszarze działań profilaktycznych, w ramach których realizowane są cykliczne akcje i programy. Ważnym elementem działań Straży Miejskiej w Opolu jest także wykonywanie zadań wynikających z przepisów prawa miejscowego oraz innych ustaw szczególnych, które w sposób istotny wpływają na poziom poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności. Należy również zauważyć, że w związku z zainicjowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych programem standaryzacji i certyfikacji straży gminnych i miejskich oraz zgłoszeniem przez Prezydenta Miasta

¹⁵ Dz. U. Nr 220, poz. 1732.

¹⁶ W 2012 r. przeprowadzono 621 patroli, wylegitymowano 2365 osób, zastosowano 1246 pouczeń. W 2013 r. wielkości te wynosiły odpowiednio 436, 1281 i 728, a w 2014 r. odpowiednio 519, 1295 i 653.

¹⁷ Ustawa w sprawie użycia przez strażników miejskich środków przymusu bezpośredniego, Wzory dokumentów obywateli uprawniające do kierowania pojazdami, Dokumenty wydawane obywatelom przebywającym na terenie RP i UE, Wybory samorządowe – uprawnienia Straży Miejskiej.

Opola Straży Miejskiej w Opolu do oceny standardu w ramach „Programu Straży Gminnych i Miejskich Województwa Opolskiego. Z mieszkańcami i dla mieszkańców”, zarządzeniem nr 102/2015 Wojewody Opolskiego z dnia 3 sierpnia 2015 r. powołany został zespół do oceny standardu Straży Gminnych (Miejskich) Województwa Opolskiego oraz nadania certyfikatu, w skład którego wchodzi przedstawiciele Wojewody Opolskiego i Opolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji. Program ten ma na celu promowanie straży gminnych (miejskich), które swoją działalnością wpisują się w pełen system ochrony porządku publicznego, a nie tylko w jego wybrane fragmenty. Przyczyni się również do podniesienia jakości i rozszerzenia działań na rzecz zapewnienia porządku publicznego, realizowanych w zakresie ustawowych kompetencji straży gminnych (miejskich) oraz kształtowanie pozytywnego wizerunku tej formacji.

(dowód: akta kontroli, str. 1034-1035)

Komendant Miejski Policji w Opolu poinformował, iż na podstawie porównania katalogu podstawowych zadań, do których zobowiązana jest SM w Opolu oraz KMP w Opolu (...) wynika, że zadania obydwu formacji nie są tożsame, a jedynie w niektórych zakresach zbieżne, w szczególności w podejmowaniu działań na rzecz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym w ruchu drogowym na terenie Opola. Zgodnie z ww. obowiązkiem ustawowym w tym zakresie obydwie formacje współpracują ze sobą na podstawie zawartego porozumienia (...). Współpraca była i jest realizowana na kilku płaszczyznach i dotyczy różnych sfer życia, których najważniejsze to przeciwdziałanie przestępczości, ograniczanie patologii społecznych przez zapewnianie porządku publicznego. Stałe elementy tej współpracy to: wspólne okresowe spotkania w ramach Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego w Opolu pod kierownictwem Prezydenta Miasta Opola; okresowe spotkania i udział w odprawach kierownictwa obydwu służb oraz wyznaczonych przedstawicieli; wspólne patrole policjantów i strażników miejskich, wymiana informacji w kwestii koordynacji rozmieszczania służb w celu optymalnego wykorzystania sił i środków w najbardziej zagrożonych rejonach; wspólne zabezpieczanie organizowanych na terenie miasta Opola imprez o charakterze sportowym, muzycznym, rozrywkowo-rekreacyjnym, rocznicowym i wielu innych; udział lub współorganizowanie imprez dla dzieci i młodzieży, a także podejmowanie i realizowanie działań profilaktycznych na rzecz dzieci i młodzieży. Wypracowane przez kilka lat zasady i formy współpracy oraz realizacji wspólnych zadań przez KMP w Opolu i SM w Opolu przynoszą spodziewane efekty, których odzwierciedleniem są osiągane wyniki wspólnej pracy prewencyjnej i realny spadek przestępczości oraz ograniczanie zjawisk z zakresu patologii społecznej w Opolu, a w szczególności wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Opola. Działalność obydwu formacji nie jest zatem powielaniem czy dublowaniem określonych zadań ustawowych lub podejmowanych na podstawie innych przepisów, a swoistym dopełnieniem lub wzmocnieniem, w szczególności tych zadań realizowanych w oparciu o ww. porozumienie naszych służb.

(dowód: akta kontroli, str. 1030-1032)

1.8. Urząd Miasta Opola sprawował nadzór nad działalnością Straży m.in. poprzez prowadzone kontrole. Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego ww. Urzędu przeprowadzał kontrolę instytucjonalną w Straży Miejskiej w Opolu, tj.:

- kontrolę w zakresie prawidłowej realizacji zadań ustawowych przez Oddział Straży Miejskiej w Opolu ul. Niemodlińska 9, przeprowadzoną 6 grudnia 2012 r., w wyniku której nie wydano zaleceń pokontrolnych,
- kontrolę w zakresie zadań ustawowych realizowanych przez Referat „Śródmieście”, przeprowadzoną w dniach 13-14 listopada 2013 r., w wyniku której nie wydano zaleceń pokontrolnych,

– kontrolę w zakresie prawidłowej realizacji zadań ustawowych w Referacie „Nowa Wieś Królewska”, przeprowadzoną w dniach 26-27 listopada 2014 r., w wyniku której nie wydano zaleceń pokontrolnych.

Ponadto w okresie od 24 marca do 25 kwietnia 2014 r. Wydział Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Opola przeprowadził kontrolę w Straży Miejskiej w Opolu w zakresie gospodarki finansowej, prawidłowości gospodarowania środkami ZFŚS oraz prowadzenia gospodarki kasowej w 2013 r., w wyniku której nie wydano zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli, str. 1101-111, 1238-1280)

1.9. Według informacji uzyskanych od Prezydenta Miasta Opole w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁸, cele i zadania priorytetowe Straży określone były w corocznie sporządzanych planach pracy tej jednostki. Dodatkowo Prezydent Miasta poinformował, iż zgodnie z zarządzeniem Prezydenta nr OR.I.0050.208.2013 z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu oceniania miejskich jednostek organizacyjnych dokonano oceny:

- realizacji celów ogólnych, wynikających z przepisów, w ramach których funkcjonuje Straż Miejska oraz wyznaczonych przez Komendanta Straży w Opolu,
- realizacji celów szczegółowych, których realizacja służy osiągnięciu celów ogólnych,
- rocznego planu pracy pod kątem uwzględnienia celów (w tym celów szczegółowych), zadań, komórek odpowiedzialnych za ich realizację oraz zasobów przeznaczonych do realizacji celów.

Komendant Straży Miejskiej w Opolu, co miesiąc składał sprawozdania z działalności Straży Miejskiej w Opolu, na podstawie których oceniano realizację celów zawartych w „Planie Pracy Straży Miejskiej w Opolu. (...) Ponadto bieżącej oceny efektywności realizacji zadań przez Straż Miejską w Opolu dokonywano na posiedzeniach Komisji Bezpieczeństwa i Porządku w mieście Opolu. Prezydent poinformował również, iż w latach 2012-2014 odbyło się łącznie 15 posiedzeń ww. komisji¹⁹, w których uczestniczył Komendant Straży Miejskiej. Na posiedzeniach były m.in. przedstawiane informacje za kolejne miesiące o zaistniałych zagrożeniach w mieście Opolu oraz podjętych działaniach. Ponadto w 2012 r. Policja i Straż Miejska przedstawiła informację dotyczącą współpracy oraz wypromowanie nowych form współdziałania. W 2013 r. Komendant Straży Miejskiej dodatkowo przedstawił informację dot. bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w okresie wakacji oraz omówił realizację programów prewencyjnych związanych z młodzieżą, a w 2014 r. przedstawił informacje dotyczące bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w okresie wakacji, sprawozdania z działań profilaktycznych oraz informację dot. rozwoju monitoringu miasta Opola w latach 2015-2016. Na podstawie art. 12 pkt 9b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁰ Rada Miasta Opola w dniu 22 kwietnia 2010 r. uchwaliła „Miejski program zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na lata 2010-2014” (uchwała nr LXVI/681/10 Rady Miasta Opola z dnia 22 kwietnia 2010 r.). Program określa zagrożenia, cele do realizacji, podejmowane działania oraz wyznacza ich realizatorów. Jednym z realizatorów zadań jest Straż Miejska w Opolu. Corocznie Komisja na posiedzeniu dokonywała oceny realizacji zadań zawartych w „Miejskim programie zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na lata 2010-2014” (26 września 2012 r., 24 września 2013 r.). Na podstawie art. 38b ust. 3 cytowanej powyżej ustawy o samorządzie

¹⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, dalej: ustawa o NIK.

