

LPO.410.030.01.2015
P/15/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/006 – Finansowanie straży miejskich
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontrolerzy</i>	1. Piotr Iwański, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97422 z dnia 17 września 2015 r. 2. Paweł Siuda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97421 z dnia 17 września 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Straż Miejska Miasta Poznania (dalej „Straż Miejska” lub „Straż”); Plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Waldemar Matuszewski, Komendant Straży Miejskiej ¹ <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 7-12)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,² efektywność zadań realizowanych przez Straż Miejską w latach 2012 – 2014.

Straż Miejska wykonywała zadania ustawowe oraz wskazane przez Prezydenta Miasta Poznania. Poziom zatrudnienia był adekwatny do realizowanych przez tę jednostkę zadań, a wydatki z tym związane, poza wskazanymi niżej wyjątkami, były gospodarne.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły działań noszących znamiona niegospodarności, polegających na ponoszeniu kosztów na utrzymanie niektórych niewykorzystywanych albo nieoptymalnie wykorzystywanych pojazdów, a także braku określenia mierników realizacji zaplanowanych celów zadań Straży oraz monitorowania czasu reakcji na zgłoszenia obywateli.

¹ Do 12 maja 2015 r. Komendantem był Wojciech Ratman, od 13 maja 2015 r. obowiązki Komendanta pełnił Waldemar Matuszewski. Z dniem 16 lipca 2015 r. Waldemar Matuszewski objął stanowisko Komendanta.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Straż Miejska w latach 2012-2014 realizowała zadania w oparciu o zaakceptowane przez Prezydenta Miasta Poznania półroczne plany, które obejmowały m.in. ochronę spokoju i porządku w miejscach publicznych, utrzymanie czystości i porządku, kontrole ruchu drogowego, informowanie społeczności lokalnej o zagrożeniach oraz optymalizację systemu reakcji na zgłoszenia obywateli. W planach na 2013 i 2014 r. wyszczególnione zostały działania bieżące, bez wskazania zadań priorytetowych³. W planach na pierwsze i drugie półrocze 2012 r. wskazywano cele główne: ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, realizacja priorytetów lokalnych w zakresie utrzymania czystości i porządku, optymalizacja systemu reakcji na zgłoszenia obywateli w zakresie szybkości, rodzaju kierowanych służb i adekwatności działań. W planach na lata 2013 i 2014 nie wskazywano celów głównych. W zależności od potrzeb, Straży zlecano zadania sezonowe dotyczące np.: kontroli przebiegu akcji deratyzacyjnej, sprawdzenia stanu przygotowania akwenów miejskich i kąpielisk, kontroli oświetlenia ulic, placów, miejsc publicznych oraz organizacji spotkań z przedstawicielami samorządów lokalnych, dyrekcji szkół i innych podmiotów działających na rzecz społeczności lokalnej. Przekazywane Prezydentowi Miasta Poznania półroczne i roczne informacje z działalności Straży nie zawierały informacji o stopniu realizacji zaplanowanych zadań. Spowodowane było to nieokreśleniem w planach mierników realizacji zadań Straży.

Komendant Straży realizował kwartalne zadania premiowe określone przez Prezydenta Miasta. Zadania te dotyczyły bieżącego funkcjonowania Straży⁴. W Straży Miejskiej obowiązywał od 20 maja 2013 r. System Zarządzania zgodnie z normą PN-EN ISO 9001:2009 oraz związana z nim polityka systemu zarządzania⁵, stanowiąca wytyczną dla prawidłowego funkcjonowania systemu. System Zarządzania w Straży był elementem systemu zarządzania funkcjonującego w Urzędzie Miasta Poznania i jednostkach mu podległych. System ten był powiązany ze Strategią Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030⁶.

Zadania Straży wskazane w półrocznych planach nie stanowiły uszczegółowienia celów zwartych w programie i strategii Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 33-38, 414-656)

1.2. W obowiązującym w Urzędzie Miasta Poznania systemie zarządzania (zgodnie z normą PN-EN ISO 9001:2009) określono dwa procesy związane z zadaniami Straży, tj: działania na rzecz porządku i bezpieczeństwa oraz zapewnienie zdolności do prawidłowego wykonywania zadań. Procesom tym przypisano następujące wskaźniki:

³ W planach na I i II półrocze 2013 r. wskazywano priorytety, lecz na poziomie poszczególnych procesów - np. w planie na I półrocze 2013 r. w procesie 3: kontrola infrastruktury miejskiej w zakresie porządku i realizacji przepisów porządkowych, wskazano priorytety – dokonanie przeglądu stanu oświetlenia miasta i oznaczenia posesji porządkowymi (marzec 2013), kontrola przygotowania kąpielisk do sezonu letniego (maj 2013), kontrola realizacji zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania dot. obowiązkowej deratyzacji.

⁴ Np. w 2014 r. zadania te dotyczyły m.in.: organizacji szkoleń dla strażników, zabezpieczenia imprez sportowych, wprowadzenia dodatkowego patrolu, przeprowadzenia naboru

⁵ Wprowadzono zarządzeniem nr 10/2013 Komendanta Straży Miejskiej z dnia 20 maja 2013 r. w sprawie utrzymania w Straży Miejskiej Systemu Zarządzania zgodnego z normą PN-EN ISO 9001:2009.

⁶ <http://www.poznan.pl/mim/main/strategia-rozwoju-miasta-poznania-do-roku-2030-aktualizacja-013,p,14886,26640,26644.html>

- a/ dążenie do zwiększenia liczby funkcjonariuszy aktywnie uczestniczących w patrolach kontrolujących miejsca publiczne, mierzone jako iloraz liczby efektywnych godzin pracy strażników w terenie i rzeczywistego czasu pracy strażników w terenie,
- b/ 90% postępowań przed skierowaniem sprawy do sądu zostanie ukończonych w ciągu 8 tygodni, mierzone jako iloraz liczby zakończonych postępowań w ciągu 8 tygodni i liczby wszczętych postępowań,
- c/ 70% pojazdów zostanie usuniętych w ciągu 2 godzin od potwierdzenia popełnienia wykroczenia, mierzone jako iloraz liczby potwierdzonych wykroczeń i liczby usuniętych pojazdów,
- d/ zapewnienie i wydanie dla 100% funkcjonariuszy Straży przysługujących im sortów mundurowych, mierzone jako iloraz liczby zakupionych i wydanych sortów mundurowych funkcjonariuszom Straży w ciągu roku i liczby przysługujących funkcjonariuszom Straży sortów mundurowych w danym roku,
- e/ wprowadzanie 100% odcinków mandatów karnych do programu informatycznego w rocznym okresie sprawozdawczym, mierzone jako iloraz liczby dostarczonych odcinków mandatów karnych i liczby wprowadzonych odcinków mandatów karnych,
- f/ ukończenie przez 90% skierowanych pracowników kursu dla strażników w ciągu 12 m-cy od zatrudnienia, mierzone jako iloraz liczby osób, które ukończyły kurs i liczby wysłanych na kurs,
- g/ uczestniczenie w szkoleniach doskonalących minimum 80% funkcjonariuszy, mierzone jako iloraz liczby funkcjonariuszy uczestniczących w szkoleniach i ich ogólnej liczby,
- h/ nieprzekroczenie 3% liczby mandatów anulowanych z urzędu lub wybrakowanych, mierzone jako iloraz liczby mandatów podlegające uchyleniu lub brakowaniu i liczby ogólnej liczby nałożonych mandatów karnych,
- i/ realizację 75% zgłoszeń zdjęcia blokad w ciągu 90 minut, mierzone jako iloraz liczby zdjętych blokad i liczby założonych blokad.

Wskaźniki realizacji celów określone w systemie Zarządzania Miasta Poznania nie odnosiły się bezpośrednio do realizacji celów i zadań Straży (wskazanych w planach półrocznych Straży).

dowód: akta kontroli str. 33-38, 414-440, 497-512, 575-586)

1.3. W badanym okresie Straż nie dokonywała identyfikacji i analizy ryzyka nieosiągnięcia celów wskazanych w planach półrocznych.

(dowód: akta kontroli str. 414-440, 497-512, 575-586)

1.4 W ramach posiadanych upoważnień⁷ strażnicy kontrolowali przestrzeganie przepisów, określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lipca 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁸. W 2014 r. dotyczyło to m.in.: kontroli targowisk w zakresie porządku i czystości miejsc prowadzenia handlu oraz przestrzegania przepisów sanitarnych przez sprzedawców i dostawców (222 kontrole), kontroli punktów skupu złomu w zakresie rzetelności i poprawności w prowadzeniu dokumentacji (80 kontrole), kontroli taksówek w zakresie kompletności oznaczenia oraz posiadania przez kierowcę identyfikatora (732 kontrole), a także kontroli oznakowania posesji numerem porządkowym oraz oświetlenia ulic parków i placów (12 616 kontrole).

⁷ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. upoważnienia w tym zakresie posiadało 246 strażników

⁸ Dz.U. Nr 208, poz. 2026 ze zm.

Prezydent Miasta na podstawie art. 9u ust. 1 i 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁹ w związku z art. 379 i 380 ustawy z 27 kwietnia 2011 r. prawo ochrony środowiska¹⁰ upoważnił strażników¹¹ do prowadzenia kontroli realizacji przez właścicieli nieruchomości obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz uchwał Rady Miasta Poznania w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Poznania. W ramach ww. uprawnień, w 2014 r. Straż realizowała m.in. kontrole terenów potencjalnie zagrożonych zaśmieceniem (ujawniono 532 nielegalne wysypiska) oraz kontrole akcji deratyzacyjnej (2128 posesji).

W latach 2012-2014 Straż nie przeprowadzała kontroli publicznego transportu zbiorowego¹² w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹³. Komendant wyjaśnił, że system porozumień zawartych przez Zarząd Transportu Miejskiego z ościennymi gminami uporządkował tę problematykę i do Straży nie napływały sygnały o nieprawidłowościach.