¹⁹ Sześć w 2012 r., pięć w 2013 r. oraz cztery w 2014 r.

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 ze zm.

powiatowym Prezydent Miasta Opola składa Radzie Miasta Opola corocznie sprawozdanie z działalności Komisji Bezpieczeństwa i Porządku w mieście Opolu (...).

(dowód: akta kontroli, str. 1101-1111)

Członkowie Komisji Rewizyjnej w latach 2012-2013 dwukrotnie przeprowadzili kontrolę działalności Prezydenta Miasta Opola w zakresie funkcjonowania Straży Miejskiej. W jednym przypadku protokół pokontrolny wraz z zaleceniami pokontrolnymi został odrzucony przez Komisję Rewizyjną, w związku z czym odstąpiono od wydania zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli, str. 1238-1280)

W drugim przypadku Rada Miasta Opola, po zapoznaniu się z wynikami kontroli przeprowadzonej w Straży przez Komisję Rewizyjną, wydała zalecenia pokontrolne²¹, w których wnoszono o rozważenie zwiększenia patroli w godzinach nocnych oraz częstotliwości kontroli sprzedaży alkoholu osobom nieletnim, planowanie i prowadzenie szkoleń uzupełniających dla pracowników, zwiększenie patroli pieszych, systematyczną wymianę sprzętu informatycznego oraz zakup kamery obrotowej do przesyłu radiowego.

(dowód: akta kontroli, str. 223-224)

W odpowiedzi na wydane zalecenia wprowadzono dodatkową zmianę od godz. 16:00 do godz. 24:00, zwiększono liczbę kontroli obiektów handlowych oraz lokali gastronomicznych w związku ze sprzedażą i spożywaniem alkoholu, a także paleniem wyrobów tytoniowych przez osoby nieletnie²², przeprowadzono 16 szkoleń dla pracowników, ograniczono liczbę patroli zmotoryzowanych na rzecz patroli pieszych i rowerowych. Dodatkowo Komendant poinformował, iż zwróci się o zwiększenie środków na wymianę sprzętu informatycznego oraz na zakup kamery obrotowej monitoringu wizyjnego z przeznaczeniem na okolice tzw. Stawku Barlickiego.

(dowód: akta kontroli, str. 220-221)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

2. Adekwatność organizacji straży miejskiej w odniesieniu do realizowanych zadań

Opis stanu
faktycznego

2.1. Straż obejmuje swym działaniem obszar administracyjny miasta Opola tj. 97 km², który średniorocznie zamieszkały był w latach 2012-2014 przez 120 432 osób²³.

(dowód: akta kontroli, str. 2444-2445)

2.2. Zatrudniając 59 strażników, Straż uzyskała w latach 2012-2014 wskaźnik liczby strażników przypadających na 10 tys. mieszkańców na poziomie 4,9²⁴. Uzyskany

²¹ Uchwała nr XLII/666/13 Rady Miasta Opola z dnia 23 maja 2013 r.

²² W 2013 r. przeprowadzono 57 483 kontrole, tj. o 3 683 więcej niż 2012 r.

²³ Według danych Głównego Urzędu Statystycznego: powierzchnia miasta Opola w latach 2012-2014 wynosiła 97 km², natomiast liczba mieszkańców wynosiła: w 2012 r. 121 576, w 2013 r. 120 146, a w 2014 r. 119 574.

²⁴ W roku 2012 wskaźnik ten wyniósł 4,85, w roku 2013 – 4,91, a w roku 2014 – 4,93.

przez Straż uśredniony dla lat 2012-2014 wskaźnik stanowi 109,1% uśrednionego wskaźnika przyjętego w ramach niniejszej kontroli za wzorcowy dla 16 miast²⁵ oraz 130,3% uśrednionego wskaźnika wzorcowego przyjętego dla grupy miast wyselekcjonowanych według kryterium liczby ludności²⁶. Uśredniony wskaźnik Straży stanowi 50,9% najwyższego uśrednionego wskaźnika i 226,85% najniższego uśrednionego wskaźnika²⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 2448)

2.3. Przeciętnie na jednego strażnika w latach 2012-2014 przypadało w Opolu 2 041 mieszkańców. W poszczególnych latach objętych kontrolą wskaźnik ten wynosił odpowiednio: 2 061, 2 036 i 2 027. Uzyskany wskaźnik stanowi 83,4% i 69,9% ww. wskaźników wzorcowych.

(dowód: akta kontroli, str. 2448)

2.4. W latach 2012-2014 Straż osiągnęła przeciętny wskaźnik liczby interwencji przeliczeniowych²⁸ na poziomie 1 704,63 co odpowiada 70,4% i 99,9% wskaźników wzorcowych. Liczba interwencji „przeliczeniowych” przeprowadzonych w tym okresie przez Straż wzrosła z 84 565,47 w 2012 r. do 109 243,57 w 2014 r., a sam wskaźnik z 1 433,31 w 2012 r. do 1 851,59 w roku 2014. Odnosząc osiągnięte wartości do wskaźników wzorcowych w poszczególnych latach, Straż osiągnęła w poszczególnych latach kontrolowanego okresu 55,8% i 74,4%, 75,6% i 109,6% oraz 81,5% i 121,8%.

(dowód: akta kontroli, str. 2448)

2.5. Straż jest samodzielną gminną jednostką organizacyjną funkcjonującą w formie jednostki budżetowej. W ramach struktury organizacyjnej Straży wydzielone zostały dwa oddziały²⁹ i dwa referaty³⁰, które wykonywały zadania Straży w określonych częściach miasta oraz jeden Referat Dyżurnych, którego zadania zostały określone przedmiotowo. Działalność Straży była wspierana przez pracowników Wydziału Finansowo-Księgowego i Wydziału Komunikacji Urzędu Miasta Opola³¹.

(dowód: akta kontroli, str. 8-30, 485-486, 732-747, 778-779)

2.6. W latach 2012-2014 w Straży zatrudnianych było od 69 do 70 osób (odpowiednio od 67,75 do 68 etatów). Liczba strażników była stała (59 osób na 59 etatach), natomiast liczba pracowników na stanowiskach urzędniczych, pomocniczych i obsługowych wzrosła z 10 w 2012 r. i 2013 r. do 11 w 2014 r.

²⁵ Średnia wartość wskaźnika z 16 miast objętych kontrolą w latach 2012-2014 wynosiła 4,49. W poszczególnych latach wskaźnik liczby strażników przypadających na 10 tys. mieszkańców stanowił w latach 2012-2014 odpowiednio 106,4%, 110,6% i 110% ww. wskaźników wzorcowych dla 16 miast.

²⁶ Były to miasta Kielce, Rzeszów, Olsztyn, Opole i Zielona Góra.

²⁷ Najwyższy uśredniony wskaźnik uzyskała Warszawa (8,83), a najniższy Zielona Góra (2,16).

²⁸ Interwencja przeliczeniowa – wskaźnik obliczony przez NIK na podstawie informacji (danych) uzyskanych od 16 prezydentów miast, w których znajdowały się objęte kontrolą P/15/006 straże miejskie, zweryfikowanych w trakcie kontroli – liczona jako iloczyn liczby wyników działań straży objętych ewidencją i wag im przypisanych, tj.: *liczba interwencji przeliczeniowych = waga x liczba wyników działań straży objętych ewidencją*. Na podstawie średniej arytmetycznej (dla 16 miast wojewódzkich) szacowanych pracochłonności poszczególnych interwencji wagę 1,0 przypisano 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.

²⁹ Oddział Jana Bytnara Rudego i Oddział Zaodrze.

³⁰ Referat Nowa Wieś Królewska i Referat Śródmieście.

³¹ We wsparcie działalności Straży w latach 2012-2014 zaangażowanych było trzech pracowników w wymiarze 2,1 etatu. Wsparcie to dotyczyło w szczególności działań Straży, które generują wyniki objęte ewidencją, o której mowa w rozporządzeniu w sprawie ewidencji i wykazywane są w części III załącznika do tego rozporządzenia w tabeli pierwszej „Ewidencja wyników działań straży” oraz działań dotyczących pojazdów usuniętych z drogi.

(w etatach wzrost z 8,75 do 9). Wzrost w 2014 r. o jedną osobę oraz o 0,25 etatu związany był ze zmianą podziału obowiązków służbowych pracowników prowadzących księgowość, kadry i płace oraz miał na celu wyrównanie obciążeń poszczególnych pracowników i stworzenie możliwości zastępstw. Stosunek liczby pracowników administracyjnych do liczby strażników wynosił od 0,17 w 2012 r. do 0,19 w 2013 r. i 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 482-483, 651, 703)

2.7. W Straży stosowano motywacyjny system wynagrodzeń, w ramach którego wszyscy pracownicy otrzymywali m.in. premię regulaminową w wysokości 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego, która mogła być podwyższona do 30%. Premia ta wypłacana była na podstawie § 11 *Regulaminu Wynagradzania Pracowników Straży Miejskiej w Opolu*³². Premię regulaminową przyznawano na wniosek przełożonego, a podstawą do jej wypłacenia była dyspozycyjność, rzetelne i terminowe wykonywanie powierzonych zadań, należyte wywiązywanie się z obowiązków służbowych i przestrzeganie dyscypliny pracy. Pracownik mógł zostać pozbawiony premii regulaminowej w całości lub w części, jeśli w toku postępowania karnego, dyscyplinarnego, skargowego lub kontroli stwierdzono naruszenie postanowień regulaminu pracy lub regulaminu mundurowego obowiązującego w Straży.

Dodatkowo, na podstawie § 12 *Regulaminu Wynagradzania Pracowników Straży*, w ramach funduszu wynagrodzeń utworzono fundusz nagród (w wysokości 5% planowanych środków na wynagrodzenia). Środki z funduszu nagród przeznaczono na wypłatę nagród dla pracowników za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, za wykonywanie dodatkowej pracy o dużym stopniu złożoności lub pracowitości, za szczególne przyczynianie się do wykonywania zadań Straży oraz przejawianie inicjatywy. Nagrody indywidualne przyznawane były decyzją Komendanta na pisemny wniosek przełożonego. Informacje o przyznaniu nagrody indywidualnej umieszczano w aktach osobowych pracownika. W badanej próbie 128 wniosków o nagrody indywidualne stwierdzono, że wszystkie zawierały uzasadnienie, jednak tylko w 7 z nich wskazano na mierzalne wyniki pracy strażników.

(dowód: akta kontroli, str. 780-821, 874-877, 880-885)

Komendant wyjaśnił, że kierownicy po przygotowaniu projektów wniosków w sprawie nagród referują motyw/kryteria, którymi kierowali się przygotowując propozycje konkretnym pracownikom. Wskazał również, że ocena dokonywana jest pod względem ilościowym i jakościowym oraz dotyczy wykonywania przez strażników zadań Straży nałożonych art. 11 ustawy o strażach gminnych i poleceń przełożonych. Dodatkowo wyjaśnił, że pod uwagę brane są w szczególności wyniki indywidualne pracowników (np. wystąpienia do instytucji, ilość odholowanych wraków, ilość podjętych interwencji własnych i z polecenia dyżurnego, ilość legitymowań, pouczeń, mandatów i wniosków do sądu, ilość zleconych interwencji z monitoringu), dyspozycyjność pracownika (tj. gotowość i wyrażanie zgody na zmiany godzin pracy, ilość dni i częstotliwość przebywania na zwolnieniach), a także przejawianie własnej inicjatywy w trakcie służby.

(dowód: akta kontroli, str. 703-704)

2.8. W latach 2012-2014 strażnicy uczestniczyli w 70 szkoleniach, w tym w 18 szkoleniach organizowanych przez podmioty zewnętrzne. Głównymi tematami szkoleń były nowelizacje przepisów regulujących zadania i uprawnienia Straży, jak

³² W okresie objętym kontrolą obowiązywał *Regulamin Wynagradzania Pracowników Straży* został wprowadzony zarządzeniem Komendanta nr SM 21-03/2010 z dnia 14 stycznia 2010 r. oraz zarządzeniem nr SM 0120-11/2012 z dnia 28 lutego 2012 r. Zasady przyznawania premii regulaminowych uregulowano w *Regulaminie Premiowania Pracowników Straży Miejskiej w Opolu* stanowiącym załącznik do ww. regulaminów.

np. ustawy dotyczące gospodarowania odpadami oraz ochrony środowiska, a także różne aspekty i technik interwencji. Każdy ze strażników uczestniczył w latach 2012-2014 przynajmniej w jednym szkoleniu. 58 strażników uczestniczyło w co najmniej 6 szkoleniach³³, w tym więcej niż 10 razy w szkoleniach uczestniczyło 52 strażników. W szkoleniach zewnętrznych uczestniczyło 34 strażników, w tym 12 więcej niż raz, pięciu więcej niż dwa razy, a jeden więcej niż trzy razy. Komendant wyjaśnił, że *dobór tematyki szkoleń wynika ze zmieniającego się prawa oraz zapotrzebowania strażników na poszerzenie wiedzy i ma na celu podnoszenie m.in. kwalifikacji, a co za tym idzie należyte wykonywanie obowiązków służbowych oraz właściwe podejście do obywatela*. Dodatkowo Komendant wskazał, że szkolenia utrwalające *posiadaną wiedzę lub dotyczące kwestii budzących kontrowersje wśród strażników* są organizowane po uprzednim zebraniu informacji o potrzebach szkoleniowych strażników, za pośrednictwem kierowników jednostek organizacyjnych Straży. Ewaluację szkoleń prowadzono ustnie w trakcie odpraw z kadrą kierowniczą oraz z pracownikami. Komendant wyjaśnił, że omawiany był poziom merytoryczny prelegenta, realizacja założonego tematu oraz zrozumiałość przekazu. Dodatkowo Komendant wskazał, że *w przypadku braku przygotowania prelegenta do tematu lub złego przekazu w następnym szkoleniu o podobnej tematyce rezygnujemy z tej osoby na rzecz innej, która w sposób merytoryczny i zrozumiały przekaże tematykę dotyczącą szkolenia*. Ponadto stwierdził, że *miarą nabytej i utrwalanej wiedzy przez strażników jest brak przekroczenia uprawnień podczas wykonywania czynności służbowych w naszej jednostce*.

(dowód: akta kontroli, str. 750, 756-764, 771, 2459)

Oprócz szkoleń strażnicy w celu podniesienia kwalifikacji mieli możliwość otrzymania dofinansowania do opłat za studia³⁴. Dodatkowo, w celu podnoszenia sprawności fizycznej, strażnicy mogli korzystać z siłowni.

(dowód: akta kontroli, str. 750, 771)

Wszyscy strażnicy zatrudnieni w Straży dłużej niż 12 miesięcy zdali egzamin kończący szkolenie podstawowe. W wyniku badania wykształcenia oraz stażu pracy strażników stwierdzono, że wszyscy strażnicy zatrudnieni w Straży w latach 2012-2014 spełniali wymagania dla zajmowanych stanowisk służbowych określone w *Regulaminie Wynagradzania Pracowników Straży*.