W latach 2012-2014 Straż nie realizowała zadań wykraczających poza określone w ustawie o strażach gminnych oraz zlecone przez organy Miasta.
(dowód: akta kontroli str. 161, 414-656, 1251-1254, 1267-1268)

W latach 2012-2014 Straż Miejska nie prowadziła ewidencji czasu pracy w rozbiciu na poszczególne działania. Na potrzeby kontroli NIK oszacowała jednak ten czas i wyniki tego szacunku wskazują, że najwięcej czasu poświęcała na działania prewencyjne. Czynności patrolowe i kontrolne zajmowały strażnikom ok. 20% czasu ich pracy, obsługa monitoringu wizyjnego - ok. 13,3%, czynności służby dyżurnej - ok. 8,4%, patrole szkolne - ok. 8,3%, ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej - ok. 3,4%, a zabezpieczenie imprez oraz uroczystości – ok. 2%. Obsługa kancelaryjna, kadrowa, techniczna oraz koordynacja służb stanowiły ok. 17% czasu pracy Straży.

Mandaty z tytułu wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji ujawnione przez urzędniki rejestrujące stanowiły w latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio 26,9%, 27,1% oraz 23,4% ogólnej liczby mandatów za wykroczenia.
(dowód: akta kontroli str. 161-164)

1.5. Straż Miejska, realizując zadania w zakresie ochrony porządku publicznego, współpracowała z Policją na zasadach określonych w porozumieniu z 29 marca 2012 r. o współpracy Policji i Straży Miejskiej na terenie miasta Poznania. W 2012 r. zorganizowano 555 patroli mieszanych w składzie strażnik i policjant oraz zorganizowano 15 szkoleń. Zorganizowano również 23 wspólne akcje prewencyjne, w których 67 razy zaangażowani byli poszczególni strażnicy. W 2013 r. zorganizowano 57 patroli mieszanych, sześć szkoleń oraz 34 akcje prewencyjne (strażnicy zaangażowani 119 razy). W 2014 r. liczba patroli mieszanych wyniosła 94. Zorganizowano jedno szkolenie oraz 61 akcji prewencyjnych (strażnicy zaangażowani 801 razy). Ponadto, w latach 2012-2014 odbywały się spotkania organizacyjne w celu doskonalenia form współpracy i omówienia zadań i spraw bieżących, jak również współorganizowano imprezy, festyny i spotkania dla dzieci i młodzieży.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

¹¹ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. upoważnienia w tym zakresie posiadało 225 strażników

¹² Zadanie to wynika z art. 11 ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm. – dalej: ustawa o strażach gminnych).

¹³ Dz. U. z 2011 r., Nr 5, poz. 13 ze zm.- dalej: ustawa o publicznym transporcie zbiorowym.

W kontrolowanym okresie Straż prowadziła współpracę z innymi organami, w tym z: Państwową Strażą Pożarną, Strażą Ochrony Kolei, Strażą Leśną, Wojewódzką Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną, Okręgowym Urzędem Miar i Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Środowiska. Współpraca ta miała charakter doraźny i wynikała z realizowanych aktualnie działań.

(dowód: akta kontroli str. 123-149, 441-496, 513-574, 587-656)

1.6 Zadania określone w ustawie o strażach gminnych zostały uwzględnione w Statucie Straży Miejskiej Miasta Poznania¹⁴. Statut definiował m.in. obszar działania oraz przedmiot działalności Straży. Obowiązujący w latach 2012-2014 regulamin Straży Miejskiej Miasta Poznania¹⁵ określał strukturę organizacyjną jednostki, stanowiska pracy oraz zadania Komendanta. W strukturze organizacyjnej ustanowiono cztery wydziały, którymi kierowali naczelnicy oraz 13 referatów, na czele których stali kierownicy. Zakres zadań podległych pracownikom, zgodnie z regulaminem określał Komendant w drodze zarządzenia. W zarządzeniu Komendanta w sprawie określenia zakresu zadań pracowników podległych Komendantowi Straży Miejskiej¹⁶ ustalono zadania zastępców komendanta, naczelników wydziałów, kierowników referatów i głównego księgowego. W regulaminie oraz w ww. zarządzeniu nie zostały szczegółowo określone zadania poszczególnych komórek organizacyjnych. Zadania poszczególnych pracowników zostały określone w kartach stanowisk pracy.

W wyniku kontroli ośmiu kart stanowisk pracy ustalono, że w zakresach obowiązków strażników nie uwzględniono trzech zadań wynikających z ustawy o strażach gminnych: kontroli publicznego transportu drogowego¹⁷, współdziałania z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń¹⁸ i informowania społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń¹⁹. Komendant wyjaśnił, że karta stanowiska pracy jest dokumentem fakultatywnym i zawiera jedynie zakres podstawowych czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracowników. Nie było zatem potrzeby przepisywania wszystkich ustaw i rozporządzeń, z których wynikają uprawnienia do działania strażników. W ocenie Komendanta współdziałania z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy przy usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń nie występowały na tyle często, aby zaliczyć je do podstawowych czynności strażników.

(dowód: akta kontroli str. 13-32, 783-787, 798-848, 1251-1254, 1257)

1.7. W ocenie Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu współpraca Straży i Policji pozwalała na bieżącą wymianę doświadczeń i wiedzy w zakresie aktualnego stanu zagrożenia przestępczością na danym terenie oraz na dostosowanie dyslokacji służb w miejsca, w których rzeczywiście istnieje takie zapotrzebowanie. Strażnicy, obok policjantów, stanowią element systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, czuwanie nad tym porządkiem, kontrola ruchu drogowego w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym są obszarami działań powierzonymi zarówno Policji jak i Straży. Komendant Wojewódzki wskazał jednak, że pomimo zbieżności celów Policji

¹⁴ Nadany Uchwałą LXVII/924/V/2010 Rady Miasta Poznania z 2 lutego 2010 r.

¹⁵ Nadany Uchwałą nr LXXIX/887/IV/2005 Rady Miasta Poznania z dnia 11 października 2005 r., zmieniony Uchwałą nr LXIV/895/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 8 grudnia 2009 r.

¹⁶ Zarządzenie nr 10 z dnia 25 stycznia 2006 r.

¹⁷ art. 11 ust. 1 pkt 2a ustawy o strażach gminnych

¹⁸ art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o strażach gminnych

¹⁹ art. 11 ust. 1 pkt 8 ustawy o strażach gminnych

ma obszerniejszy katalog działań, niż straże gminne/miejskie. Działalność Straży na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi uzupełnienie i wsparcie działań realizowanych przez Policję.
(dowód: akta kontroli str. 664-665)

Z opinii Komendanta Miejskiego Policji w Poznaniu wynikało, że współdziałanie ze Strażą Miejską przynosi korzyści polegające m.in. na stałej wymianie informacji o zagrożeniach, wspólnym prowadzeniu działań porządkowych, organizowaniu wspólnych kontroli ruchu drogowego, wymianie doświadczeń policjantów i strażników, wymianie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych za pomocą systemu monitoringu. Policjanci i strażnicy prowadzili wspólnie szereg działań profilaktyczno-edukacyjnych oraz realizowali przedsięwzięcia wieloletnie jak np. miejski program „Szkoła wolna od narkotyków i przemocy”. W okresie zimowym Straż wraz z Policją i Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie realizowała działania w ramach pomocy osobom bezdomnym. Zdaniem Komendanta dzięki działaniom Straży w sferze ujawniania i realizacji zadań o charakterze porządkowym możliwe jest skierowanie policjantów do działań o poważniejszym charakterze. Współdziałanie Komendy Miejskiej Policji i Straży przebiegało w sposób prawidłowy i nie dochodziło do niepotrzebnego dublowania się działań.

(dowód: akta kontroli str. 667-669)

1.8. Prezydent Miasta Poznania zatwierdzał półroczne plany pracy Straży. Plany te były opiniowane przez Wydział Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa Urzędu Miasta Poznania (dalej Urząd Miasta). Ponadto, jak wyjaśnił Prezydent, cele i priorytety Straży omawiane były w trakcie cotygodniowych spotkań Zastępcy Prezydenta z Komendantem Straży.

W programie strategicznym „Bezpieczny Poznań”, będącym częścią Strategii Rozwoju Miasta Poznania do 2030 r., zawarto mierniki i wskaźniki dotyczące realizacji zadań przez Straż Miejską, z tego dwa wskaźniki kontekstowe²⁰ i trzy wskaźniki strategiczne²¹. Wielkość wskaźników określono na poziomie bazowym (dla 2010 r., a przy programach nowych lub znacząco zmienionych dla innych lat), pośrednim (dla 2020 r.) i docelowym (dla 2030 r.).

Bieżąca ocena efektywności realizacji zadań i wykorzystania środków będących w dyspozycji Straży realizowana była na podstawie przedkładanych Prezydentowi Miasta oraz Przewodniczącemu Rady Miasta dwutygodniowych sprawozdań, które zawierały zarówno opis realizowanych przez Straż przedsięwzięć, jak i zestawienie liczbowe podejmowanych działań bieżących, doraźnych i zleconych (w tym liczbę ukaranych za wykroczenia). Co kwartał Komendant Straży przekazywał Prezydentowi sprawozdanie z wykonania wyznaczonych do realizacji zadań premiowych.

Oprócz dwutygodniowych informacji przedkładanych Prezydentowi, Straż Miejska sporządzała półroczne sprawozdania z działalności oraz roczną informację nt. stanu porządku publicznego w mieście, która była przedstawiana podczas posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa i Porządku dla Miasta Poznania oraz Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Rady Miasta Poznania. Ponadto, Komendant przedstawiał informacje dotyczące konkretnych zagadnień, które były omawiane na posiedzeniach ww. Komisji.

²⁰ wskaźniki kontekstowe: zakłócenia porządku publicznego zgłaszane do SMMP, poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania (Badanie Jakości Życia)

²¹ wskaźniki strategiczne: liczba interwencji w zakresie zaniedbań porządkowych, liczba interwencji w zakresie niewłaściwego parkowania pojazdów, udział odebranych połączeń na nr 986 w liczbie połączeń ogółem (%)

W latach 2012 – 2014 z inicjatywy Miasta, w Straży przeprowadzone zostały dwie kontrole:

- kontrola Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania (lata 2012-2014);
 - audyt doradczy w zakresie realizacji procesu związanego z ujawnionymi wykroczeniami zarejestrowanymi za pomocą fotoradaru, zrealizowany przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miasta Poznania (w 2014 r.).
- (dowód: akta kontroli str. 357-656, 875-970, 1099-1151)

1.9 W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2013 r. przez Komisję Rewizyjną Rady Miasta skierowano do Komendanta wnioski i zalecenia dotyczące:

- zwiększenia skuteczności działania Straży oraz skrócenia czasu interwencji,
- zapewnienia profesjonalizmu w działaniach pracowników Straży,
- przywrócenia całorocznych patroli w centrum miasta,
- zaniechania obowiązku mycia pojazdów przez strażników,
- wyposażenia w środki techniczne z logotypem Straży.