(dowód: akta kontroli, str. 771, 794-796, 880-881)

Dobre praktyki

Wszyscy strażnicy zostali przeszkoleni w zakresie udzielania pierwszej pomocy, w trakcie szkoleń organizowanych przez ratowników medycznych z Państwowej Wyższej Medycznej Szkoły Zawodowej w Opolu. Szkolenia przypominające przeprowadzane były corocznie przez Polski Czerwony Krzyż. Radiowozy Straży wyposażone zostały w walizki pierwszej pomocy, które uzupełniano po każdym użyciu. Trzy radiowozy wyposażono również w defibrylatory, a jeden dodatkowy znajdował się w siedzibie Straży (na stanowisku dyżurnych)³⁵. Ww. samochody służbowe Straży oraz dyżurka zostały oznakowane jako miejsca, w których znajduje się takie urządzenie. Na wyposażeniu Straży znajdowały się również rzutki ratownicze, które dwukrotnie zostały użyte w trakcie udzielania pomocy osobom topiącym się. Wskazane umiejętności praktyczne oraz ww. sprzęt były wykorzystywane w codziennej pracy strażników.

(dowód: akta kontroli, str. 2451-2453)

³³ Strażnik, który uczestniczył w latach 2012-2014 tylko w jednym szkoleniu, został zatrudniony od dnia 6 listopada 2014 r.

³⁴ W Straży zatrudnionych było trzech strażników, którzy otrzymali takie dofinansowanie.

³⁵ Dodatkowo Straż posiadała i wykorzystywała zgodnie z przeznaczeniem defibrylator szkoleniowy.

2.9. W latach 2012-2014 strażnicy miejscy nałożyli 8 356 mandatów karnych m.in. za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji oraz za wykroczenia przeciwko urządzeniom użytku publicznego. Straż nie pobierała dochodów z tytułu tych mandatów, jak też nie prowadziła egzekucji tych należności. W latach 2012-2014 dochody Miasta Opola z tytułu nałożonych przez Straż mandatów wynosiły w poszczególnych latach 181 697 zł, 170 201 zł i 144 915 zł, co stanowiło od 0,02% do 0,03% procent jego dochodów ogółem oraz od 0,04% do 0,05% procent dochodów własnych³⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 652, 873, 1108, 2462)

2.10. Straż nie posiadała urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego w zakresie przekroczeń prędkości (tzw. fotoradarów) lub przejazdu na czerwonym świetle (urządzeń umieszczanych na sygnalizatorach). Jednakże przy użyciu środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych (tzw. monitoringu) ujawniono w latach 2012-2014, 906 wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (polegających na nieprawidłowym parkowaniu pojazdów), co stanowiło 3,5% wszystkich wykroczeń w tym zakresie ujawnionych przez Straż w latach 2012-2014.

Dodatkowo Straż posiadała od dnia 27 grudnia 2012 r. kamerę mobilną, którą wykorzystywano m.in. we współpracy z Policją oraz Inspekcją Transportu Drogowego do rejestracji wykroczeń drogowych. W przypadku rejestracji wykroczeń niepozostających w ramach uprawnień ustawowych Straży, interwencję podejmowali funkcjonariusze Policji lub ITD.

(dowód: akta kontroli, str. 563-570, 587-594, 615-626, 653-685, 704, 873)

2.11. Straż funkcjonowała przez całą dobę siedem dni w tygodniu. Strażnicy przydzieleni do oddziałów i referatów Straży, za wyjątkiem Referatu Dyżurnych, pracowali w systemie trzymianowym w podstawowym systemie czasu pracy (od 6.00 do 14.00, od 7.00 do 15.00, od 14.00 do 22.00, od 15.00 do 23.00 oraz od 22.00 do 6.00). Strażnicy wchodzący w skład Referatu Dyżurnych pracowali w systemie całodobowym w równoważnym systemie czasu pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 564, 587, 615, 806-807)

2.12. Straż wyposażona była w latach 2012-2014 m.in. w 8 pojazdów samochodowych, 11 rowerów, środki przymusu osobistego (kajdanki, pałki obronne wielofunkcyjne, przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, ręczne miotacze gazu), środki łączności indywidualnej, środki techniczne służące do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych – monitoring wizyjny miasta Opola³⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 564-565, 588-589, 616-617, 653-685)

Wypożyczenie Straży zostało rozdysponowane poszczególnym strażnikom do użytku służbowego. W magazynie znajdowały się pojedyncze egzemplarze wyposażenia o charakterze zamiennym i rezerwowym. W żadnej z kategorii wyposażenia stan magazynowy nie osiągnął 10% ogólnej liczby wyposażenia w tej kategorii wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r., 31 grudnia 2013 r. i 31 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 653-685)

³⁶ W latach 2012-2014: dochody ogółem Miasta Opola wynosiły odpowiednio 584 630 461,90 zł, 610 276 292,70 zł i 625 572 595,20 zł, a dochody własne wynosiły: 340 313 122,50 zł, 376 887 465,80 zł i 393 038 163,90 zł (w tym dochody własne bez udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych wynosiły odpowiednio: 190 644 596 zł, 220 604 982,40 zł i 227 952 238 zł).

³⁷ W skład systemu monitoringu wchodziły m.in. kamery stacjonarne, tj. 12 takich kamer na dzień 31 grudnia 2012 r. i 2013 r. i 28 na dzień 31 grudnia 2014 r.

W latach 2012-2014 na jeden oznakowany samochód służbowy (radiowóz) przypadało przeciętnie 8,43 strażników, co odpowiada 112,4% i 136% wskaźników wzorcowych. Straż nie posiadała w latach 2012-2014 motocykli.

(dowód: akta kontroli str. 564-565, 588-589, 616-617, 653-685, 2449)

Roczne przebiegi używanych przez Straż samochodów wynosiły, w poszczególnych latach kontrolowanego okresu, łącznie 138 961 km, 166 390 km i 175 739 km. Średnia dzienna liczba przejechanych kilometrów wynosiła w poszczególnych latach 54, 57 i 60 km. Średnie przebiegiienne poszczególnych pojazdów wynosiły w 2012 r. od 6 do 72 km, a w latach 2013-2014 od 17 do 94 km. Komendant wyjaśnił, że *nierównomierne ilości przejechanych kilometrów wynikają ze zwiększenia ilości patroli pieszych, jak również z faktu, że niektóre samochody dedykowane są do konkretnego patrolu (patrol EKO)*. Jako kolejną przyczynę różnic w przeciętnym dziennym przebiegu samochodów Komendant wskazał specjalistyczne przeznaczenie samochodu do przewozu zwierząt oraz samochodu wykorzystywanego do wykonywania napraw monitoringu. Dodatkowo Komendant wyjaśnił, że *największe przebiegi ma samochód spełniający wymagania do przewożenia osób, a także samochód na wyposażeniu Oddziału Zaopatrzenia, z uwagi na duże odległości do niektórych rejonów*.

(dowód: akta kontroli, str. 698, 705, 2453)

Nie stwierdzono przypadków braku wykorzystywania, bądź nikłego wykorzystywania poszczególnych pojazdów. Współczynnik gotowości technicznej pojazdów, tj. stosunek liczby dni sprawności technicznej do liczby dni inwentarzowych wynosił 0,99 w 2012 r., 0,97 w 2013 r. i 0,99 w 2014 r.³⁸ Współczynnik wykorzystania pojazdów, tj. stosunek liczby dni pracy pojazdu do liczby dni inwentarzowych wynosił 0,68 w latach 2012-2013 i 0,75 w 2014 r.³⁹ Współczynnik wykorzystania pracy pojazdu, tj. stosunku liczby dni pracy pojazdów do liczby dni sprawności technicznej wynosił 0,68 w 2012 r., 0,69 w 2013 r. i 0,75 w 2014 r.⁴⁰

(dowód: akta kontroli, str. 688-697)

Dobre praktyki

Wszystkie samochody służbowe Straży Miejskiej w Opolu wyposażono w system lokalizacji ich położenia GPS. Podgląd tego położenia oraz m.in. trasy służby wyświetlane były na monitorze znajdującym się w dyżurce Straży. Komendant wskazał, że *dyżurny, za pomocą programu GPS, dokonywał wyboru samochodu najbliższego do miejsca zdarzenia i przekazywał jego załodze zadanie do wykonania*. Taki sposób postępowania, zdaniem Komendanta, *pozwala na efektywniejsze wykorzystanie samochodów będących w służbie oraz skraca czas dojazdu do miejsca zdarzenia*.

(dowód: akta kontroli, str. 2451-2453)

Opis stanu
faktycznego
Opis stanu
faktycznego

2.13. Straż w latach 2012-2014 nie przystąpiła do programu *Standaryzacja i Certyfikacja Straży Gminnych*. W dniu 17 czerwca 2015 r. Prezydent Miasta Opola zgłosił Straż do oceny standardu w ramach Programu Standaryzacji Straży Gminnych i Miejskich Województwa Opolskiego „Z mieszkańcami i dla mieszkańców”. Komendant wyjaśnił, że *podjął decyzję o opracowaniu i przedłożeniu wniosku o objęcie Straży programem standaryzacji i certyfikacji do końca stycznia 2016 r. oraz, że dokonano wstępnej analizy wymogów i stwierdzono, że Straż spełnia ok 80-90% wymogów*. Jako konieczne do uzupełnienia Komendant wskazał

³⁸ Dla poszczególnych radiowozów współczynnik gotowości technicznej wynosił w roku 2012 od 0,98 do 1, w roku 2013 od 0,94 do 1, a w roku 2014 od 0,98 do 1.

³⁹ Dla poszczególnych radiowozów współczynnik wykorzystania pojazdów wynosił w roku 2012 od 0,4 do 0,81, w roku 2013 od 0,49 do 0,86, a w roku 2014 od 0,65 do 0,93.

⁴⁰ Dla poszczególnych radiowozów współczynnik wykorzystania pracy pojazdów wynosił w roku 2012 od 0,4 do 0,81, w roku 2013 od 0,49 do 0,86, a w roku 2014 od 0,65 do 0,94.

w szczególności na określenie mierników realizacji złożonych celów i zadań oraz określenie rejestru ryzyka działań ujętych w planie działania zapewniających podjęcie niezbędnych kroków zaradczych przy realizacji planu.

(dowód: akta kontroli, str. 643-647)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2012-2014 do Straży wpłynęło osiem skarg, z tego dwie w 2012 r. oraz po trzy w pozostałych latach. Skargi dotyczyły braku zasadności podjęcia interwencji (jedna w 2013 r.), sposobu przeprowadzenia interwencji (dwie w 2012 r. oraz jedna w 2014 r.), nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*⁴¹ przez kierujących pojazdami służbowymi (jedna w 2013 r.), nierzetelności w wykonywaniu czynności służbowych (dwie w 2013 r.) oraz innych spraw (jedna w 2014 r.) Żadna z otrzymanych skarg nie została uznana za zasadną.

(dowód: akta kontroli, str. 866-870)

Komendant wyjaśnił, iż wszystkie skargi na działalność Straży okazały się niezasadne, stąd nie dokonywano dodatkowej szczegółowej analizy podniesionych w skargach zarzutów w kontekście wykorzystania na przyszłość, np. w celu wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości w działaniu jednostki. Brak szczegółowej analizy nie oznacza, iż zarzuty nie były omawiane przez kierownictwo, co miało miejsce w każdym przypadku. Z pewnością, gdyby okazało się, że jakkolwiek skarga byłaby zasadna, dokonano by szczegółowej analizy, celem wykorzystania do poprawy funkcjonowania jednostki.

(dowód: akta kontroli, str. 871)

Z informacji przekazanych przez Prezydenta Miasta Opola wynika, iż w okresie objętym kontrolą wpłynęły trzy skargi na działalność Komendanta Straży wniesione przez mieszkańców Opola i Kędzierzyna-Koźla (wszystkie w 2013 r.) W skargach tych zarzucano Komendantowi brak wyczerpującego załatwienia skargi złożonej na strażników miejskich. Wszystkie skargi zostały uznane przez Radę Miasta Opola za niezasadne⁴².

(dowód: akta kontroli, str. 1220-1237)

3.2. Na podstawie 32 losowo wybranych zgłoszeń, które wpłynęły w 2014 r. stwierdzono, iż we wszystkich przypadkach Straż podejmowała czynności interwencyjne, tj. strażnicy udawali się na miejsce zdarzenia w celu potwierdzenia zgłoszenia, a w przypadkach konieczności interwencji podejmowali działania. Zgłoszenia dotyczyły nieprawidłowego parkowania pojazdów (16), nietrzeźwych i bezdomnych osób (5), zaśmiecania i zanieczyszczania (4), spożywania alkoholu w miejscach publicznych (2), zakłócania ciszy nocnej (1), uszkodzeń urządzeń

⁴¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

⁴² Uchwała nr XLII/682/13 z dnia 27 czerwca 2013 r., nr XLVIII/751/13 oraz XLVIII/752/13 z dnia 24 października 2013 r.

użyteczności publicznej (2), pomocy w uruchomieniu pojazdu (1), pomocy w zabezpieczeniu miejsca zdarzenia – pożaru (1). W badanej próbie zastosowano 28 pouczeń, 8 mandatów karnych na łączną kwotę 360 zł, wylegitymowano 37 osób, przeprowadzono 30 rozmów profilaktycznych oraz w czterech przypadkach sprawę przekazano właściwym służbom. W pięciu przypadkach, przybyli na miejsce strażnicy nie potwierdzili zgłoszenia.

(dowód: akta kontroli, str. 331-478)

3.3. Wyniki analizy danych gromadzonych w *elektronicznej książce dyżurnego* prowadzonej w kontrolowanej jednostce wskazywały, że średni czas reakcji Straży w 2014 r. wyniósł jedną godzinę i 35 minut⁴³.

(dowód: akta kontroli, str. 934-936)

Komendant wyjaśnił, iż ponowna analiza zapisów ww. *elektronicznej książki dyżurnego* oraz danych dostępnych w dokumentacji służbowej, tj. notatkach służbowych strażników wykazała, iż na wyliczony średni czas reakcji Straży na zgłoszenie od mieszkańców mają wpływ przede wszystkim błędne wpisy dyżurnego. Zdaniem Komendanta, różnica czasowa wynikała również z braku możliwości zgłoszenia sprawy do Urzędu Miasta, czy też firmy odpowiedzialnej za utrzymanie czystości na terenie miasta w dni wolne od pracy. Interwencje przekazywane były wówczas w pierwszym dniu pracy ww. podmiotów. Dodatkowo na średni czas reakcji miała wpływ nieobecność strażnika rejonowego (pełniącego służbę w ramach patrolu EKO).

Średni czas reakcji straży na zgłoszenia mieszkańców, wyliczony z uwzględnieniem błędnych wpisów dyżurnego (zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta) wyniósł w 2014 r. 33 minuty.

(dowód: akta kontroli, str. 938-1029)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż brak systemowego narzędzia informującego, m.in. o czasie reakcji Straży na wpływające zgłoszenia ogranicza możliwość zidentyfikowania kształtujących się tendencji w powyższym zakresie, a tym samym uniemożliwia podjęcie skutecznych działań naprawczych, w przypadku pogorszenia się poziomu takiego wskaźnika.

Opis stanu
faktycznego

3.4. W latach 2012-2014 Straż nie podejmowała działań mających na celu rozpoznanie potrzeb mieszkańców. W powyższej sprawie Komendant wyjaśnił: *W latach 2012-2014 z inicjatywy Straży Miejskiej w Opolu nie były podejmowane działania mające na celu rozpoznanie potrzeb mieszkańców odnośnie zakresu działalności straży i realizowanych zadań. W związku z tym nie prowadzono analizy oceny na podstawie ankiet. Straż Miejska natomiast uczestniczy w spotkaniach z mieszkańcami naszego miasta, tj. spotkania w Spółdzielniach Mieszkaniowych, Wspólnotach, z Zarządcami oraz podmiotami odpowiedzialnymi za porządki w mieście na podstawie podpisanych umów. Wszystkie uwagi zgłaszane na tych spotkaniach dotyczących uwag pracy funkcjonariuszy SM są analizowane, czy są w granicach przepisów prawnych obowiązujących naszą jednostkę, jeżeli tak to staramy się zrealizować takie zadania oraz przeorganizujemy służby w celu zaspokojenia potrzeb poprzez zwiększenie patroli w rejonie wskazanym przez zarządców z uwagi na dewastację, spożywanie alkoholu w miejscach zabronionych,*

⁴³ Z uwagi na fakt, iż *elektroniczna książka dyżurnego* prowadzona przez Straż nie umożliwiała bezpośredniego wygenerowania danych dotyczących m.in. czasu upływającego od momentu przyjęcia zgłoszenia przez dyżurnego do momentu rozpoczęcia interwencji przez strażnika, w celu ustalenia średniego czasu reakcji Straży na zgłoszenia (tj. czasu dojazdu na miejsce zgłoszenia interwencyjnego) dane wygenerowane z ww. aplikacji poddano analizie z wykorzystaniem arkusza kalkulacyjnego.

zakłócania ciszy nocnej itp. do czasu wyeliminowania zjawiska, następnie sprawy realizuje rejonowy⁴⁴, kontrolując czy sytuacja się nie powtarza.