Te zalecenia i wnioski znalazły odzwierciedlenie w półrocznych planach pracy Straży na 2014 r. W celu zwiększenia skuteczności działań i skrócenia czasu reakcji zaplanowano m.in. zwiększenie działań prewencyjnych w ścisłym centrum miasta, również we współpracy z jednostkami policji oraz uaktywniono służbę patrolową w obszarach akwenów i terenów rekreacyjnych. Do analiz miejsc i czasu zgłoszeń zaczęto wykorzystywać elektroniczną książkę interwencji oraz zaplanowano prowadzenie działań wyprzedzających w miejscach występowania największej liczby zgłoszeń. W zakresie zapewnienia profesjonalizmu wprowadzono możliwość powadzenia szerszych konsultacji merytorycznych z bezpośrednimi przełożonymi oraz z radcami prawnymi Straży. Ponadto zwiększono liczbę etatów strażników. Czynności związane z myciem pojazdów zlecono podmiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 1099-1117, 575-656)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nieokreślenie w planach działalności Straży mierników osiągnięcia w kolejnych latach zaplanowanych celów zadań oraz niedokonywanie analizy ryzyka nieosiągnięcia tych celów było niezgodne z punktem 11 załącznika do zarządzenia Komendanta nr 16/2011 z 30 czerwca 2011 r. w sprawie instrukcji procedur kontroli zarządczej. Ten wewnętrzny przepis określał bowiem, że plan działania Straży powinien zawierać listę działań priorytetowych wraz z miernikami realizacji celów oraz miernikami na dany rok.

Ponadto, w myśl standardu nr 6 zawartego w załączniku do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²², 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 tym standardzie zalecono również przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań, przy uwzględnieniu kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności.

NIK dostrzegając niewiążący charakter standardów podkreśla jednak to, że ich właściwe stosowanie może mieć pozytywny wpływ na zapewnienie zrealizowania celów i zadań Straży w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Jest to – w myśl art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³ oraz punktu 4 w zw. z punktem 1 załącznika

²² Dz. Urz. Ministra Finansów nr 15, poz. 84

²³ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

do zarządzenia nr 16/2011 – obowiązkiem Komendanta jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

Komendant wyjaśnił, że sporządzane plany były tworzone zgodnie z wytycznymi Prezydenta Miasta i pismami okólnymi, które nie nakazywały wprowadzenia mierników i wskaźników do zawartych w planach zadań. Odnośnie zaś mierników i wskaźników celów zawartych w obowiązującej Polityce Systemu Zarządzania²⁴ wskazał, że ww. dokument stanowi wytyczną ogólną do działania, dlatego nie wskazuje się w nim mierników i wskaźników do określonych celów.

W ocenie NIK, nieokreślenie mierników i wskaźników utrudniało rzetelne ustalenie stopnia zrealizowania zadań wynikających z planu oraz celów wskazanych w Polityce zarządzania (m.in. dotyczących kreowania wizerunku Straży poprzez sprawność w reagowaniu na zgłoszone przez mieszkańców interwencje - § 2 pkt 5). Skutkiem tego, mimo sygnalizowanych, zarówno przez mieszkańców jak i organy Rady Miasta, problemów z podejmowaniem interwencji przez Straż, czas reakcji na interwencję był analizowany jedynie akcyjnie i w sposób nieusystematyzowany²⁵. (dowód: akta kontroli str. 39-54, 414-440, 497-512, 575-586, 1249-1254, 1270-1271)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała istotnego wpływu na zakres i sposób realizowania przez Straż zadań ustawowych oraz zadań określonych przez Prezydenta Miasta Poznania.

Adekwatność organizacji straży miejskiej w odniesieniu do realizowanych zadań

Opis stanu faktycznego

2.1. Straż Miejska funkcjonuje na obszarze miasta Poznania o powierzchni 261,85 km², zamieszkałego przez 548 150 mieszkańców²⁶. Na jednego strażnika przypada obszar miasta Poznania o powierzchni 1,01 km².

2.2. W okresie objętym kontrolą wskaźnik średniej liczby strażników przypadających na 10 tys. mieszkańców wyniósł w Poznaniu 4,71, przy wartości tego wskaźnika w grupie czterech porównywalnych miast²⁷ oraz w grupie 16 miast wojewódzkich²⁸ wynoszącej odpowiednio: 4,95 i 4,48.

2.3. Na jednego strażnika miejskiego przypadało w okresie objętym kontrolą średnio 2 122 mieszkańców, tj. więcej niż średnio w grupie czterech porównywalnych miast (2 040) i mniej niż średnio w grupie 16 miast wojewódzkich (2 449). (dowód: akta kontroli str. 150-173)

Zaprezentowane wyżej (przeciętne na tle kraju) wskaźniki obrazują warunki, w jakich pracowali strażnicy miejscy w Poznaniu.

²⁴ Załącznik do zarządzenia Komendanta Straży nr 10 z 20 maja 2013 r. – dalej: Polityka zarządzania

²⁵ Ustalenia opisane w punktach 3.1. i 3.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁶ Średnia liczba ludności wg. stanu na koniec lat 2012 – 2014 ustalona na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny. - <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2014,3,8.html#archive> (roczniki demograficzne dotyczące lat 2012-2013). Dane za rok 2014 zostały ustalone na podstawie okresowych regionalnych statystyk oraz informacji prasowych sporządzanych i udostępnianych przez GUS.

²⁷ wskaźnik wzorcowy dla grupy porównawczej - średnia arytmetyczna wyliczona na podstawie danych z wyselekcjonowanej grupy miast wojewódzkich według kryterium liczby ludności – Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań.

²⁸ wskaźnik wzorcowy dla 16 badanych miast - 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)

2.4. Dla określenia wydajności pracy strażników miasta Poznania służy m.in. wskaźnik liczby interwencji „przeliczeniowych”²⁹ przypadających na jednego strażnika. Wyniósł on (średnio) w okresie objętym kontrolą 3 007 i był wyższy od średniego wskaźnika zarówno dla 16 miast wojewódzkich (2 420) jak i dla czterech porównywalnych miast (2 811). Wartości te świadczą o dobrej wydajności poznańskich strażników (druga w porównywalnej grupie i czwarta w kraju), która była względnie stabilna w całym okresie objętym kontrolą. Zauważyć jednak należy, że wpływ na to miał wysoki odsetek wykroczeń zarejestrowanych urządzeniami rejestrującymi we wszystkich wykroczeniach ujawnionych przez poznańskich strażników. Średnio w okresie objętym kontrolą wyniósł on 25,2%, podczas gdy w grupie czterech porównywalnych miast wynosił on 18,8%, a w grupie 16 miast wojewódzkich tylko 12,3%. W strukturze rodzajów interwencji (pouczenie, mandat, wnioski do sądu, przekazanie sprawy innemu organowi) dominowały interwencje zakończone mandatami (średnio 73,9%, w stosunku do 22,2 % pouczeń i innych środków oddziaływania wychowawczego wymienionych w art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń³⁰). Oznacza to, że charakter działań Straży Miejskiej w Poznaniu nastawiony był na karanie mandatami, bardzo często z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących przekroczenia prędkości, co nie sprzyjało budowaniu pozytywnego wizerunku strażnika wśród mieszkańców Poznania. (dowód: akta kontroli str. 165-173)

2.5. Straż Miejska funkcjonuje jako jednostka budżetowa³¹. W strukturze tej jednostki wydzielone zostały następujące komórki organizacyjne: Komenda (Komendant Straży i jego zastępcy), Wydziały podległe bezpośrednio zastępcy komendanta ds. prewencji: Centrum (z referatami Winogrady, Piątkowo, Stare Miasto), Zachód (z referatami Grunwald, Jeżyce), Wschód (Nowe Miasto, Wilda) i Koordynacji Służb (z referatami Koordynacji Służb, Wsparcia Wewnętrznego), Referaty podległe bezpośrednio zastępcy komendanta ds. logistyki: Kadr, Szkoleń i BHP, Administracyjno-Techniczny i Organizacyjno-Kancelaryjny oraz Referat Finansowo-Księgowy podległy Komendantowi Straży³². Obowiązująca w okresie objętym kontrolą struktura organizacyjna Straży uwzględniała podział terytorialny Miasta i była adekwatna do zadań straży miejskiej.

Między innymi w wyniku sygnałów pochodzących od mieszkańców i radnych miejskich, dotyczących np. braku szybkiej interwencji Straży, podjęto działania w celu opracowania nowej struktury tej formacji, która pełniej odpowiadać będzie potrzebom mieszkańców i organów Miasta.

Według nowego regulaminu organizacyjnego, który ma obowiązywać od 1 stycznia 2016 r. w strukturze Straży nie będzie Wydziałów, a Zastępcom Komendanta: ds. prewencji i ds. ogólnomiejskich podlegać będą odpowiednio: referaty sześciu części Poznania³³, oraz referaty: Koordynacji Służb, Interwencyjny, Zarządzania Operacyjnego i Drogowy. Komendantowi Straży, oprócz jego zastępców i głównego księgowego podlegać będą cztery referaty (Kadr i Szkoleń, Kancelaryjny,

²⁹ liczona jako iloczyn liczby wyników działań straży objętych ewidencją i wag im przypisanych: liczba interwencji przeliczeniowych = waga* x liczba wyników działań straży objętych ewidencją (* Na podstawie średniej arytmetycznej (dla 16 miast wojewódzkich) szacowanych pracochłonności poszczególnych interwencji przypisano wagę 1,0 interwencji o najmniejszej pracochłonności. Wagi dla pozostałych interwencji o większych pracochłonnościach zostały obliczone jako iloraz uśrednionego czasu danej interwencji do uśrednionego czasu najmniej pracochłonnej interwencji, której przypisano wagę 1,0.)

³⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.

³¹ Utworzono ją od 1 stycznia 2006 r. zgodnie z uchwałą nr LXXIX/886/IV/2005 Rady Miasta Poznania z dnia 11 października 2005 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą Straż Miejska Miasta Poznania.

³² W dniu 29 września 2015 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XVII/205/VII/2015 w sprawie nadania regulaminu Straży Miejskiej Miasta Poznania, obowiązującą od 1 stycznia 2016 r.

³³ Referaty: Grunwald, Jeżyce, Nowe Miasto, Północ, Stare Miasto i Wilda.