(dowód: akta kontroli, str. 114-115, 161-219)

3.5. W okresie objętym kontrolą Straż podejmowała inicjatywy mające na celu m.in. poprawę i ocieplenie własnego wizerunku, tj. m.in.: prowadzono stronę internetową www.strazmiejska.opole.pl; zrealizowano program „Bezpieczna kobieta – samoobrona dla Pań” (dwie edycje: 17 kwietnia – 12 czerwca 2012 r. oraz 25 września - 13 listopada 2012 r.); zorganizowano naukę jazdy na rowerze w miasteczku rowerowym przy ul. Pużaka w Opolu dla dzieci i młodzieży; zakupiono mobilne miasteczko rowerowe wykorzystywane przez profilaktyków do prelekcji w szkołach (w latach 2012-2014 r.); zorganizowano programy: „Drogi EKO – Opolanie” w 2012 r., „Stawiam na Ekologię”; współorganizowano wydarzenia: „Opolski Bieg” oraz „Opolski maraton”; współorganizowano półkolonię dla dzieci w świetlicy Straży Miejskiej; zrealizowano projekt w ramach rozwiązywania problemów alkoholowych „Azymut na przyszłość”; zorganizowano konkursy na spoty reklamowe pn. „Nie bądź obojętny na przemoc – zareaguj”, „Zdrowe życie bez przemocy”, „NIE dla agresji i przemocy”. Ponadto Straż brała udział w organizacji i zabezpieczeniu uroczystości samorządowych, rządowych oraz kościelnych odbywających się na terenie miasta, a także prowadziła profilaktykę szkolną w trakcie trwania roku szkolnego na poziomie szkół podstawowych, gimnazjum oraz średnich (również w siedzibie Straży).

(dowód: akta kontroli, str. 115, 161-219)

3.6. W ramach prowadzonej kontroli zwrócono się do Radnych Miasta Opola, Rad Dzielnic oraz Rad Osiedli o wyrażenie opinii na temat działalności Straży w latach 2012-2014 w odniesieniu do oczekiwań zgłaszanych przez społeczność lokalną. Zebranych opinii wynikało, iż zdaniem większości radnych⁴⁵ (15 z 17) działalność ta odpowiadała oczekiwaniom. Pięciu radnych (29,4%) wskazało, iż wpływały do nich skargi na działalność Straży, które dotyczyły nieskutecznych interwencji, braku reakcji na zgłoszenia, czy zbyt małej liczby patroli.

(dowód: akta kontroli, str. 1036-1057)

Do dnia zakończenia kontroli NIK wpłynęło sześć opinii Rad Dzielnic w sprawie funkcjonowania Straży. Trzy z nich wskazały, iż działalność Straży raczej odpowiada oczekiwaniom społeczności lokalnej, a jedna nie wyraziła swojego zdania. Cztery Rady wskazały, iż wpływały do nich skargi dotyczące Straży w zakresie zbyt małej liczby patroli, odmów podjęcia interwencji, braku dozoru nad porządkiem w miejscach publicznych, braku reakcji na zgłoszenia, zaniedbań w utrzymaniu porządku parkowania podczas zawodów żużlowych oraz braku działań mających na celu wyegzekwowanie od zobowiązanego podmiotu zapewnienia porządku na przystankach autobusowych.

(dowód: akta kontroli, str. 1058-1079)

Odpowiedzi czterech z siedmiu Rad Osiedli wskazywały na zgodne z oczekiwaniami działania Straży. Jedna z nich była zdania, iż działalność ta raczej nie odpowiada oczekiwaniom społeczności lokalnej, kolejna uważała, iż zdecydowanie nie odpowiada, a jedna nie wyraziła swojego zdania. Dwie rady potwierdziły, iż w latach 2012-2014 wpływały skargi na działalność Straży. Zarzuty skarżących dotyczyły braku reakcji na nieprawidłowe parkowanie i nielegalny handel, jak również braku reakcji na zgłoszenia zakłócania porządku publicznego.

(dowód: akta kontroli, str. 1080-1100)

⁴⁴ Strażnik pełniący służbę patrolową.

⁴⁵ W tym do jednego z członków Komisji Bezpieczeństwa i Porządku utworzonej na podstawie art. 38a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Z przekazanych przez Prezydenta Miasta Opola danych wynikało, iż w dniu 9 stycznia 2014 r. do Przewodniczącego Rady Miasta Opola wpłynął obywatelski projekt uchwały w sprawie rozwiązania Straży, przedłożony przez grupę 522 mieszkańców. W dniach od 7 do 18 kwietnia 2014 r., przeprowadzono konsultacje społeczne z mieszkańcami miasta w celu wyrażenia opinii na temat „Czy jesteś za rozwiązaniem Straży Miejskiej w Opolu?”. Konsultacje przeprowadzono zgodnie z uchwałą Nr XLI/424/04 Rady Miasta Opola z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie *zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Opola*⁴⁶. W konsultacjach, przeprowadzonych za pomocą ankiet, oddanych zostało 1 408 głosów, z tego 101 (7,2%) za rozwiązaniem Straży i 746 (53%) przeciwko takiemu działaniu. Pozostałe głosy (561, tj. 37,8%) stanowiły głosy nieważne. Projekt uchwały o rozwiązaniu Straży został odrzucony przez Radę Miasta Opola większością głosów w jawnym imiennym głosowaniu. Za odrzuceniem projektu uchwały głosowało 20 radnych, przy jednym głosie przeciwnym.
(dowód: akta kontroli, str. 1112-1136, 1204-1206)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

4. Gospodarność wydatków ponoszonych na realizację działań straży miejskiej

Opis stanu
faktycznego

4.1. W latach 2012-2014 na działalność Straży poniesione zostały wydatki ogółem, bez wydatków majątkowych, w kwotach odpowiednio 4 746 088,20 zł, 4 798 778,39 zł i 4 790 176,02 zł. Średniorocznie wydatki te wynosiły 4 778 347,54 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 480, 484, 573-576, 600-605, 629-632, 2444)

4.2. W ww. okresie wydatki majątkowe wynosiły odpowiednio 188 174,35 zł, 19 902,7 zł i 141 666,57 zł (średniorocznie 116 581,2 zł). Poniesione zostały one na zakup samochodu służbowego do przewozu osób, rozbudowę systemu monitoringu miasta (zakupiono siedem kamer obrotowych, trzy kamery stałe, kamerę mobilną, klimatyzator do serwerowni, komputer stacjonarny, dodatkowe licencje do serwera obsługującego system monitoringu), a także na zakup centrali telefonicznej i oprogramowania do obsługi kadr i plac.

(dowód: akta kontroli, str. 480, 484, 573-578, 600-607, 629-634, 2444)

4.3. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych wynosiło odpowiednio 193 128,54 zł, 206 627,12 zł i 233 822,58 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 492-494, 496-497, 515-516, 528-531, 546-547)

⁴⁶ Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2005 r. Nr 2, poz. 52.