Administracyjno-Techniczny oraz Finansowo-Księgowy) służba BHP, stanowisko ds. kontroli wewnętrznej i radca prawny.

W regulaminie organizacyjnym Straży (obowiązującym do 31 grudnia 2015 r.) nie zostały określone zadania poszczególnych komórek organizacyjnych. Jak pisał Komendant, ich zadania można było określić na podstawie „zakresów czynności/obowiązków” ujętych w kartach stanowisk pracowników, półrocznych planów pracy oraz zapisów regulaminu służby i zarządzenia w sprawie określenia zadań pracowników podległych Komendantowi. Jego zdaniem takie umiejscowienie zadań pozwalało na szybsze reagowanie w przypadku konieczności zmian funkcjonalnych i organizacyjnych.

Potrzebę wskazania zadań komórek organizacyjnych Straży uzasadnia ich określenie w nowym regulaminie organizacyjnym. Wynikało z niego m.in., że referaty „dzielnicowe” zapewniać będą, przy współpracy jednostek pomocniczych Miasta oraz Policji, utrzymanie czystości i porządku na podległym terenie. Zadaniem Referatu Koordynacji Służb będzie koordynacja zabezpieczenia imprez masowych, prowadzenie postępowań na podstawie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia³⁴ oraz podejmowanie działań informacyjnych wśród mieszkańców. Referat Interwencyjny będzie podejmował zgłaszane interwencje oraz sprawował służbę patrolową na obszarze Miasta. Do Referatu Zarządzania Operacyjnego należeć będzie organizacja służby patrolowej i ochrona obiektów komunalnych oraz usuwanie pojazdów. Referat Drogowy nadzorować będzie i realizować sprawy z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pozostałe komórki organizacyjne, występujące również w jednostkach niebędących strażami gminnymi, ujęte w regulaminie obowiązującym od 1 stycznia 2016 r., miały przypisane zadania typowe dla tych komórek, powiązane bezpośrednio z ich nazwą.

Pracownicy Urzędu Miasta w kolejnych latach okresu 2012-2014 wspierali działania Straży związane z obsługą księgową mandatów karnych wystawionych przez strażników oraz egzekucją administracyjną tych należności (w wymiarze odpowiednio 9, 7 i 6,6 etatu) oraz z rozliczeniami związanymi z obsługą budynków i lokali zajmowanych przez Straż (w wymiarze 0,25 etatu). Na wynagrodzenia ww. pracowników Urząd Miasta Poznania wydatkował w latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 1 219 209,43 zł, 1 181 882,38 zł i 1 166 167,19 zł.
(dowód: akta kontroli str. 13-32, 150-164, 1249-1254)

2.6. Zatrudnienie w Straży wzrosło z 296 osób (291,325 etatów) w 2012 r. do 306 osób (300,175 etatów) w 2014 r. Wzrost zatrudnienia w Straży nie dotyczył strażników, bowiem ich liczba zmalała z 262 osób (260,2 etatów) w 2012 r. do 260 osób (257,55 etatów) w 2014 r. Spowodowane było to odejściem w tym okresie od wykonywania obsługi monitoringu miejskiego przez strażników na rzecz wykonywania tych zadań przez pracowników administracyjnych. W okresie objętym kontrolą wskaźnik obrazujący proporcję średniej liczby etatów administracyjnych do średniej liczby etatów strażników wyniósł 0,14. Wartość tego wskaźnika nie odbiegała od średniego wskaźnika w grupie czterech porównywalnych miast (0,15) oraz średniego wskaźnika w grupie 16 miast wojewódzkich (0,16).
(dowód: akta kontroli str. 150-173)

³⁴ Wprowadzony ustawą z dnia 24 sierpnia 2001 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.)

2.7. W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin premiowania i nagradzania pracowników Straży Miejskiej³⁵, zgodnie, z którym wprowadzono w Straży premię zmienną i regulaminową. Premia regulaminowa nie była elementem systemu motywacyjnego zwiększającego poziom zaangażowania strażników³⁶. Premia zmienna³⁷ była natomiast uzależniona od oceny całokształtu pracownika dokonywanej przez bezpośrednich przełożonych, a w szczególności (w przypadku strażników) wypełniania obowiązków, o których mowa w art. 27 ustawy o strażach gminnych. Ocena mogła być przeprowadzana za pomocą formularza zawierającego katalog wykonanych czynności służbowych oraz przypisanych do nich punktów. Zgodnie z proponowaną w formularzu punktacją najwyższą premiowane były działania z własnej inicjatywy strażnika dotyczące zatrzymań na gorącym uczynku sprawców dokonujących czynów: przeciwko życiu i zdrowiu (10 pkt), kradzieży pojazdu (6 pkt), natomiast najniższą premiowane było postępowanie mandatowe dotyczące wykroczenia drogowego (0,1 pkt). Nie punktowano postępowań mandatowych dokonywanych „z polecenia” oraz czynności: legitymowania, pouczenia, notatek do sądu i policji oraz legitymowania. Za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, Komendant Straży mógł przyznać nagrodę³⁸. Oprócz tego, corocznie przyznawana była dwóm strażnikom (jednemu strażnikowi szkolnemu i jednemu strażnikowi odpowiedzialnemu za rejon służbowy lub rejon samorządu pomocniczego) nagroda „Najlepszy strażnik Straży Miejskiej Miasta Poznania” w wysokości 5 000 zł brutto. Prawo do zgłoszenia kandydatów do tej nagrody miały rady samorządów jednostek pomocniczych lub dyrekcje szkół oraz naczelnicy wydziałów Straży Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 1272-1291)

2.8. W latach 2012-2014 pracownicy Straży uczestniczyli w 46 kursach i szkoleniach. Co roku prowadzone było szkolenie z posługiwania się pałą wielofunkcyjną typu TONFA oraz szkolenie podstawowe strażników miejskich. Strażnicy upoważnieni do kontroli ruchu drogowego brali udział w okresowych szkoleniach, o których mowa w § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego³⁹. Ponadto, prowadzone były m.in. szkolenia z zakresu przepisów zawartych w ustawach, kodeksie wykroczeń i prawie miejscowym, uprawniających strażników do nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym oraz z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a także kurs dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych. W 2014 r. przeprowadzono specjalistyczne szkolenie dla strażników, którzy wykonują zadania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia. Komendant corocznie brał udział w szkoleniach dla komendantów straży miejskich i gminnych, organizowanych przez Prefekturę Krajowej Rady Komendantów Straży Miejskich i Gminnych.

W kursach i szkoleniach, w poszczególnych latach okresu 2012-2014, uczestniczyło odpowiednio: 178, 259 i 255 strażników. W 2012 r. więcej niż raz w szkoleniach uczestniczyło 65 osób, więcej niż dwa razy – 21 osób, więcej niż trzy razy – 4 osoby. W 2013 r. było to odpowiednio 78 osób, 89 osób i 62 osoby, a w 2014 r. –

³⁵ Wprowadzony zarządzeniem Komendanta nr 25 z dnia 20 maja 2009 r. jako załącznik do regulaminu wynagradzania pracowników Straży, zmieniony zarządzeniem nr 31 Komendanta z dnia 17 grudnia 2010 r. oraz zarządzeniem nr 19/2011 r. z dnia 20 lipca 2011 r.

³⁶ Była powiązana z przepracowaniem w Straży Miejskiej 5 lat oraz 15 lat ogółem w strażach miejskich.

³⁷ Jej wysokość nie mogła przekroczyć 35% wynagrodzenia zasadniczego pracownika i mogła być przyznana na okres nie dłuższy niż 3 miesiące.

³⁸ Jednorazowa nagroda nie mogła przekroczyć 150% ostatniego wynagrodzenia miesięcznego (bez premii zmiennej), a ich suma w roku nie mogła przekroczyć trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia (bez premii zmiennej),

³⁹ Dz.U. Nr 132 poz. 841 ze zm.

50 osób, 102 osoby i 75 osób. Tematyka szkoleń odpowiadała zadaniom realizowanym przez Straż.

System szkoleń uregulowany został w Zarządzeniu nr 5 Komendanta Straży Miejskiej Miasta Poznania z 8 marca 2012 r. w sprawie określenia zasad szkolenia strażników miejskich oraz pracowników cywilnych zatrudnionych w SMMP. Zgodnie z ww. zarządzeniem, w Straży prowadzone były szkolenia: podstawowe, doskonalące dla kadry kierowniczej, doskonalące dla funkcjonariuszy, samokształcenie kierowane oraz inne szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe. W przywołanym Zarządzeniu określono założenia metodyczne i programowe szkoleń. Sprawdzenie wiedzy strażników w zakresie wybranych tematów powinno odbywać się przynajmniej raz w roku.

Jako wsparcie systemu szkoleń w Straży przyjęto samokształcenie kierowane. Obejmowało ono kanon niezbędnej strażnikowi wiedzy, która podlegała sukcesywnemu doskonaleniu. Komendant w formie komunikatu podawał aktualny zakres tematyczny samokształcenia ze wskazaniem niezbędnych przepisów prawnych bądź zagadnień do opanowania. Od 2012 r. proces samokształcenia został powiązany z okresową oceną pracowniczą. Bezpośredni przełożeni zostali uprawnieni do sprawdzenia wiedzy podległych sobie pracowników. Komendant wyjaśnił, że sprawdzanie wiedzy przy pomocy przykładowych pytań kontrolnych prowadzone było w trakcie oceny pracowniczej. W przypadku pracowników, którzy mieli problem z opanowaniem materiału kierownicy mogli wskazywać im obszary do rozwoju oraz zwiększyć nadzór i kontrolę nad nimi.

Zmiany w przepisach prawnych stanowiących oparcie dla prowadzenia czynności służbowych omawiane były na bieżąco w trakcie instruktaży prowadzonych w toku odprawy do służby. Ponadto informacje dotyczące zmian w przepisach wraz z ich wykładnią oraz poradami dotyczącymi stosowania ich w praktyce publikowano w wydawanym od 2010 r. „Monitorze pracownika straży”. Biuletyn ten był redagowany przez strażników i kolportowany pocztą elektroniczną do poszczególnych ogniw oraz bezpośrednio do strażników. W latach 2012-2014 wydano łącznie 39 numerów „Monitora”. Na wewnętrznym serwerze Straży zamieszczone były wszystkie archiwalne i bieżące numery.

Na podstawie danych z akt osobowych 27 osób zatrudnionych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2015 r. na stanowiskach strażników miejskich ustalono, że cztery z nich rozpoczynając pracę na tych stanowiskach legitymowało się zdaniem z wynikiem pozytywnym egzaminem kończącym szkolenie podstawowe strażników, o którym mowa w art. 25 ustawy o strażach gminnych, a pozostałych 23 zdało ten egzamin z wynikiem pozytywnym w okresie od jednego do siedmiu miesięcy od daty rozpoczęcia pracy strażnika (średnio od rozpoczęcia pracy do daty egzaminu mijало 2,9 miesiąca).

Wymagania dotyczące odpowiedniego wykształcenia i stażu pracy określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁴⁰ oraz w Zarządzeniu nr 10 Komendanta Straży Miejskiej Miasta Poznania z 18 marca 2010 r. w sprawie wprowadzenia zmiany załącznika nr 3 do Regulaminu wynagradzania pracowników Straży Miejskiej Miasta Poznania. W wyniku kontroli akt osobowych 26 strażników (stanowiska od aplikanta do zastępcy komendanta) tj. 10% stanu osobowego stwierdzono, że wszyscy zatrudnieni strażnicy spełniali określone dla danych stanowisk wymagania dotyczące wykształcenia i stażu pracy.

⁴⁰ Dz. U z 2014 r., poz. 1786

(dowód: akta kontroli str. 441-496, 513-574, 587-656, 777-782, 794-797a)

2.9. Wysokość dochodów uzyskanych z tytułu mandatów karnych nałożonych przez Straż Miejską w poszczególnych latach okresu 2012-2014 wynosiła odpowiednio: 4 358,8 tys. zł, 3 714,5 tys. zł i 3 886,1 tys. zł. Udział dochodów z tytułu mandatów karnych w dochodach własnych Miasta Poznania kształtował się w latach 2012-2014 na poziomie od 0,15% do 0,17%, co oznacza, że nie były one istotne w jego budżecie.

(dowód: akta kontroli str.879)

2.10. W latach 2012-2014 Straż ujawniła 131 994 wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, z tego 39 481 wykroczeń ujawniono przy pomocy urządzeń rejestrujących. Odsetek wykroczeń ujawnionych urządzeniami rejestrującymi w grupie wszystkich ujawnionych przez strażników miejskich wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji w latach 2012,2013 i 2014 wynosił odpowiednio: 32,5%, 30,3% oraz 26,7%. W całym tym okresie Straż dysponowała trzema przenośnymi urządzeniami rejestrującymi (fotoradarami).

(dowód: akta kontroli str. 163, 164)

2.11. W regulaminie pracy⁴¹ ustalono, że komendant, zastępcy komendanta, naczelnicy wydziałów, główny księgowy i kierownicy referatów pracują od poniedziałku do piątku w godzinach 7³⁰ – 15³⁰. Pracownicy referatów: koordynacji służb, finansowo-księgowego, kadr i szkoleń, administracyjno-technicznego, organizacyjno-kancelaryjnego pracują od poniedziałku do piątku w godzinach 7³⁰-15³⁰, chyba że przełożony wyznaczył im inne godziny pracy. Zgodnie z ww. regulaminem pracownicy wydziałów Centrum, Zachód i Wschód oraz Referatu Wsparcia Wewnętrzne mogli wykonywać pracę według trzymianowego systemu pracy, przy czym praca mogła odbywać się również w soboty, niedziele i święta. Kierownicy referatów mogli zostać zobowiązani do pracy w zmianowym systemie pracy. W okresie objętym kontrolą w trybie ciągłym pracowała obsługa monitoringu wizyjnego miasta (w strukturze Referatu Wsparcia Wewnętrzne), służba dyżurna, patrol realizujący interwencje wobec osób nietrzeźwych oraz służba patrolowa w Wydziale Centrum. Komendant wyjaśnił, że w innych przypadkach 24-godzinny system pracy był wprowadzany w ramach potrzeb i możliwości kadrowych (np. w czasie EURO 2012 lub w trakcie wyborów).

(dowód: akta kontroli str. 716-782, 1251-1254)

2.12. W latach 2012-2014 Straż wyposażona była w: kajdanki zakładane na ręce, pałki służbowe, chemiczne środki obezwładniające w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających, siatki obezwładniające (od 2014 r.) oraz urządzenia służące do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych (tzw. fotonapki). Według stanu na 31 grudnia 2014 r. Straż dysponowała: 304 szt. kajdanek zakładanych na ręce, 287 pałkami służbowymi, 270 ręcznymi miotaczami substancji obezwładniających, pięcioma siatkami obezwładniającymi oraz trzema fotonapkami. Z liczby tego sprzętu nie rozdysponowano pomiędzy poszczególne komórki: 61 szt. kajdanek, 39 pałek i 86 miotaczy substancji obezwładniających, co stanowiło odpowiednio: 20%, 13,6% oraz 31,9% ogółu. Komendant wyjaśnił, że poziom zapasów środków przymusu bezpośredniego był powiązany z liczbą etatów (np. w 2010 r. w Straży zatrudnione były 284 osoby będące strażnikami miejskimi). Zapas kajdanek i pałek, ze względu na ich minimalne zużycie, nie podlegał

⁴¹ Załącznik do zarządzenia nr 12 Komendanta Straży Miejskiej Miasta Poznania z 7 maja 2012 r.

odtworzeniu w okresie, od co najmniej 2006 r. Ręczne miotacze substancji obezwładniających zostały zakupione 28 stycznia 2013 r. w ilości 270 szt., z uwagi na upływ daty ważności poprzedniej partii miotaczy. Zakupiona liczba miotaczy była adekwatna do liczby etatów (260 strażników w 2013 r.). Komendant zaznaczył, że na stanowiskach biurowych obsadzonych przez osoby nie będące strażnikami miejskimi nie było wymagane posiadanie środków przymusu bezpośredniego. Zdaniem Komendanta utrzymywanie takiej ilości zapasów tych środków pozwalało na ich użycie, w razie potrzeby, przez wszystkie osoby do tego uprawnione.

W latach 2012-2014 Straż dysponowała odpowiednio 21, 23 i 21 samochodami. Średniorocznie na jeden radiowóz w kontrolowanym okresie przypadało 12,07 strażników. Wskaźnik ten był wyższy od średniego wskaźnika, obliczonego dla grupy czterech porównywalnych miast, wynoszącego 10,1 oraz od średniego wskaźnika dla 16 miast wojewódzkich wynoszącego 7,5. W dyspozycji Straży były również 3 motocykle i 12 skuterów.

W latach 2012, 2013 i 2014 na jeden motocykl przypadało odpowiednio: 10,3, 11,3 i 11,6 strażników posiadających uprawnienia do kierowania motocyklem. (dowód: akta kontroli str. 123-149a, 1222-1223, 1242-1248)

Średni roczny przebieg samochodów służbowych w latach 2012, 2013 i 2014 wynosił odpowiednio: 19 651 km, 18 687 km i 23 251 km, przy czym istniały znaczące rozbieżności pomiędzy rocznymi przebiegami poszczególnych pojazdów. W 2014 r. średnie przebiegi pojazdów⁴² wyniosły od 2 140 km do 38 365 km rocznie. Współczynnik gotowości technicznej pojazdów⁴³ dla samochodów będących w dyspozycji Straży w 2014 r. wynosił średnio 0,981, natomiast współczynnik wykorzystania pojazdów⁴⁴ wynosił w tym okresie średnio 0,6. Sześć spośród 21 samochodów służbowych użytkowanych w 2014 r. cechowało się znacznie niższym od średniego rocznym przebiegiem i współczynnikiem wykorzystania. Komendant wyjaśnił, że przyczyną niskiego wykorzystania tych pojazdów był fakt, że nie były one użytkowane w służbie patrolowej. Pojazdy te służyły do: dostawy towarów, obsługi komendy, przewozu fotoradarów, obsługi zespołu prasowego, obsługi zespołu monitoringu oraz obsługi imprez okolicznościowych.

Średni roczny przebieg motocykli będących w dyspozycji Straży w latach 2012, 2013 i 2014 wynosił odpowiednio: 1 811 km, 974 km i 1 388 km. Średni dzienny przebieg tych pojazdów wynosił odpowiednio: 4,9 km, 2,7 km oraz 3,8 km.

Oprócz motocykli Straż dysponowała 12 skuterami, w tym pięcioma skuterami elektrycznymi. Średni roczny przebieg skuterów w latach 2012, 2013 i 2014 wynosił odpowiednio: 965 km, 829 km i 589 km.

Współczynnik gotowości technicznej pojazdów jednośladowych w 2014 r. wynosił średnio 0,999, natomiast współczynnik wykorzystania pojazdów - średnio 0,039. Średni dzienny przebieg tych pojazdów w 2014 r. wynosił 1,5 km.

(dowód: akta kontroli str.1224-1235)

2.13. Jak podał Komendant, Straż nie przystąpiła do udziału w programie Standaryzacji i Certyfikacji Straży Gminnych z uwagi na fakt podjęcia z początkiem 2015 r. działań zmierzających do reorganizacji strukturalnej i zadaniowej jednostki. W ocenie władz Miasta pierwszym możliwym terminem zgłoszenia Straży do oceny w ramach programu jest 2017 r., kiedy wdrożone w 2016 r. schematy organizacyjne,

⁴² Z wyłączeniem dwóch pojazdów zbytych w ciągu roku

⁴³ Liczba dni, w których dany pojazd był gotowy/przydatny do użycia w stosunku do liczby dni kalendarzowych, w których dany pojazd był na stanie jednostki

⁴⁴ Liczba dni pracy pojazdu w stosunku do liczby dni kalendarzowych, w których dany pojazd był na stanie jednostki

plany i wewnętrzne programy funkcjonalno-operacyjne przyniosą udokumentowane efekty. Jednocześnie, zdaniem Komendanta, narzucenie strażom gminnym jednoznacznych wskaźników nie pozwala na zarządzanie jednostkami biorąc pod uwagę ich specyfikę oraz wymagania stawiane przez organy nadzorcze i oceniające. Wprowadzenie pewnych standardów wspomagających zarządzanie jest możliwe, ale tworzenie realnych, rzeczywistych i mierzalnych celów powinno być bardziej elastyczne i dawać możliwość kreowania przez podmioty bezpośrednio zainteresowane.