4.4. Wydatki ponoszone na Straż stanowiły przeciętnie 0,92% wydatków bieżących Miasta Opola⁴⁷. Relacja ta, w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, malała od 0,95% w 2012 r., przez 0,93% w 2013 r. do 0,88% w roku 2014⁴⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 480, 484, 1108)

W poszczególnych latach Straż zgłaszała samorządowi Miasta Opola potrzeby w zakresie wyposażania. W 2012 r. wnioskowano o środki na wyposażenie Straży w łącznej kwocie 995 300 zł na rozbudowę stacjonarnego monitoringu wizyjnego, zakup samochodu specjalistycznego, zakup kamery mobilnej oraz urządzeń klimatyzacyjnych. W planie finansowym na 2012 r. uwzględniono kwotę 162 200 zł na zakup samochodu i kamery mobilnej. W 2013 r. wnioskowano o środki na wyposażenie Straży w łącznej kwocie 1 093 800 zł na rozbudowę stacjonarnego monitoringu wizyjnego, zakup radiostacji cyfrowych, kamery mobilnej, klimatyzatorów oraz komputera stacjonarnego. W planie finansowym na 2013 r. uwzględniono kwotę 23 000 zł na zakup klimatyzatora i komputera stacjonarnego. W 2014 r. wnioskowano o środki na wyposażenie Straży w łącznej kwocie 502 000 zł na rozbudowę stacjonarnego monitoringu wizyjnego i centrali telefonicznej. W planie finansowym na 2014 r. uwzględniono 142 000 zł na rozbudowę monitoringu i zakup centrali telefonicznej.

(dowód: akta kontroli, str. 699-702)

4.5. W latach 2012-2014 wskaźnik kosztów jednej interwencji „przeliczeniowej” rozumiany jako iloraz liczby interwencji i wydatków bieżących (kosztów ogółem) wynosił przeciętnie 47,51 zł⁴⁹ i stanowił odpowiednio 135,8% oraz 96,4% wskaźników wzorcowych. W poszczególnych latach liczba interwencji „przeliczeniowych” wzrosła z 84 565,47 w 2012 r., przez 107 910,29 w 2013 r. do 109 243,57 w roku 2014. Wskaźnik kosztów jednej interwencji przeliczeniowej (w zł) zmniejszył się z 56,12 w 2012 r., przez 44,47 w 2013 r. do 43,85 w roku 2014.

(dowód: akta kontroli, str. 480, 484, 649, 872-873, 2444)

4.6. Koszt utrzymania Straży przypadający na jednego mieszkańca w latach 2012-2014 wynosił średnio 39,66 zł⁵⁰. Uzyskany wskaźnik stanowi 119,3% i 152,3% wskaźników wzorcowych. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą koszt ten wynosił odpowiednio 39,04 zł w 2012 r., 39,94 zł w 2013 r. i 40,06 zł w 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 480, 484, 2444)

Koszt utrzymania Straży przypadający na jednego mieszkańca, z uwzględnieniem amortyzacji wynosił w latach 2012-2014 średnio 41,43 zł. Uzyskany wskaźnik stanowi 121,35% i 154,4% wskaźników wzorcowych. Koszt na jednego mieszkańca, w poszczególnych latach, wynosił 40,63 zł, 41,66 zł i 42,02 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 480, 484, 492, 2445)

⁴⁷ Wydatki bieżące Miasta Opola wynosiły w latach 2012-2014 odpowiednio 497 600 445,40 zł, 510 785 64,57 zł oraz 544 271 266,92 zł.

⁴⁸ Wydatki ogółem Straży w odniesieniu do wydatków ogółem Miasta Opola stanowiły 0,95%, przy czym relacja ta w okresie objętym kontrolą malała od 0,99% w 2012 r., przez 0,94% w 2013 r. aż do 0,91% w 2014 r.

⁴⁹ Natomiast wskaźnik kosztów interwencji rozumiany jako iloraz liczby interwencji i części wydatków bieżących stanowiących udział w kosztach ogółem, w stosunku obliczonym jako udział pracochłonności na realizację działań straży, które generują wyniki objęte ewidencją w pracochłonności ogółem, wynosił w okresie objętym kontrolą średnio (w zł) 4,04, a w poszczególnych latach odpowiednio: 3,76 – w 2012 r.; 4,18 – w 2013 r. oraz 4,17 w 2014 r.

⁵⁰ Jako koszty ujęto wydatki bieżące Straży oraz wydatki bieżące Miasta Opola wskazane jako związane z działaniami Straży.

4.7. Koszt utrzymania Straży przypadający na jeden km² w latach 2012-2014 wynosił średnio 49 490,91 zł⁵¹. Uzyskany wskaźnik stanowi 68,27% i 118,9% wskaźników wzorcowych.

(dowód: akta kontroli, str. 480, 484, 2445)

Koszt utrzymania Straży przypadający na jeden km² z uwzględnieniem kosztów amortyzacji, w latach 2012-2014 wynosił średnio 51 678,30 zł. Uzyskany wskaźnik stanowi 69,5% i 116,9% wskaźników wzorcowych. Koszt w poszczególnych latach wynosił 51 157,09 zł, 51 842,63 zł i 52 035,20 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 480, 484, 492, 2446)

4.8. Koszt utrzymania jednego etatu strażnika w latach 2012-2014 wynosił średnio 80 988,94 zł⁵². Uzyskany wskaźnik stanowi 110,8% i 116,9% wskaźników wzorcowych. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą koszt ten wynosił odpowiednio 80 442,17 zł, 81 335,23 zł i 81 189,42 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 480, 484, 2446)

Koszt utrzymania jednego etatu strażnika z uwzględnieniem amortyzacji, w latach 2012-2014 wynosił średnio 84 568,48 zł. Uzyskany wskaźnik stanowi 112,6% i 118,7% wskaźników wzorcowych. Koszt w poszczególnych latach wynosił 83 715,54 zł, 84 837,38 zł i 85 152,52 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 480, 484, 492, 2447)

4.9. Wskaźnik kosztów osobowych jednej interwencji „przeliczeniowej” rozumiany jako iloraz wydatków osobowych i liczby interwencji, w latach 2012-2014 wynosił przeciętnie 39,49. Uzyskany wskaźnik stanowi 133,7% i 93,9% wskaźników wzorcowych. W poszczególnych latach objętych kontrolą wskaźnik kosztów osobowych jednej interwencji przeliczeniowej zmniejszył się z 46,58 w 2012 r., przez 36,8 w 2013 r. do 36,66 w roku 2014.

(dowód: akta kontroli, str. 480, 484, 649, 872-873, 2447)

4.10. Na podstawie próby 18 wydatków⁵³ wybranych z zastosowaniem kryterium najwyższej wartości w grupach wynagrodzeń bezosobowych, zakupów materiałów i wyposażenia oraz szkoleń stwierdzono, iż we wszystkich przypadkach wydatki Straży poprzedzone zostały konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców⁵⁴. W badanej próbie: 12 wydatków poprzedzonych zostało rozpoznaniem rynku, skierowaniem zapytań ofertowych i wyborem najlepszego wykonawcy⁵⁵, trzy wydatki poprzedzone zostały przetargami nieograniczonymi, dwa wydatki zamówieniem z wolnej ręki poprzedzonym dwukrotnym unieważnieniem przetargów nieograniczonych. W jednym przypadku wydatkowanie kwoty 880 zł zostało poprzedzone wyborem najkorzystniejszej oferty na udział w szkoleniu dotyczącym zamówień publicznych, uzyskanej w ramach rozpoznania rynku.

(dowód: akta kontroli, str. 748-751, 878-879)

4.11. Wysokość wynagrodzenia pracowników Straży ustalana była na podstawie *Regulaminu Wynagradzania Pracowników Straży*, w oparciu o kryterium zajmowanego stanowiska, które było uzależnione od posiadanego wykształcenia i doświadczenia. Pracownikom zatrudnionym na stanowiskach związanych

⁵¹ Jak w przypisie 51.

⁵² Jak w przypisie 51.

⁵³ Badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 74 139,21 zł.

⁵⁴ Badanie NIK ograniczyło się 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 z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

⁵⁵ Wysokość tych wydatków nie przekraczała progu określonego w ustawie *Prawo zamówień publicznych*.

z kierowaniem zespołem przysługiwał dodatek funkcyjny, a z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań mógł być przyznawany dodatek specjalny.

(dowód: akta kontroli, str. 780-790, 793-796, 886-890)

4.12. W latach 2012-2014 Straż na wynagrodzenia wydatkowała odpowiednio 3 814 718,35 zł, 3 855 009,15 zł i 3 887 969,08 zł, w tym na wynagrodzenia strażników w poszczególnych latach 3 372 779,87 zł, 3 382 348,40 zł i 3 364 583,77 zł. Wydatki na wynagrodzenia pozostałych pracowników wyniosły w okresie objętym kontrolą 441 938,48 zł w 2012 r., 472 660,75 zł w 2013 r. i 523 385,31 zł w 2014 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie strażników w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wynosiło 4 070,52 zł, 3 935,03 zł i 4 026,32 zł⁵⁶. W grupie pozostałych pracowników przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło 2 928,55 zł, 2 980,90 zł i 3 228,08 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 481-483, 651)

4.13. W latach 2012-2014 Straż zawarła łącznie 16 umów zlecenia⁵⁷. W okresie tym nie zawierano natomiast umów o dzieło. Żadna z umów nie została zawarta z pracownikami straży miejskiej, jak również nie zlecano na zewnątrz realizacji zadań statutowych Straży. W poszczególnych latach objętych kontrolą na sfinansowanie zobowiązań wynikających z ww. umów poniesiono wydatki w kwotach 40 380 zł, 37 680 zł i 37 788,10 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 480, 822)

Na podstawie badania próby dziewięciu umów wybranych z zastosowaniem kryterium najwyższej wartości stwierdzono, iż nie wystąpiły przypadki zlecenia realizacji zadań, które mogły być wykonane w ramach obowiązków służbowych przez pracowników Straży. Przedmiotem tych umów był stały nadzór nad eksploatacją sieci komputerowej, świadczenie usług psychologicznych oraz wykonywanie zadań służby BHP. We wszystkich badanych przypadkach umowy zostały zrealizowane terminowo i w pełnym zakresie, jednakże w żadnej z nich nie określono zasad odbioru i oceny prawidłowości jej wykonania. Do każdej umowy wystawiony został rachunek, na którym Komendant potwierdził jej wykonanie. Efekty zleconych prac były wykorzystywane w wypełnianiu statutowych obowiązków Straży.

(dowód: akta kontroli, str. 823-826)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na fakt, że poziomy wskaźnika kosztu utrzymania Straży przypadającego na jednego mieszkańca oraz wskaźnika kosztu utrzymania Straży przypadającego na jednego mieszkańca z uwzględnieniem amortyzacji, znacząco odbiegają od przeciętnych wskaźników, obliczonych dla wyselekcjonowanej, według kryterium liczby ludności, grupy miast objętych kontrolą (wynosząc 152,3% i 154,4% tych wskaźników).

Poziom uzyskanych przez Straż wskaźników: liczby strażników przypadających na 10 tys. mieszkańców i liczby mieszkańców przypadających na jednego strażnika oraz liczby strażników przypadających na jeden oznakowany samochód służbowy (radiowóz) wynoszący odpowiednio 130,3%, 69,9% i 136% wskaźników wzorcowych, obliczonych dla wyselekcjonowanej według kryterium liczby ludności grupy miast objętych kontrolą, należy uznać jako przewyższający stan oczekiwany

⁵⁶ Na poszczególnych stanowiskach służbowych przeciętne wynagrodzenie miesięczne strażników wynosiło w 2012 r. od 2 377,11 zł do 10 085,53 zł; w 2013 r. od 2 173,12 zł do 8 097,08 zł oraz w 2014 r. od 2 365,24 zł do 8 712,18 zł.

⁵⁷ W roku 2012 zawarto 6 umów zlecenia, a w latach 2013-2014 po 5 rocznie.

i ocenić pozytywnie. Wskaźniki te wskazują, że zapewniona została Straży możliwość wpływu na bezpieczeństwo mieszkańców.

Pozostałe wskaźniki mieszczą się w wyznaczonym przedziale (+/- 20%) przeciętnych wskaźników, obliczonych dla wyselekcjonowanej według kryterium liczby ludności grupy miast objętych kontrolą.

Z analizy porównawczej Straży 16 miast wojewódzkich wynika, że Opole dysponuje dobrym potencjałem zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom, z uwagi na warunki pracy stworzone strażnikom. Ustalono, że na 1 strażnika przypada najmniejsza w wyselekcjonowanej grupie miast liczba mieszkańców – 2 041 (średnia dla 16 miast wynosi 2 448), a powierzchnia miasta do patrolowania wynosiła 1,64 km² (średnia dla 16 miast wynosi 1,28 km²). Dodatkowo, ponownie wskazać należy na jeden z najwyższych poziomów wydatków w przeliczeniu na 1 mieszkańca miasta – 39,68 zł.⁵⁸

Komendant Straży, po zapoznaniu się ze wskaźnikami wzorcowymi oraz wskaźnikami wyliczonymi dla Straży Miejskiej w Opolu, zwrócił uwagę na to, że bardzo duży wpływ na przedstawione wskaźniki: kosztu jednej interwencji przeliczeniowej (jego zwiększenie), kosztów osobowych dla jednej interwencji przeliczeniowej (ich zwiększenie) i rocznej liczby interwencji przeliczeniowych przypadających na strażnika (jej zmniejszenie) ma fakt braku wykorzystywania w działalności Straży urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenie przepisów ruchu drogowego (tzw. fotoradarów). W ocenie Komendanta szczególnie widoczne jest w przypadku straży z Zielonej Góry, Opola, Rzeszowa i Białegostoku, które to jednostki wydają się być mniej wydajne oraz droższe od pozostałych, a szczególnie od straży z Wrocławia, Poznania i Szczecina posiadających wysokie poziomy wskaźników: liczby wystawionych mandatów i odsetka wykroczeń ujawnionych ww. urządzeniami rejestrującymi.

(dowód: akta kontroli, str. 2440-2450)

Komendant wskazał też, że *porównanie Straży Miejskiej w Opolu nieposiadającej urządzeń do rejestracji prędkości pojazdów, ze strażami posiadającymi na wyposażeniu takie urządzenia dyskwalifikuje w znacznym stopniu naszą jednostkę, ponieważ różnica interwencji będzie zawsze niższa o wartości interwencji związane z obsługą fotoradaru i może kształtować się nawet do 60% (dane na podstawie tabeli 7.1.4). Kolejnym elementem mniejszej ilości interwencji będą wytyczne Prezydenta Miasta Opola na ukierunkowanie naszych zadań na kontrole porządkowe.*

Dodatkowo Komendant wyjaśnił, że *wysoki koszt utrzymania jednego etatu strażnika wynika w znacznej mierze z faktu, iż w Straży Miejskiej w Opolu zatrudnieni są dłużej pracownicy z wysokim stażem pracy, brak nowych etatów i mała rotacja pracowników powoduje to, że koszty wynagrodzeń i koszty wysługi lat pracy oraz 20% regulaminowa premia powodują właśnie takie koszty. Należy także uwzględnić fakt, że miasto Opole należy do tych, w których jest bardzo niski stopień bezrobocia i w przypadku naboru na stanowisko strażnika, zbyt niskie wynagrodzenie powodowałoby trudności w znalezieniu i zatrudnieniu nowych pracowników. Na koszt utrzymania jednego etatu strażnika należy również wliczyć nagrody jubileuszowe dla pracowników za dłużej pracę, koszty zakupu i utrzymania transportu w celu wykonywania ustawowych obowiązków, rozbudowę monitoringu wizyjnego miasta, jak również utrzymanie siedziby jednostki. W 2015 r. nastąpi rozbudowa monitoringu o kolejne siedem kamer, jak również rozbudowa serwerowni do obsługi monitoringu, ponieważ obecna wyczerpuje możliwość podłączenia dodatkowych kamer.*

(dowód: akta kontroli, str. 2451)

⁵⁸ Wyższy poziom tego wskaźnika osiągnięto w Warszawie – 75,24 zł i Gdańsku – 40,19 zł.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

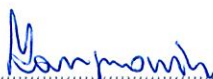
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Opole, dnia 9 listopada 2015 r.

Kontrolerzy
Rafał Marynowicz
starszy inspektor kp


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR
z up.
Janusz Madej
Wicedyrektor
Delegatury NIK w Opolu

.....
podpis