(dowód: akta kontroli str.1242-1248, 1251-1254)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W latach 2012-2015 Straż dysponowała 12 skuterami, w tym siedmioma spalinowymi marki Piaggio oraz pięcioma elektrycznymi Romet EV1 (zakupionymi w 2012 r.). Część z tych pojazdów była wykorzystywana w znikomym stopniu.

W 2014 r. Straż nie wykorzystywała jednego⁴⁵ skutera spalinowego, a w 2015 r. (do 30 września) trzech⁴⁶ skuterów spalinowych, pomimo że pozostawały one w stanie gotowości technicznej. Koszt utrzymania czterech niewykorzystywanych pojazdów, obejmujący koszty ubezpieczenia i badań technicznych, wyniósł 861,00 zł w 2014 r. oraz 2 430,00 zł w 2015 r. (do 30 września).

W 2014 r. średni roczny przebieg skuterów elektrycznych wynosił 603 km. Dwa⁴⁷ z czterech skuterów elektrycznych wykazały przebieg roczny wynoszący 91 km i 97 km. Skutery te pozostawały w stanie gotowości technicznej, a roczny koszt ich utrzymania wyniósł 2 876,60 zł. Przeciętny koszt przejechania 1 km w przypadku tych pojazdów wyniósł 15,30 zł. W 2015 r. (do 30 września) wszystkie skutery elektryczne przejechały łącznie 120 km, w tym cztery⁴⁸ skutery wykazały przebieg wynoszący zaledwie 10 km, a jeden⁴⁹ skuter – przebieg wynoszący 80 km. Koszt utrzymania ww. pojazdów, obejmujący koszty ubezpieczenia, badań technicznych, garażowania, wyniósł w tym okresie łącznie 6 253,24 zł, Przeciętny koszt przejechania 1 km w przypadku tych pojazdów wyniósł 52,11 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1229-1235, 1240)

W ocenie NIK Straż nie stworzyła warunków efektywnej realizacji zadań poprzez niewykorzystywanie posiadanych pojazdów, bądź ich nieoptymalne wykorzystywanie.

Komendant wyjaśnił, że na poziom wykorzystania jednośladów wpływają następujące czynniki: sezonowość ich wykorzystania, absencje chorobowe pracowników i decyzje kierowników referatów o dyslokacjach patroli do służby. Przyczyną takiego poziomu wykorzystania skuterów w służbie patrolowej jest wypadkowa ww. czynników. Komendant wyjaśnił również, że zakup skuterów elektrycznych miał na celu zwiększenie mobilności patroli na terenach parkowych i rekreacyjnych, dlatego skutery te były użytkowane w referatach Nowe Miasto i Winogrady.

Zdaniem NIK, wskazane przez Komendanta przyczyny braku lub niskiego wykorzystania ww. skuterów potwierdzają znikomą przydatność tego sprzętu w realizacji zadań Straży.

(dowód: akta kontroli str. 1238-1239)

⁴⁵ nr rej. PO 9110

⁴⁶ nr rej.: PO 9108, PO 9112, PO 736S

⁴⁷ nr rej. PO 336V i PO 337V

⁴⁸ nr rej. PO 020V, PO 030V, PO 336V, PO 337V

⁴⁹ Nr rej. PO 338V

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Straży Miejskiej w Poznaniu w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2012, 2013 i 2014 do Komendanta Straży wpłynęły 124 skargi (odpowiednio 53, 35 i 36). Najczęściej zarzuty dotyczyły niesłusznego nałożenia mandatu, określenia jego wysokości lub nieprawidłowej kwalifikacji czynu (35 skarg), sposobu przeprowadzenia interwencji (17 skarg), nierzetelności w wykonywaniu czynności służbowych (15 skarg) oraz braku reakcji strażników na zgłoszenia obywateli (14 skarg). Przeprowadzone postępowania potwierdziły zasadność 18 skarg⁵⁰, tj. 14,7% ogółu, w tym: czterech skarg na brak reakcji strażników na zgłoszenia obywateli, po trzy skargi na sposób przeprowadzenia interwencji oraz na odmowę podjęcia interwencji, po dwie skargi na nieprzestrzeganie przepisów prawa o ruchu drogowym przez kierujących pojazdami uprzywilejowanymi oraz na opóźnienie w podjęciu interwencji, po jednej skardze: na niesłuszenie nałożony mandat, lub nieprawidłową kwalifikację czynu, na nierzetelność strażników w wykonywaniu czynności służbowych, na zachowanie strażników w trakcie interwencji oraz na bezzasadne nałożenie blokady.

Z zestawień dotyczących wpływu i sposobu załatwienia skarg przedkładanych Prezydentowi Miasta przez Komendanta Straży w latach 2012-2014, wynikało, że w celu wyeliminowania źródeł skarg: po ich rozpatrzeniu omawiano przedmiot skargi na cotygodniowych naradach kierownictwa Straży, w przypadku zasadnych skarg przeprowadzano rozmowy dyscyplinujące, informowano mieszkańców (poprzez media i w kontaktach bezpośrednich na festynach, sesjach rad osiedli, pogadankach w szkole) o uprawnieniach i obowiązkach straży miejskiej. W związku ze skargami uznanymi za uzasadnione, Komendant nałożył na pracowników trzy nagany oraz jedno upomnienie. Ponadto strażnik, na którego złożono skargę w związku z nieprzestrzeganiem przepisów o ruchu drogowym, został ukarany mandatem karnym.

(dowód: akta kontroli str. 853-872)

3.2. Analiza 42 wybranych zgłoszeń⁵¹ (dotyczących m.in. nieprawidłowego parkowania pojazdów, niszczenia zieleni i infrastruktury miejskiej, porzucenia wraków pojazdów, naruszeń estetyki i porządku, spożywania alkoholu i palenia tytoniu w miejscach niedozwolonych, osób bezdomnych i żebrzących, nielegalnego handlu, porzucenia, zachowania i zdrowia zwierząt) wykazała, że w każdym przypadku Straż podejmowała adekwatne działania – np. wysyłała patrol, przekazywano informację do odpowiednich służb. Efektem ww. działań było potwierdzenie i usunięcie przyczyn zgłoszenia lub brak potwierdzenia zasadności zgłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 849-852)

3.3. W latach 2012-2014 monitorowany był czas przyjęcia interwencji przez dyżurnego strażnika w Komendzie Straży. Monitorowanie czasu reakcji na zgłoszenia w tym okresie nie miało charakteru systemowego, a odbywało się wyłącznie metodą bieżącej kontroli kierowników w referatach „terenowych”, opartej na analizie danych z elektronicznej książki dyżurnego oraz notatników służbowych strażników. Jak podał

⁵⁰ W latach 2012-2012 było odpowiednio 7,4 i 7 zasadnych skarg

⁵¹ Wybrano losowo spośród 50881 zgłoszeń ujętych w rejestrze interwencji Straży w 2014 r.

Komendant Straży, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wyjaśniano, w miarę potrzeb i możliwości, wprowadzono czynności zaradcze bądź korygujące. Uwagi wynikające z bieżącej kontroli czasu reakcji omawiano podczas spotkań Komendanta z kadrą kierowniczą Straży, na których również ustalano priorytety kategorii zgłoszeń. Wskazał także, że przy okazji kontroli sposobu wykonywania zadań przez patrole, komórka kontroli wewnętrznej, dokonywała oceny realizacji zadań, w tym podejmowania ich realizacji przez poszczególnych strażników. Jego zdaniem dawało to wystarczający i corocznie podobny obraz przyczyn opóźnień podejmowania interwencji. Wobec powyższych okoliczności, w ocenie Kierownictwa Straży wprowadzenie jednolitego i systemowego narzędzia pozwalającego ustalić czas reakcji na interwencję, nie było konieczne.
(dowód: akta kontroli str. 1251-1254)

3.4. W kontrolowanym okresie działania Straży mające na celu rozpoznanie potrzeb mieszkańców polegały m.in. na spotkaniach kierowników referatów ze społecznościami lokalnymi zrzeszonymi w spółdzielniach mieszkaniowych, dyżurach strażników realizujących zadania wynikające z programu „Nasz Strażnik”⁵² oraz spotkaniach na szczeblu referatów z samorządami pomocniczymi. Jak wyjaśnił Komendant, zgłaszane potrzeby i opinie miały charakter bieżący i dotyczyły głównie zakłóceń porządku publicznego związanego z: zakłócaniem spokoju i spoczynku nocnego, spożywaniem alkoholu w miejscu zabronionym, bałaganem na posesjach, nieprawidłowym parkowaniem oraz zanieczyszczaniem chodników i parków przez psy. Zgłoszenia te były wykorzystywane w bieżących zadaniach patroli i nie były uwzględniane w dokumentach o charakterze strategicznym.

Straż samodzielnie w 2012 r. zleciła podmiotowi zewnętrznemu badanie satysfakcji klienta „Mystery Shopping” (Tajemniczy Klient), obejmujące kontakt telefoniczny i osobisty. Ocena Straży wyniosła 84,7 punktów (na 100 możliwych), przy czym wyższą ocenę uzyskali funkcjonariusze podczas rozmowy telefonicznej niż w kontaktach bezpośrednich (odpowiednio 87,3 i 82,2).

Działalność Straży była również przedmiotem cyklicznych badań poziomu zadowolenia mieszkańców prowadzonych na zlecenie Wydziału Rozwoju Miasta⁵³. Ostatnie badanie przeprowadzone było w 2013 r. Ogólna działalność Straży Miejskiej została oceniona na poziomie przeciętnym⁵⁴ (wartość wskaźnika zintegrowanego wyniosła 3,11). Opinia ta była gorsza niż w 2010 r. Poznaniacy, którzy mieli kontakt ze strażnikami, najwyżej, ocenili ich uprzejmość (średnia ocena wyniosła 3,44) oraz łatwość kontaktu z nimi (3,31). Takie opinie wyraziła ponad połowa mieszkańców. Ankietowani negatywnie wyrazili się na temat szybkości (2,89) i skuteczności działań podejmowanych przez Straż Miejską (2,96). W obu tych przypadkach przeważały opinie negatywne. Wątpliwości, u co trzeciego mieszkańca, wzbudziło również przygotowanie i kompetencje strażników. W omawianych badaniach ankietowani dobrze ocenili poczucie bezpieczeństwa w dzień (wartość wskaźnika 3,85), a przeciętnie poczucie bezpieczeństwa wieczorem i w nocy (2,95). Centrum Miasta uznano za raczej bezpieczne (2,98),

⁵² Program ten był realizowany od 2007 r. we współpracy z samorządami pomocniczymi. Jego celem było rozwiązywanie dokuczliwych problemów społeczności lokalnej. Oddelegowany do dyspozycji rady osiedla strażnik zajmował się wyłącznie obszarem działania rady. Poprzez wyznaczone dyżury możliwy był bezpośredni z nim kontakt dla każdego mieszkańca, co pozwalało na lepsze poznanie potrzeb mieszkańców w zakresie porządku i czystości, przeciwdziałania zjawiskom niepożądanym jak np. spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, dewastacji infrastruktury i wiele innych. Desygnowani strażnicy obsługiwali rejon służbowe obejmujące obszar od jednego do pięciu samorządów pomocniczych.

⁵³ <http://www.poznan.pl/mim/s8a/news/badania-jakosci-zycia-mieszkancow-poznania,69435.html>

⁵⁴ W przeprowadzonych badaniach wykorzystano pięciostopniową skalę, przypisując określonym sformułowanym wartości od 1 do 5, przy czym wartości 5 przyporządkowano odpowiedź „zdecydowanie tak” (bardzo zadowolony), 4 – „raczej tak” (zadowolony), 3 – „trudno powiedzieć”, 2 – „raczej nie” (raczej niezadowolony), 1 – „zdecydowanie źle” (bardzo niezadowolony)

natomiast najbardziej niebezpiecznymi miejscami w porze nocnej w opinii mieszkańców były parki miejskie i tereny rekreacyjne (2,98).

(dowód: akta kontroli str. 441-496, 513-574, 587-656, 1242-1248, 1260-1265)

3.5. W ramach działań własnych, mających na celu wzmocnienie pozytywnego odbioru działań Straży, w okresie objętym kontrolą, Straż Miejska uczestniczyła w festynach osiedlowych, na których wystawiane było stoisko Straży. Przydatne informacje dla mieszkańców zamieszczano na stronie internetowej jednostki⁵⁵, a w lokalnej telewizji emitowany był „Informator Straży Miejskiej”. Klipy wideo związane z pracą Straży zamieszczano również w Miejskim Informatorze Multimedialnym⁵⁶. Maskotka Straży – „Inspektor Wartus” wielokrotnie uczestniczył w imprezach szkolnych, festynach środowiskowych oraz imprezach miejskich. Kilka razy w roku odwiedzał chore dzieci w szpitalach. Straż uczestniczyła również w festynach rekreacyjno-charytatywnych służb mundurowych „Niebiescy Dzieciom”, gdzie strażnicy przeprowadzali zabawy dla dzieci, a dorosłym udzielali informacji na temat aktów prawnych i działalności jednostki. Korzystając z zestawu operatorskiego filmowano i przekazywano do emisji w lokalnych i ogólnopolskich stacjach telewizyjnych reportaże ukazujące codzienną pracę strażników.

(dowód: akta kontroli str.1242-1248)

3.6.1. W przeważającej opinii samorządów pomocniczych Miasta działalność Straży Miejskiej nie odpowiada oczekiwaniom zgłaszanym samorządom przez społeczność lokalną⁵⁷ (raczej nie odpowiada 34,0% wszystkich opinii, zdecydowanie nie odpowiada 17,4%). Opinię pozytywną w tym zakresie wyraziło 39,1% samorządów pomocniczych (raczej odpowiada 30,4% wszystkich opinii, zdecydowanie odpowiada 8,7%), a 8,7% nie miała zdania.

Z treści 254 skarg lub wniosków dotyczących Straży Miejskiej, przesłanych do rad osiedli wynikało, że mieszkańcy skarżyli się na sposób działania Straży (brak reakcji lub długi czas oczekiwania na interwencję, brak dyżurów nocnych, małą aktywność strażników na osiedlach, słabą skuteczność interwencji i niechęć przekazywania ich Policji, a także angażowanie zbyt dużej liczby strażników do obsługi fotoradarów zamiast do służby patrolowej) oraz na nieporządek i zanieczyszczenie Miasta (w tym związane z psami, spożywaniem alkoholu w miejscach publicznych), a także na nieprawidłowo zaparkowane pojazdy.

(dowód: akta kontroli str. 674, 675, 682-715)

3.6.2. W opinii przewodniczącej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego oraz w przeważającej opinii radnych Miasta, działalność Straży Miejskiej raczej nie odpowiada oczekiwaniom zgłaszanym samorządom przez społeczność lokalną (60%).⁵⁸ Opinię pozytywną w tym zakresie wyraziło 20% radnych i tyle samo z nich nie miała zdania.

Z treści 15 skarg i wniosków dotyczących Straży Miejskiej, przesłanych do radnych miejskich wynikało, że mieszkańcy skarżyli się na brak skuteczności jej działań w kwestiach: czystości i porządku, nielegalnych wysypisk, nocnych hałasów i nieprawidłowo parkujących pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 670-673, 676-681)

⁵⁵ <http://www.sm.poznan.pl/>

⁵⁶ <http://www.poznan.pl/>

⁵⁷ Do 42 działających na terenie Poznania przewodniczących zarządów rad osiedla, do których NIK skierowała prośbę o opinię dotyczącą działalności Straży. Odpowiedzi udzieliło ponad połowa przewodniczących rad (23).

⁵⁸ Do 37 Radnych Miasta Poznania, do których NIK skierowała prośbę o opinię dotyczącą działalności Straży. Odpowiedzi udzieliło 5 z nich, w tym Przewodnicząca Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego.

3.6.3. Rada Miasta Poznania i Komisja Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego nie wnosiły uwag do sprawozdań z działalności Straży w latach 2012-2014. Od 2013 r. Rada sygnalizowała potrzebę przebudowy struktur Straży, w szczególności wprowadzenia referatu interwencyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 972-1117)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W ocenie NIK, o braku należytej staranności w realizacji obowiązków przez Straż Miejską w latach 2012-2014 świadczy brak systemowego monitorowania czasu reakcji na zgłoszenia obywateli.

Jednymi z celów określonych w § 2 pkt 1 lit. a, b oraz pkt 5 obowiązującej Polityki Systemu Zarządzania były m.in. sprawność w reagowaniu na zgłoszone przez mieszkańców interwencje oraz doskonalenie działań poprzez minimalizowanie czasu podjęcia zgłoszenia i wdrożenia czynności interwencyjnych. Na brak reakcji Straży na zgłoszenia obywateli wskazywali zarówno mieszkańcy w skargach, jak i radni miejscy w ramach posiedzeń rady czy też komisji rady. W świetle treści pkt 44 załącznika do zarządzenia nr 16/2011, określenie obowiązujących w jednostce narzędzi do monitorowania efektywności działania jest zadaniem kierownictwa Straży.

Jak podał Komendant monitorowanie czasu podjęcia interwencji (czasu reakcji) odbywało się wyłącznie metodą bieżącej kontroli kierowników w referatach „terenowych”, opartej na analizie danych z elektronicznej książki dyżurnego oraz notatników służbowych strażników. Komendant wskazał, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wyjaśniano, a w miarę potrzeb i możliwości wprowadzano czynności zaradcze bądź korygujące. Podał także, iż przy okazji kontroli sposobu wykonywania zadań przez patrole, komórka kontroli wewnętrznej, dokonywała oceny realizacji zadań, w tym podejmowania ich realizacji przez poszczególnych strażników. Jego zdaniem dawało to wystarczający i corocznie podobny obraz przyczyn opóźnień podejmowania interwencji. Wobec powyższych okoliczności, w ocenie kierownictwa Straży wprowadzenie jednolitego i systemowego narzędzia pozwalającego ustalić czas reakcji na interwencję, nie było konieczne.

NIK nie podziela ww. stanowiska Komendanta Straży. Brak systemowego narzędzia informującego o czasie reakcji na interwencję nie pozwalał na ustalenie, czy w skali całej Straży następuje w tym zakresie poprawa, stagnacja czy regres oraz na podjęcie ewentualnych działań naprawczych. Brak ten nie sprzyjał również przestrzeganiu przez pracowników Straży standardów postępowania ujętych w § 9 Kodeksu Etyki Pracowników Straży Miejskiej Miasta Poznania⁵⁹, tj. aktywnego, bezzwłocznego i terminowego realizowania zakreślonych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 34, 51-54, 699, 1004, 1049, 1249-1254)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁵⁹ Stanowiący załącznik nr 1 do instrukcji procedury kontroli zarządczej wprowadzonej zarządzeniem Komendanta nr 16/2011 z 30 czerwca 2011 r.

Gospodarność wydatków ponoszonych na realizację działań straży miejskiej

Opis stanu faktycznego

4.1. Koszty działalności Straży⁶⁰ w latach 2012, 2013 i 2014 rosły i wynosiły odpowiednio 16 683 tys. zł, 16 889,1 tys. zł i 17 556,8 tys. zł.

4.2. Najwyższe nakłady inwestycyjne na Straż Miejską (liczone, jako wydatki majątkowe) w badanym okresie poniesiono w 2012 r. (149,4 tys. zł), natomiast w kolejnych latach wyniosły one 112,5 tys. zł oraz 118,7 tys. zł. W latach 2012-2014 w ramach wydatków majątkowych uzyskano następujące efekty rzeczowe: zakupiono pięć samochodów służbowych, pięć skuterów elektrycznych, defibrylator, alkomat z drukarką oraz zamontowano instalację gazową w jednym z posiadanych samochodów, a w kolejnym wykonano specjalistyczną zabudowę.

4.3. Koszty umorzenia środków trwałych Straży Miejskiej Miasta Poznania w latach 2012-2014 wynosiły odpowiednio 170 103,34 zł, 177 519,40 zł i 158 210,13 zł.

4.4. Udział kosztów ponoszonych przez Miasto Poznań na Straż Miejską w wydatkach⁶¹ ogółem Miasta wynosił w poszczególnych latach okresu 2012-2014 odpowiednio: 0,59%, 0,63% i 0,69%.

(dowód: akta kontroli str. (56-122, 150-154, 351-356)

4.5. W latach 2012-2014 średni całkowity koszt jednej interwencji „przeliczeniowej”, obrazujący efektywność funkcjonowania Straży Miejskiej w Poznaniu wynosił 21,94 zł i był niższy zarówno od średniego kosztu jednej interwencji „przeliczeniowej” w grupie czterech porównywalnych miast (26,68 zł) jak i od średniego kosztu tej interwencji w grupie 16 miast wojewódzkich (34,98 zł).

4.6. Roczny koszt utrzymania Straży Miejskiej w Poznaniu przypadający na jednego mieszkańca wyniósł średnio w okresie objętym kontrolą 31,09 zł (z uwzględnieniem kosztów amortyzacji – 31,40 zł) i w grupie czterech miast porównywalnych był to najlepszy wynik (średni wskaźnik w grupie wyniósł 35,67 zł, a z uwzględnieniem kosztów amortyzacji - 36,58 zł). Wskaźnik ten był także niższy od średniego (33,25 zł, a z uwzględnieniem kosztów amortyzacji 34,14 zł) w grupie 16 miast wojewódzkich.

4.7. Roczny koszt utrzymania Straży miejskiej w Poznaniu przypadający na 1 km² wyniósł średnio w okresie objętym kontrolą 65 071,79 zł i był niższy zarówno od średniego kosztu utrzymania straży przypadającej na 1 km² w grupie porównywalnych miast (80 785,29 zł) jak i od średniego kosztu utrzymania straży przypadającej na 1 km² w grupie 16 miast wojewódzkich (72 482,10 zł). Analogicznie przedstawiała się wartość tego wskaźnika z uwzględnieniem kosztów amortyzacji (65 715,56 zł) na tle wskaźników wzorcowych w grupie porównywalnych miast (82 861,30 zł) oraz w grupie 16 miast wojewódzkich (74 335,16 zł).

(dowód: akta kontroli str. 169-171)

4.8. Całkowity roczny koszt utrzymania jednego etatu strażnika wyniósł w Poznaniu w latach 2012-2014 średnio 65 976,98 zł. Koszt ten był niższy od średniego wskaźnika w grupie porównywalnych miast (72 211,22 zł) jak i od średniego wskaźnika w grupie 16 miast wojewódzkich (73 056,24 zł). Po uwzględnieniu kosztów amortyzacji wskaźnik ten dla Poznania wyniósł 66 629,71 zł i był niższy od wskaźnika obliczonego dla czterech porównywalnych miast (74 063,79 zł) oraz dla 16 miast wojewódzkich (75 069,02 zł).

⁶⁰ Koszty działalności ogółem, bez wydatków majątkowych, ujmowane w rozdziałach 75416, 85154 bezpośrednio przez Straż Miejską oraz w rozdziale 75416 przez Urząd Miasta.

⁶¹ Porównanie dotyczy wydatków bieżących.

4.9. Wskaźnik kosztów osobowych dla jednej interwencji „przeliczeniowej” rozumianej, jako iloraz wydatków osobowych i liczby interwencji wyniósł w Poznaniu w okresie objętym kontrolą średnio 18,53 zł. Wskaźnik ten był niższy od wartości wskaźników wzorcowych wynoszących w grupie porównywalnych miast oraz w grupie 16 miast wojewódzkich odpowiednio: 22,64 zł i 29,53 zł.
(dowód: akta kontroli str. 170-172)

Zaprezentowane wyżej wskaźniki obrazują koszty funkcjonowania Straży Miejskiej w latach 2012-2014. Wartości tych wskaźników były niższe od wzorcowych wskaźników w grupie porównywalnych czterech miast oraz w grupie 16 miast wojewódzkich.

4.10. W wyniku kontroli sześciu umów dotyczących zakupu materiałów i wyposażenia⁶² stwierdzono, że dokonanie wydatków poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców. Zakup paliwa dla pojazdów Straży realizowany był w ramach przetargu nieograniczonego, prowadzonego przez Urząd Miasta Poznania na zlecenie Straży. W przypadku pozostałych zamówień, których jednostkowa wartość nie przekraczała progu określonego w art. 4 pkt 8 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶³ (dalej: ustawa Pzp), zawarcie umowy poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców poprzez rozeznanie rynku.

W zakresie szkoleń kontrolą objęto sześć zamówień⁶⁴. Żadne z kontrolowanych zamówień nie przekraczało progu określonego w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. W pięciu przypadkach zachowano konkurencyjny tryb wyboru wykonawców poprzez dokonanie rozpoznania rynku. W przypadku szkolenia z zakresu posługiwania się pałą wielofunkcyjną i kajdankami nie przeprowadzono rozpoznania rynku, co było zgodne z wówczas obowiązującym Regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 14.000 Euro⁶⁵. Kierownik Referatu Kadr i Szkoleń wyjaśnił, że szkolenia z tego zakresu realizowane są przez Klub Sportowy Olimpia⁶⁶, którego kadra trenerska wywodzi się z Policji.

Badanie w ww. zakresie ograniczono do ustalenia, czy dokonanie wybranych do kontroli wydatków poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców bez badania szczegółowego prawidłowości przeprowadzenia postępowań o zamówienie publiczne w rozumieniu przepisów ustawy Pzp.
(dowód: akta kontroli str. 192-218, 225-314)

4.11. Zgodnie z regulaminem wynagradzania pracowników Straży Miejskiej⁶⁶ w latach 2012-2014 stałym składnikiem wynagrodzenia, zarówno strażników jak i pozostałych pracowników Straży było: wynagrodzenie zasadnicze (wynikające z kategorii zaszeregowania obowiązującej na przyznanym stanowisku), związany z nim dodatek za wysługę lat, premia stała⁶⁷ oraz w przypadku pracowników zatrudnionych na stanowiskach związanych z kierowaniem zespołem od wysokości dodatku funkcyjnego ustalonego przez Komendanta Straży. Przyjęty w Straży

⁶² W latach 2012-2013: zakup paliwa do pojazdów Straży oraz dostawa części zamiennych do pojazdów służbowych, w 2014 r.: zakup paliwa do pojazdów Straży oraz dostawa drukarek i skanerów. Łączna kwota skontrolowanych wydatków wyniosła 607.695,53 zł.

⁶³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁶⁴ W 2012 r.: szkolenie podstawowe i szkolenie w zakresie taktyki i techniki interwencji oraz szkolenie z zakresu posługiwania się pałą wielofunkcyjną i kajdankami, w 2013 r.: szkolenie podstawowe oraz szkolenie w zakresie przepisów zawartych w ustawach, kodeksie wykroczeń i prawie miejscowym, w 2014 r. szkolenie podstawowe oraz kurs dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych. Łączna kwota skontrolowanych wydatków wyniosła 96.226,00 zł.

⁶⁵ Stanowiącym załącznik do zarządzenia Komendanta Straży nr 1 z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 14 tys. Euro.

⁶⁶ Wprowadzonym zarządzeniem nr 25 Komendanta Straży z dnia 20 maja 2009 r., zmienianym zarządzeniami Komendanta: nr 10 z 18 marca 2010 r., nr 31 z 17 grudnia 2010 r., nr 19/2011 z 20 lipca 2011 r., nr 15 z 1 sierpnia 2015 r.

⁶⁷ Nabywana po spełnieniu łącznie 2 warunków - przepracowaniu po 1.1.2006 r. w Straży Miejskiej Miasta Poznania minimum 5 lat oraz przepracowaniu 15 lat w strażach gminnych (miejskich).

system i sposób ustalania wysokości wynagrodzeń sprzyjał racjonalnemu gospodarowaniu funduszem wynagrodzeń, a przyjęte kryteria były jasne i jednolite. (dowód: akta kontroli str. 1272-1291)

4.12. Wysokość wydatków na wynagrodzenia w Straży w latach 2012 - 2014 nieznacznie rosła (w 2012 r. wynosiła 12 926,3 tys. zł, a w kolejnych latach wzrosła o 187,7 tys. zł i 457,6 tys. zł). Ze względu na przyjęte od 2012 r. i wdrażane w 2013 r. rozwiązanie dotyczące obsługi monitoringu w większym stopniu przez pracowników niebędących strażnikami, wysokość wydatków na wynagrodzenia strażników wynosząca w 2012 r. 12 283,4 tys. zł spadła w 2013 r. do 11 872,8 tys. zł, by w roku 2014 wrócić do 12 268,9 tys. zł – tj. poziomu wynagrodzeń z 2012 r. W grupie stanowisk urzędniczych i obsługi następował w tym okresie wzrost wynagrodzeń (w 2012 r. wynosiło ono 643 tys. zł, a w kolejnych wzrosło o 598,2 tys. zł i 61,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 151-154, 1241-1248)

4.13. W latach 2012 -2014 Straż zawarła cztery umowy zlecenia z pracownikiem Urzędu Miasta (jedną w 2013 r. i trzy w 2014 r.). W tym okresie Straż nie zawierała umów o dzieło. Na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń wydatkowano w 2013 r. kwotę 400 zł, a 2014 r. łącznie 2 700 zł. Przedmiotem wszystkich czterech umów była realizacja zadań Straży związanych z obowiązkami pracodawcy w zakresie BHP. Powodem zlecenia ww. zadań była długotrwała nieobecność pracownika (urlop, a następnie krótkotrwałe, ale wielokrotne zwolnienia lekarskie), który jako jedyny w Straży posiadał odpowiednie doświadczenie, wiedzę i ukończone kursy, przy jednoczesnej konieczności wykonania zadań pracodawcy z zakresu BHP (przeszkolenie nowozatrudnionych pracowników oraz dokonanie w ustawowym czasie analizy przyczyn wypadków przy pracy). Przedmiot ww. umów został zrealizowany zgodnie z umowami, tj. terminowo i w pełnym zakresie, co każdorazowo było potwierdzane przez kierownika Referatu Kadr, Szkoleń i BHP.

(dowód: akta kontroli str. 219-235)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W ocenie NIK, ponoszenie w latach 2014-2015 (do czasu kontroli NIK) kosztów w kwocie 12 420,84 zł na utrzymanie skuterów, które były zbędne do realizacji zadań Straży (nieprawidłowość polegająca na niewykorzystywaniu bądź nieoptymalnym wykorzystaniu posiadanych skuterów, opisana w punkcie 2 niniejszego wystąpienia), nosiło znamiona niegospodarności.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości gospodarność wydatków ponoszonych na realizację działań Straży Miejskiej.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁸, wnosi o podjęcie działań zmierzających do:

1. określenia mierników umożliwiających monitorowanie stopnia realizacji celów zaplanowanych zadań Straży;
2. zapewnienia efektywnego wykorzystywania posiadanych pojazdów;

⁶⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

3. systemowego monitorowania czasu przyjęcia zgłoszenia oraz wdrożenia czynności interwencyjnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia 9 listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Wicedyrektor
Tomasz Nowiński

Kontrolerzy
Piotr Iwański
inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

Paweł Siuda
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis