



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.018.01.2015

P/15/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@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 Szczecinie.
Kontroler	Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ : - Iwona Gołębiowska - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96113 z dnia 11 sierpnia 2015 r. - Tadeusz Jaworski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96112 z dnia 11 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Straż Miejska Szczecin, kod pocztowy 71-241 ul. Sebastiana Klonowica 1B, zwana w dalszej części niniejszego wystąpienia „Strażą”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leon Gajewski – Komendant Straży od dnia 1 kwietnia 2003 r. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia² działalność Straży w latach 2012-2014³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia:

- organizacja Straży odpowiednia do zakresu realizowanych zadań,
- właściwe wykorzystywanie kadr, sprzętu i wyposażenia, zapewnienie całodobowego funkcjonowania oraz dbałość o przygotowanie merytoryczne pracowników,
- zmniejszająca się liczba skarg na działanie Straży,
- prawidłowe wykorzystywanie środków finansowych na wynagrodzenia osobowe i bezosobowe, zakupy materiałów i wyposażenia oraz na szkolenia.

Niezależnie od oceny kontrolowanej działalności, NIK zwraca uwagę na potrzebę:

- ustalania w arkuszach identyfikacji i analizy ryzyka racjonalnych mierników umożliwiających rzetelną ocenę realizowanych celów i zadań,
- sprecyzowanie kryteriów przyznawania premii i nagród uznaniowych w regulacjach wewnętrznych.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096), zwana dalej *Ustawą o NIK*.

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

³ Oraz działania wcześniejsze i późniejsze związane z przedmiotowym zakresem kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Zakres realizacji przez Straż zadań ustawowych oraz wskazanych przez jednostki samorządu terytorialnego i zadysponowanych przez jej organy w związku z pełnionym nadzorem.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Strategia Rozwoju Straży Miejskiej Miasta Szczecin w latach 2010-2018⁴ zakładała m.in.:

- a) wzrost liczby etatów z 136 w 2010 r. i 216 w 2014 r. do 298 w 2018 r.⁵ uzależniony od możliwości finansowych Gminy Miasto Szczecin,
- b) zwiększenie ilości patroli w godzinach rannych, popołudniowych oraz nocnych,
- c) przypisanie Radom Osiedla patroli w celu ścisłego kontaktu z mieszkańcami,
- d) cykliczne szkolenia strażników z zakresu użycia środków przymusu bezpośredniego oraz innych obowiązujących przepisów,
- e) zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym m.in. poprzez zakup niezbędnego sprzętu⁶, zwiększenie profilaktyki i poprawy aktualnego oznakowania dróg publicznych poprzez zaktywizowanie kontaktów z mediami oraz z Zarządem Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie⁷,
- f) inicjowanie i uczestnictwo w działaniach profilaktycznych i edukacyjnych w celu zapobiegania popełnianiu przestępstw i wykroczeń m.in. poprzez zwiększenie liczby strażników szkolnych do 44⁸ i wyposażenie 4 Oddziałów w pojazdy służbowe do dyspozycji patroli szkolnych,
- g) ścisłą współpracę z mediami i komunikowanie się ze społeczeństwem za ich pośrednictwem w celu rzetelnego informowania o sposobie załatwiania interwencji m.in. poprzez zatrudnienie 2 funkcjonariuszy,
- k) współpracę Referatu Wodnego z Policją, Strażą Rybacką i Strażą Graniczną⁹,
- l) powołanie Stanowiska Dowodzenia Straży Miejskiej, w skład, którego będzie wchodził referat dyżurnych SM-DTM (2 stanowiska – 10 osób) oraz dyspozytorzy Oddziałów (8 osób)¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 35-61, 132,133)

Prezydent Miasta Szczecin Piotr Krzystek¹¹ poinformował m.in., że: w latach 2012-2013 Straż i Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Szczecin¹², w składanych projektach modelowych do budżetu, zamieszczali informacje w zakresie potrzeb wdrożenia Strategii poprzez zaplanowanie dodatkowych środków finansowych. Jednak z uwagi na brak możliwości finansowych, postulaty nie zostały ujęte w budżetach Gminy Miasta Szczecin.

(dowód: akta kontroli str. 156,158,159)

Zarówno w Strategii oraz innych opracowanych dokumentach, w tym w regulaminie Straży Miejskiej Szczecin¹³, nie określono mierników do monitorowania wykonania celów - zadań Straży.

(dowód: akta kontroli str.133)

1.2-3. Na 2012 i 2013 r. Straż sporządziła¹⁴ m.in. *Arkusze identyfikacji ryzyka*,

⁴ Przyjęta uchwałą Nr XLIV/1120/10 Rady Miasta Szczecin z dnia 1 marca 2010 r., zwanej dalej „Strategią Rozwoju Straży”.

⁵ W: 2011 r. – 145, 2012 r. – 165, 2013 r. – 191, 2014 r. – 216, 2015 r. – 236, 2016 r. – 256, 2017 r. – 274.

⁶ W tym samochodów służbowych, słupów i fotoradarów do pomiaru prędkości oraz urządzeń do blokad samochodów.

⁷ Zwany dalej „ZDiTM”.

⁸ Jest 7, a na jednego strażnika przypada 6.008,3 uczniów i 21,6 placówek.

⁹ Uruchomienie 3 zmiany (nocnej) podczas imprez masowych nad wodą. Zakup samochodu z hakiem do wodowania łodzi „SM-01” oraz krytej łodzi z zapinanymi miejscami siedzącymi.

¹⁰ Na dzień sporządzenia Strategii (marzec 2010 r.) w Referacie Służby Dyżurnej zatrudnionych było 8 osób obsługujących 2 stanowiska dyżurne w systemie całodobowym oraz 10 osób obsługujących 2 stanowiska monitoringu. Średniorocznie przyjmowanych było około 17.000 zgłoszeń (ok. 50 dziennie).

¹¹ Zwany dalej „Prezydent Miasta”.

¹² Zwanego dalej Wydziałem ZKiOL.

¹³ Stanowiącym załącznik do Uchwały Nr XIII/285/11 Rady Miasta Szczecin z dnia 21 listopada 2011 r. i regulaminie Straży Miejskiej Szczecin wprowadzonym do stosowania Zarządzeniem Nr 1/2015 Komendanta Straży Miejskiej Szczecin z dnia 02 stycznia 2015 r.

¹⁴ W oparciu o zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin Nr 55/11 z 18 lutego 2011 r. (ze zm.) i wskazówki Wydziału ZKiOL.

oceny oraz określania metody przeciwdziałania ryzyku¹⁵, w którym dla 4 celów/zadań w roku 2012¹⁶ i 5 w roku 2013¹⁷ określono kategorie ryzyka, wpływ, prawdopodobieństwo ich wystąpienia oraz istotność na realizację celu, właściciela ryzyka, planowaną metodę przeciwdziałania.

Na 2014 r. Straż sporządziła¹⁸ m.in. Plan działania z arkuszem identyfikacji, analizy i postępowania z ryzykiem, w którym dla 7 celów/zadań¹⁹ określiła: identyfikację celu (cel-zadanie, termin realizacji celu (2014 r.), identyfikację ryzyka (zidentyfikowane ryzyko/nazwa ryzyka, opis ryzyka, kategoria ryzyka), analiza ryzyka (prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka, skutki wystąpienia i istotność ryzyka), odpowiedź na ryzyko (działania podjęte, reakcja na ryzyko, działania planowane, właściciel ryzyka).

Prezentując w planach cele/zadania na lata 2012-2013 nie określono mierników do ich monitorowania, a na 2014 r. określono mierniki bez określenia ich poziomu.

(dowód: akta kontroli str. 133,134,135)

W sprawozdaniu z wykonania planu działania i podjętych działań zapobiegawczych za okres od I do VIII 2014 r. i za IV kw. 2014 r., przedłożonym Wydziałowi ZKiOL, opisano 3 cele/zadania spośród 7 zaplanowanych, tj.:

1) Działania na rzecz środowiska naturalnego.

Miernikiem był spadek ilości zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w gospodarce odpadami do analogicznego okresu w roku 2013. Zidentyfikowane ryzyka: popełnianie błędów w wykonawstwie zadań, brak znajomości przepisów prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa miejscowego. W celu ograniczenia ryzyka: omawiano błędy w czasie odpraw służbowych, doskonalono znajomość obowiązujących aktów prawnych, przeprowadzano testy wiedzy, szkolenia wewnętrzne, instruktaż, kontrole notatników służbowych i innych dokumentów sporządzanych w związku z zaistniałymi zdarzeniami. Za okres I-VIII i IV kw. 2014 r. odnotowano spadki zgłoszeń na poziomie: odpowiednio 6,2% i 16,8% (w IV kw. 2013 r. – 2.909 zgłoszenia, a IV kw. 2014 r. 2.422).

2) Działania na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa komunikacyjnego.

Miernikiem był spadek powtarzających się wniosków i zgłoszeń z zakresu wykroczeń w ruchu drogowym do analogicznego okresu w roku 2013. Zidentyfikowane ryzyko nieosiągnięcia celów to brak lub zwłoka w reakcji strażników na wykroczenia drogowe. Podjęto działania ograniczające ryzyko: omawianie błędów w czasie odpraw służbowych, rozliczanie czynności osób funkcyjnych, kontrola działania patroli w rejonach odpowiedzialności. Za okres od I do VIII 2014 r. odnotowano spadek wniosków i zgłoszeń na poziomie 13,6%, a w IV kw. 2014 r. – wzrost o 14,8%. (IV kw. 2013 r. – 4.633 zgłoszenia, a IV kw. 2014 r. - 5.320 zgłoszeń). Powodem była duża ilość remontów dróg związanych z ograniczeniem ilości miejsc parkingowych na terenie miasta.

3) Budowa pozytywnego wizerunku Straży.

Miernikiem był spadek ilości skarg dotyczących zachowań funkcjonariuszy, które można określić mianem korupcyjnych do analogicznego okresu w roku 2013.

¹⁵ Zwany dalej „Arkuszem identyfikacji ryzyka”.

¹⁶ 1. Podejmowane właściwych decyzji i ich realizacja poprzez poprawne stosowanie ustawy o zamówieniach publicznych. 2. Dostosowanie liczebności pracowników do wskazań budżetowych oraz przeszkolenie zatrudnionych pracowników. 3. Poprawa skuteczności działań Straży Miejskiej. 4. Zapewnienie bieżącego regulowania zobowiązań.

¹⁷ 1. Działania na rzecz środowiska naturalnego. 2. Działania na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa komunikacyjnego. 3. Budowa pozytywnego wizerunku Straży Miejskiej. 4. Realizowanie działań na rzecz poprawy stanu przestrzegania przepisów prawa. 5. Racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi.

¹⁸ w oparciu o zarządzenie Nr 154/14 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Miasto Szczecin.

¹⁹ 1. Działania na rzecz środowiska naturalnego. 2. Działania na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa komunikacyjnego. 3. Budowa pozytywnego wizerunku Straży Miejskiej (dwa zadania). 4. Realizowanie działań na rzecz poprawy stanu przestrzegania przepisów prawa. 5. Racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi. 6. Działania związane z podejmowaniem decyzji oraz udzielaniem zamówień publicznych lub zlecaniem zadań publicznych innym podmiotom.

Zidentyfikowane ryzyko to zachowania korupcyjne przy wykonywaniu zadań przez funkcjonariuszy. W celu ograniczenia ryzyka podjęto następujące działania: omawiano negatywne zachowania na odprawach, eksponowano etyczne postępowanie, rozliczano osoby odpowiedzialne za nieetyczne zachowanie. Za okres od I do VIII oraz w IV kw. 2014 r. ilość skarg utrzymywała się na poziomie analogicznych okresów 2013 r., tj. „0”.

(dowód: akta kontroli str. 133-135)

W sprawie ujęcia w sprawozdaniu z wykonania planu działań za 2014 r. rozliczenia 3 z 7 zaplanowanych celów/zadań, Kierownik Referatu Dyżurnych Straży Tadeusz Bolek, wyjaśnił, że „ (...) sprawozdanie z wykonania planu za III kwartał 2014 r. zawierało siedem celów/zadań. Dokument ten, po zatwierdzeniu, przedstawiłem Zastępcy Dyrektora Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności (Urzędu Miast). Konsultując ww. sprawozdanie, dowiedziałem się, że plany i arkusze sprawozdań łączone są z dokumentacją WZKiOL, a następnie przesyłane do Biura Prezydenta Miasta Szczecin. W związku z nową formułą (Regulaminem organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Miasto Szczecin) padła sugestia, aby wybrać z siedmiu przedstawionych celów/zadań trzy najważniejsze i skoncentrować się na ich realizacji. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 174, 175)

1.4.1. W latach 2012-2014 Straż nie odnotowała przypadków wymagających podjęcia działań interwencyjnych i zastosowania środków zaradczych²⁰ w zakresie:

- 1) wykroczeń przeciwko interesom konsumentów²¹,
- 2) przepisów o dniach i godzinach otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności²²,
- 3) kontroli dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego oraz warunków realizacji przewozów²³,
- 4) umieszczania zużytych baterii lub akumulatorów razem z innymi odpadami²⁴,
- 5) prowadzenia agitacji wyborczej²⁵.

Straż nie była zobowiązana do stosowania przepisów art. 50 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych²⁶, gdyż Miasto nie było gminą uzdrowiskową.

(dowód: akta kontroli str. 137, 138)

1.4.2. Straż w latach 2012-2014 podjęła 78.938 działań interwencyjnych – średniorocznie 26.312,7 (w: 2012 r. – 28.617, 2013 r. – 24.376 i 2014 r. - 25.945), w tym wystawiono 55.222 mandaty, tj. 70,0% ogólnej ilości zastosowanych środków zaradczych (w 2012 r. – 20.648, tj. 72,2% ilości interwencji; w 2013 r. 16.857, tj. 69,2% i w 2014 r. – 17.717 mandatów, tj. 68,3% interwencji).

(dowód: akta kontroli str. 138)

Działania Straży koncentrowały się głównie na zadaniach związanych z bezpieczeństwem i przestrzeganiem przepisów ruchu drogowego. Spośród ogólnej ilości 55.222 mandatów, 46.675 mandatów (tj. 84,5% ogólnej ilości mandatów) wystawiono za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (w: 2012 r. - 16.647, 2013 r. - 14.125, a w 2014 r. – 15.903), w tym 33.554 mandaty (tj. 42,5% ogółu interwencji i 60,8% ogólnej ilości mandatów)

²⁰ Oddziaływania wychowawczego, nałożenia mandatów, skierowania wniosków do sądu lub innych organów lub instytucji.

²¹ Art. 138d § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094).

²² XII § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 oraz z 1990 r. Nr 34, poz. 198).

²³ Art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym (Dz.U. z 2011 r. nr 5, poz.13 ze zm.).

²⁴ Art. 78 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. Nr 79, poz. 666).

²⁵ Art. 494 i 495 oraz art. 498 i 499 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.).

²⁶ Dz. U. Nr 167, poz. 1399, ze zm.

wystawiono za wykroczenia ujawnione przez urządzenia rejestrujące (w: 2012 r. – 10.933, w 2013 r. – 10.283 i w 2014 r. – 12.338).

(dowód: akta kontroli str. 138)

Poza wykroczeniami komunikacyjnymi postępowaniami mandatowymi obejmowano:

- wykroczenia związane z ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - wystawiono łącznie 3.480 mandatów, tj. 6,3% ogólnej ilości mandatów,
- wykroczenia przeciwko urządzeniom użytku publicznego – wystawiono łącznie 1.508 mandatów, tj. 2,7% ogólnej ilości mandatów,
- wykroczenia związane z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – wystawiono łącznie 1.213 mandatów, tj. 2,2% ogólnej ilości mandatów,
- pozostałe wykroczenia (wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu, przeciwko bezpieczeństwu osób i mienia, przeciwko obyczajności publicznej, szkodnictwo leśne, polne i ogrodowe, związane z ustawą o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych) 2.346 mandatów, tj. 4,3% ogólnej ilości mandatów.

(dowód: akta kontroli str. 138, 139)

1.4.3. Łączny czas pracy Straży na realizację zadań w roku 2012 wyniósł 27.017 dni, 2013 r. – 26.002 dni, a w 2014 r. - 25.368 dni.

Straż nie prowadziła ewidencji czasu pracy w rozbiciu na poszczególne działania. Na potrzeby niniejszej kontroli oszacowała ten czas i wyniki tego szacunku wskazały, że czas pracy Straży na realizację zadań ustawowych²⁷ wyniósł: 26.962,8 dni w 2012 r., tj. 99,8% łącznego czasu pracy, 25.951,7 dni w 2013 r., tj. 99,8%, 25.333 dni w 2014 r., tj. 99,9%, z tego na:

1) działania 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 działań straży²⁸ i wykazywane w części III załącznika do ww. rozporządzenia:

- "Ewidencja wyników działań straży" wyniósł: w 2012 r. – 19.486,7 dni, tj. 72,1% czasu wykorzystanego na realizację zadań ustawowych, 2013 r. – 18.378,9 dni, tj. 70,7%, a w 2014 r. – 17.799,1 dni, tj. 70,2%,
- "Pozostałe wyniki działania" wyniósł: w 2012 r. - 287,5 dni, tj. 1,1% czasu wykorzystanego na realizację zadań ustawowych, 2013 r. – 286,0 dni, tj. 1,1%, a w 2014 r. – 217,0 dni, tj. 0,9%,

2) działania straży, których wyniki nie objęte ewidencją, o której mowa wyżej, czas pracy wyniósł w: 2012 r. – 7.188,6 dni, tj. 26,6% czasu wykorzystanego na realizację zadań ustawowych, 2013 r. – 7.286,8 dni, tj. 28,0%, a w 2014 r. – 7.317,3 dni, tj. 28,8%.

(dowód: akta kontroli str. 69, 70, 139)

1.5. Realizując rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy²⁹, Komendant Straży, zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, sporządził za lata 2012-2014 roczne informacje pt. „Ewidencja etatów, wyposażenia oraz wyników działań Straży”³⁰, zawierające m.in. dane dotyczące ewidencji etatów, wykształcenia strażników, ewidencji wyposażenia, ewidencji wyników działań, opis współpracy z Policją, przedkładał terminowo Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Szczecinie.

²⁷ Wg danych szacunkowych.

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 639 ze zm.

²⁹ Dz.U. Nr 220, poz. 1732

³⁰ Zwane dalej „Informacje”

Oprócz ww. rocznej Informacji, Straż sporządzała sprawozdania z działań Straży zawierające m.in.: podstawowe wyniki (przyjęte zgłoszenia, interwencje, kontrole, pouczenia, mandaty gotówkowe, kredytowe i zaoczne); wnioski do sądu (skierowane, zakończone, odroczone); opis rodzajów zgłoszeń; interwencji; dyżury; zabezpieczenie miejsc zdarzeń; działania wspólne z: administracjami mieszkaniowymi, firmami komunalnymi i instytucjami państwowymi – ZDiTM, WGKiOŚ, ZWiK, MOPR, ZUK, pogotowie zimowe, radami osiedli; zabezpieczenie imprez i uroczystości; współpraca z wydziałami UM, Policją, Strażą Ochrony Kolei; programy edukacyjne; ewidencja wyników działań Straży.

Sprawozdania te za okresy miesięczne (narastająco) i roczne przedkładano Prezydentowi Miasta Szczecin, Sekretarzowi Miasta, Dyrektorowi Wydziału ZKiOL oraz Wydziałowi Prewencji KWP w Szczecinie.

(dowód: akta kontroli str. 140, 148-150)

Realizując zapis art. 9 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych³¹, Prezydent Miasta Szczecin zawarł 23.04.2010 r. z Komendantem Miejskim Policji w Szczecinie porozumienie o zakresie i sposobie współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 25-34, 140)

Efektom współpracy Straży z Policją i innymi służbami mundurowymi (SOK, SG, ŻW i WOPR) w kontrolowanym okresie były:

- 1) wspólne patrole, zabezpieczanie miejsc zdarzeń i imprez, akcje prewencyjne, łącznie: 1.139 w 2012 r., 1.271 w 2013 r. i 432 w 2014 r.
- 2) szkolenia: 3 w 2012 r., 6 w 2013 r. i 8 w 2014 r.,
- 3) akcje prewencyjne, m.in.: „Bezpieczne osiedle”, „Ogrody”, „Złom”, „Rolnik”, „Bezdomni”, „Znicz”, „Markety”, „Sportowe imprezy masowe”, „Trzeźwość” i inne w liczbie: 325 akcji w 2012 r., 556 akcji w 2013 r. i 156 akcji w 2014 r.,
- 4) inne wspólne inicjatywy oraz wspólne akcje na akwenach,
- 5) ujawnienie przestępstw i przekazanie Policji: 9 w 2012 r., 6 w 2013 r. i 1 w 2014 r.
- 6) ujęcie i przekazanie Policji sprawców przestępstw: 8 w 2012 r. 5 w 2013 r. i 8 w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 140, 141)

1.6. Zadania Straży wynikające z art. 11 ustawy o strażach (pkt 1-9) ujęte zostały w Regulaminie Straży Miejskiej Szczecin³² i przypisane komórkom organizacyjnym oraz poszczególnym pracownikom w ich zakresach czynności³³.

(dowód: akta kontroli str. 143-144)

W § 6 ust. 2 pkt 1-11 Regulaminu Straży ujęto dodatkowe zobowiązania, stanowiące rozwinięcie i uszczegółowienie zadań ustawowych, takie jak:

- informowanie o zauważonych awariach odpowiednich instytucji i administratorów obiektów, zabezpieczanie miejsc zdarzeń do czasu przybycia właściwych służb oraz udzielanie im pomocy,
- zawiadamianie organów Policji o przestępstwach i wykroczeniach, których ściganie nie należy do Straży,
- powiadamianie pogotowia ratunkowego o osobach potrzebujących natychmiastowej pomocy lekarskiej,
- informowanie właściwych służb i instytucji o stwierdzonych nieprawidłowościach stanu nawierzchni jezdni i ciągów pieszych, stanu oznakowania i oświetlenia ulic oraz prawidłowości zabezpieczenia i oznakowania prac prowadzonych w pasie drogowym,

³¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 1383 ze zm. – zwanej dalej „ustawą o strażach”.

³² Stanowiącym załącznik do Uchwały Nr XIII/285/11 Rady Miasta Szczecin z dnia 21 listopada 2011 r. (rozdział 2, § 6 ust. 1, pkt 1-9) – zwanym dalej „Regulaminem Straży”.

³³ Ustalono na podstawie wytypowanych do kontroli następujących oddziałów/referatów oraz zakresy czynności zatrudnionych w tych komórkach organizacyjnych 72 osób, co stanowiło 51,4% zatrudnionych na koniec 2014 r.: Oddział Zachód – 11 osób; Oddział Północ – 12 osób; Referat Ruchu Drogowego – 10 osób oraz 4 zatrudnione na stanowiskach cywilnych; Referat Profilaktyki – 11 osób i Referat DTM-SM – 24 osoby.

- powiadamianie właściwych służb o innych zagrożeniach dla życia i zdrowia bądź mienia,
- kontrolowanie i podejmowanie stosownych działań dla zapewnienia czystości obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz otoczenia instytucji, zakładów pracy i posesji prywatnych,
- kontrolowanie i egzekwowanie właściwego wykonywania obowiązku utrzymania porządku i czystości w mieście, prawidłowości numeracji porządkowej posesji, czytelności tablic z nazwami ulic, zasad plakatowania i umieszczania ogłoszeń, funkcjonowania reklam świetlnych itp.,
- podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia zjawisk degradacji środowiska naturalnego, ze szczególnym uwzględnieniem przeciwdziałania niszczeniu zieleni miejskiej, obiektów przyrodniczych, kompleksów leśno-parkowych oraz zanieczyszczania wód,
- udzielanie niezbędnej asysty pracownikom administracji samorządowej, na ich wniosek, przy czynnościach wykonywanych z mocy prawa, zwłaszcza w środowiskach patologicznych,
- egzekwowanie przepisów porządkowych wydanych przez organy samorządowe Gminy Miasto Szczecin.

(dowód: akta kontroli str. 142)

1.7. W sprawie zasadności funkcjonowania na tym samym terenie dodatkowej formacji mającej na celu ochronę porządku publicznego:

1) Komendant Wojewódzki Policji stwierdził, że „(...) *Nie stwierdzono, aby funkcjonowanie Straży Miejskiej prowadziło do niepotrzebnego dublowania się działań z Policją. Strażnicy miejscy wspierają również działalność Policji w zakresie zabezpieczenia imprez masowych, służb na wodach i terenach przywodnych oraz ograniczenia zagrożeń w ruchu drogowym. (...) Funkcjonowanie w Szczecinie formacji jaką jest Straż Miejska przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zwiększenia poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Szczecina.*”

(dowód: akta kontroli str.176, 177)

2) Zastępca Komendanta Miejskiego Policji stwierdził, że współpraca ze Strażą odbywała się zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz porozumieniem³⁴ określającym zakres i sposób współpracy Policji i Straży Miejskiej, jak też wypracowanym dotychczas modelem kontaktów. „(...) *Z uwagi na fakt, że zakres ustawowych zadań wyznaczonych do realizacji przez Policję jest bardzo szeroki natomiast SM znacznie węższy i precyzyjnie określony nie stwierdzono, aby funkcjonowanie SM w Szczecinie prowadziło do niepotrzebnego dublowania się działań obu formacji. Wyniki analiz wskazują, że wspólne patrole Policji i Straży Miejskiej przynoszą wymierne efekty, wpływając bezpośrednio na ogólną liczbę patroli na terenie miasta, co przekłada się na wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców i utrzymanie porządku publicznego.*”

(dowód: akta kontroli str. 178-181)

1.8-9. W książce kontroli Straży odnotowano przeprowadzenie w latach 2012-2014 7 kontroli³⁵, z czego służby Prezydenta Miasta przeprowadziły 1 kontrolę w 2012 r. w zakresie gospodarki finansowo-księgowej za 2011 r., w której stwierdzono uchybienia formalne związane z przydziałem sortów mundurowych oraz udzielaniem zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej 14.000 euro.

(dowód: akta kontroli str. 148)

³⁴ Zawarte w dniu 23.04.2010 r. pomiędzy Prezydentem Miasta Szczecin, a Komendantem Miejskim Policji w Szczecinie.

³⁵ NIK w okresie od 23.04. do 31.05.2013 r., i od 15.10. do 15.11.2013 r., Archiwum Państwowe w Szczecinie w dniu 10.12.2013 r., Państwowa Inspekcja Pracy – od 29 do 31.01.2014 r., od 06 do 8.08.2014 r. od 28 do 29.10.2014 r. i 21.11.2014 r.

Prezydent Miasta poinformował, że „(...) z uwagi na tak duże zintensyfikowanie kontroli prowadzonych przez różne instytucje w krótkim okresie, prowadzenie dodatkowych kontroli przez Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności zdestabilizowałby pracę Straży Miejskiej w Szczecinie.”

(dowód: akta kontroli str. 161)

W latach 2012-2014 Prezydent Miasta wskazywał bezpośrednio i za pośrednictwem wydziałów Urzędu Miasta Szczecin³⁶ m.in. następujące cele i zadania priorytetowe (długofalowe) do realizacji przez Straż:

- program „Strażnik szkolny” – realizowany od 2007 r. (zadania przypisano do realizacji Referatowi Profilaktyki),
- wdrożenie programu „Strażnik osiedlowy”, pilotażowo realizowany przez Oddział „Śródmieście”, stopniowo do objęcia przez pozostałe 3 Oddziały,
- kontrole dotyczące spalania odpadów w instalacjach grzewczych w lokalach, prowadzone wspólnie z Wydziałem Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska,
- kontrole zlecone przez ZUK w zakresie wyposażenia posesji w pojemniki na odpady stałe oraz dokumentowanie wywozu nieczystości płynnych z tych gospodarstw domowych.

Wszystkie przedstawione działania spełniały kryteria określone w art. 11 ustawy o strażach.

(dowód: akta kontroli str. 148)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że poza oceną realizacji celów i zadań określonych w *Arkuszach identyfikacji ryzyka* nadzór sprawowany był poprzez:

- codzienny kontakt osobisty z Komendantem i kierownikami referatów zapewniający bieżącą analizę spraw, interwencji oraz postulatów mieszkańców,
- analizę miesięcznych i rocznych sprawozdań z działalności Straży;
- analizę sprawozdawczości budżetowej oraz półrocznych i rocznych sprawozdań opisowych z wykonania wydatków bieżących i majątkowych;
- rozpatrywanie skarg i zażaleń na działalność Straży, zarzutów do tytułów wykonawczych, odpowiedzi na pisma, zapytania i interpelacje,
- monitorowanie wdrażania zaleceń i wniosków na podstawie pisemnych lub ustnych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 158-162)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Straży w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Ustalono, że Straż w sporządzonych *Arkuszach identyfikacji ryzyka*, oceny oraz określania metody przeciwdziałania ryzyku:

1. Nie określiła stopnia realizacji celów /zadań, tj. rodzaju i poziomu mierników na 2012 r. i 2013 r. oraz poziomu mierników na 2014 r., co było niezgodne ze standardem nr 6 - *Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji*, sformułowanym w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁷, stanowiącym, że cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

(dowód: akta kontroli str.148-150)

Krzysztof Kamiński - zastępca Komendanta Straży³⁸ wyjaśnił, że „Brak określenia stopni realizacji celów i poziomów mierników wynikał z braku wskazań w przepisach do ich określania. Dopiero wskazania zawarte w Zarządzeniu Nr

³⁶ Zwanego dalej „Urzędem”.

³⁷ Dz. Urz. Ministra Finansów z 2009 r. Nr 15, poz. 84

³⁸ Zwany dalej „Zastępcą Komendanta”.

154/14 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 3 kwietnia 2014 zobligowały do ich określania. W chwili obecnej w trakcie wykonywania kontroli zarządczej są one realizowane. Efektywność realizacji zadań i wykorzystania środków będących w dyspozycji Straży oceniana była zgodnie z ustawą o strażach gminnych oraz przepisami wykonawczymi przez Wojewodę i Prezydenta na odprawach rocznych, składanych sprawozdaniach rocznych oraz miesięcznych. Wskazane organy nie zgłaszały zastrzeżeń do sposobu realizacji działań ustawowych.”

(dowód: akta kontroli str.172, 173)

2. Określiła w celu/zadaniu na 2014 r. pn. „Budowa pozytywnego wizerunku Straży”, miernik w postaci spadku liczby skarg dotyczących zachowań funkcjonariuszy, w tym o znamionach korupcyjnych, które w latach 2012 i 2013 nie występowały.

(dowód: akta kontroli str. 148-150)

Komendant ³⁹ wyjaśnił, że „Taki sposób ujęcia miernika/wskaźnika osiągnięcia celu wynikał z faktu iż mierniki określa się w celu oznaczenia poziomu ryzyka osiągnięcia celu/zadania, które powinno być akceptowalne i z natury rzeczy w wyniku działań Straży ulegać zmniejszeniu, spadkowi. W przypadku wystąpienia „0” naturalnym i logicznym zamiarem Straży jest utrzymanie poziomu tego typu skarg przy pomocy środków przeciwdziałania na poziomie roku ubiegłego tj. „0”.

(dowód: akta kontroli str. 172, 173)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Straży w zbadanym zakresie.

2. Organizacja Straży w odniesieniu do realizowanych zadań.

Opis stanu
faktycznego

2.1-3. Powierzchnia Gminy w latach 2012-2014 wynosiła 301 km². Liczba ludności w Szczecinie wynosiła: w 2012 r. – 408.913 mieszkańców, 2013 r. – 408.172, a w 2014 r. – 407.180. Średnia z 3 lat – 408.894 mieszkańców, co lokuje Szczecin w III grupie porównawczej według kryterium liczby ludności⁴⁰.

Liczba zatrudnionych strażników w Straży wynosiła: 125 w 2012 r., 120 w 2013 r., 124 w 2014 r. (średnio w 3 latach 123 strażników).

Powierzchnia Miasta przypadająca na jednego strażnika wynosiła w: 2012 r. - 2,41 km², w 2013 r. – 2,51 km², a w 2014 r. – 2,43 km² (średnio – 2,45 km²). Wskaźnik ten plasuje Szczecin na ostatnim miejscu w grupie porównawczej i wśród 16 miast wojewódzkich (od 0,34 w Warszawie do 2,11 w Zielonej Górze).

Na 10 tysięcy mieszkańców przypadało w: 2012 r. - 3,06 strażników, 2013 r. – 2,94 strażników, a w 2014 r. – 3,05 strażników (średnio – 3,01 strażników), przy średniej w grupie porównawczej na poziomie 4,08 i wśród 16 miast – 4,49. Wskaźnik ten plasuje Szczecin na ostatnim miejscu w grupie porównawczej, a na przedostatnim spośród 16 miast wojewódzkich (przed Zieloną Górą – 2,16).

Liczba mieszkańców przypadająca na jednego strażnika wynosiła w 2012 r. – 3.271,30, w 2013 r. – 3.401,43, a w 2014 r. – 3.283,71 mieszkańców (średnio w 3 latach 3.318). Wskaźnik ten plasuje Szczecin na ostatnim miejscu w grupie porównawczej, a na przedostatnim spośród 16 miast wojewódzkich (przed Zieloną Górą – 4.628).

(dowód: akta kontroli str. 182-183)

2.4. W latach 2012-2014 Straż – w związku z ujawnionymi wykroczeniami – zastosowała 78.939 działań – średniorocznie 26.312,7 – z tego w: 2012 r. - 28.617 działań, 2013 r. – 24.376, a w 2014 r. - 25.946 działań. Na jedną osobę zatrudnioną

³⁹ Z upoważnienia podpisał Zastępca Komendanta Straży Krzysztof Kamiński.

⁴⁰ Grupa 6 miast wojewódzkich o liczbie ludności od 294,8 tys. zł do 460,8 tys. zł wyselekcjonowana do celów porównawczych zwana dalej grupą porównawczą

w Straży (łącznie ze stanowiskami urzędniczymi średnie zatrudnienie wyniosło 139,7 osoby) były 188,4 działania, na 1 strażnika (średnie zatrudnienie 123 strażników) średniorocznie w latach 2012-2014 – 213,9 działań.

Liczba interwencji „przeliczeniowych”⁴¹ przypadających na 1 strażnika wyniosła za 2012 r. – 3.556,95, za 2013 r. – 3.277,04 i za 2014 r. – 3.959,98 (średnia z 3 lat 3.601,36), co plasuje Straż na I miejscu w kraju (wskaźnik większy od średniej 16 miast o 1.181,33 tj. o 48,8%) oraz większy, niż średnia dla grupy III o 983,56 interwencji przeliczeniowych, tj. o 37,6%. Wynikało to z najwyższego wśród 16 miast wojewódzkich odsetka wykroczeń ujawnionych urządzeniami rejestrującymi w grupie wszystkich wykroczeń ujawnionych przez strażników (średniorocznie w kontrolowanym okresie 50,8%⁴²).

(dowód: akta kontroli str. 566)

W okresie objętym kontrolą z liczby 78.938 interwencji i działań (zakończonych pouczeniem, mandatem, wnioskiem do sądu, przekazaniem sprawy innemu organowi), 63.018 (79,8% ogółu interwencji) stanowiły wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, w tym 40.10350,8% ujawnionych przez urządzenia rejestrujące. W okresie tym dominowały: interwencje zakończone w 55.222 przypadkach wystawieniem mandatów (70,0% ogółu interwencji); w 17.237 (21,8%) podjęciem środków oddziaływania wychowawczego na podstawie art. 41 Kodeksu wykroczeń i w 6.424 (8,1%) spraw skierowano do sądu.

(dowód: akta kontroli str. 183)

2.5. Straż od 1993 r. stanowiła jednostkę budżetową Gminy Miasto Szczecin⁴³
W regulaminie Straży⁴⁴, wyodrębniono komórki organizacyjne oraz samodzielne stanowiska pracy, w tym. m.in.:

- 1) oddziały⁴⁵ interwencyjno-prewencyjne: Śródmieście, Północ, Zachód, Prawobrzeże (§ 12 ust. 1 pkt 1 a, b, c, d), do zadań których należała realizacja bieżących spraw oraz prewencja w zakresie porządku na wyznaczonym terenie zgodnie z ustawą o strażach gminnych oraz prawem lokalnym (§ 20 pkt 1);
- 2) referaty (§ 12 ust. 2):
 - a) wodny – realizacja zadań związanych z zapewnieniem porządku na obszarze wodnym pozostającym w granicach Gminy Miasto Szczecin (§ 20 pkt 2),
 - b) kontroli i analiz – przeprowadzanie kontroli wewnętrznych komórek organizacyjnych oraz pracowników Straży pod kątem prawidłowego wypełniania obowiązków, a także przeprowadzanie postępowań wyjaśniających w przypadku wniesienia skarg i wniosków (§ 20 pkt 8),
 - c) ruchu drogowego – prowadzenie spraw związanych z popełnionymi wykroczeniami w ruchu drogowym – zgodnie z przepisami (§ 20 pkt 5),
 - d) dyżurnych⁴⁶ – utrzymywanie stałej łączności z patrolami Straży w całodobowych dyżurach; przyjmowanie, ewidencjonowanie oraz bezzwłoczne przekazywanie do realizacji zgłoszeń mieszkańców, sporządzanie raportów dotyczących zdarzeń i awarii, współpraca w zakresie

⁴¹ 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.

⁴² 34,7% SM Wrocław, 25,2% SM Poznań, 22,3% SM Lublin, 22,1% SM Warszawa, poniżej 17% SM 6 miast) i 0% SM 5 miast.

⁴³ Powołana zarządzeniem Nr 15/91 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 21.10.1991 r. w sprawie utworzenia Straży Miejskiej w Szczecinie, stanowiła komórkę organizacyjną Urzędu. Przekształcenie Straży w jednostkę budżetową Miasta nastąpiło na podstawie uchwałą Nr XL(558)93 Rady Miejskiej w Szczecinie z dnia 26 lipca 1993 r.

⁴⁴ Stanowiącym załącznik do Uchwały Nr XIII/285/11 Rady Miasta Szczecin z dnia 21 listopada 2011 r.

⁴⁵ W myśl przepisów § 15 ust. 1 Regulaminu Straży – Oddział Straży stanowił wyodrębnioną organizacyjnie część pracowników Straży odpowiedzialną w szczególności za realizację zadań specjalistycznych z zakresu ustawy o strażach gminnych oraz innych ustaw.

⁴⁶ Straż Miejska-Dyżurny Techniczny Miasta, zwany dalej „SM-DTM”.

- wymiany informacji o występujących zagrożeniach z innymi służbami odpowiedzialnymi za porządek oraz współdziałanie z MCZK w razie zaistnienia sytuacji o znamionach kryzysu (§ 20 pkt 6),
- e) profilaktyki – kreowanie w społeczności lokalnej pozytywnego wizerunku Straży oraz propagowanie podejmowanych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez działalność edukacyjną, informacyjną, medialną (§ 20 pkt 7),
- f) gospodarczo-zaopatrzeniowy – prowadzenie gospodarki zaopatrzeniowo – magazynowej oraz odpowiedzialność za przestrzeganie procedur wynikających z ustawy PZP (§ 20 pkt 3),
- g) wykroczeń – przygotowanie i prowadzenie spraw o wykroczenia zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami (§ 20 pkt 4),
- 3) inne działy i stanowiska – kadr i organizacji, ds. księgowości, ds. gospodarki mandatowej, ds. informatyki, psycholog, ds. kontaktów z mediami, ds. obsługi kancelaryjnej, ds. bhp i p.poż., ds. ochrony informacji niejawnych, radca prawny.
- (dowód: akta kontroli str. 184, 185)

Urząd w latach 2012-2014 realizował zadanie własne związane z działalnością Straży dotyczące realizacji dochodów gminy z tytułu kar i grzywien nałożonych w postępowaniu mandatowym. Urząd poniósł wydatki na wynagrodzenie 3 osób⁴⁷ zajmujących się w szczególności obsługą prawną związaną z postępowaniem mandatowym i obsługą finansowo-księgową związaną z ewidencją należności z tytułu wystawionych mandatów oraz ich windykacją. Wydatki na wynagrodzenia tych pracowników wraz z pochodnymi od wynagrodzeń wyniosły: w 2012 r. - 34.678,57 zł, w 2013 r. – 108.193,84 zł, a w 2014 r. – 117.265,69 zł.

(dowód: akta kontroli str. 262-265)

2.6. W latach 2012-2014 zatrudnienie w Straży przedstawiało się następująco:

- w 2012 r. 141 osób (140 etatów), z tego na stanowiskach: strażników 125 osób (88,7% stanu zatrudnienia), a urzędniczych i obsługi 16 osób (11,3%);
- w 2013 r. 138 osób (138 etatów), z tego na stanowiskach: strażników 120 osób (87% stanu zatrudnienia) a urzędniczych i obsługi 18 osób (13%);
- w 2014 r. 140 osób (139 etatów), z tego na stanowiskach: strażników 124 osoby (88,6% stanu zatrudnienia), a urzędniczych i obsługi 16 osób (11,4%).

(dowód: akta kontroli str. 66-68,185)

Komendant wyjaśnił, że „Podstawowymi zjawiskami, na których realizację przekładał się brak wzrostu liczby etatów Straży Miejskiej zgodnie ze wskazaniami Strategii Rozwoju Straży Miejskiej Miasta Szczecin w latach 2010 – 2018 były:

- *Podejmowanie działań prewencyjnych w ograniczonym zakresie, co wynika z konieczności realizacji bieżących zgłoszeń od mieszkańców i „wymusza” w chwili obecnej na Straży Miejskiej Szczecin skupianie się na obsłudze i realizacji wskazanych spraw i problemów.*
- *Program strażnika osiedlowego wdrażany sukcesywnie z uwagi na podaną wyżej konieczność realizacji działań interwencyjnych we wszystkich oddziałach terenowych, co przekłada się na ograniczone możliwości wprowadzenia zasady indywidualnej odpowiedzialności za rejon.*
- *Realizowanie zadań strażnika szkolnego (duża liczba dzieci przypadająca na strażnika, ograniczone możliwości wdrażania nowych programów edukacyjnych) w stopniu adekwatnym do stanu osobowego Referatu Profilaktyki.*
- *Ograniczona liczba patroli realizujących zadania w godzinach nocnych.*
- *Wdrożenie w niepełnym zakresie patroli specjalistycznych tzw. „EKO”.*

(dowód: akta kontroli str. 168, 170)

⁴⁷ Zatrudnionych na 2,25 etatu w 2012 r. i 2,5 etatu w 2013 r. i 2014 r.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że „U podstaw idei strażnika osiedlowego leżała „Strategia Rozwoju Straży Miejskiej Szczecin w latach 2010 – 2018” która zakładała wyodrębnienie w ramach czterech oddziałów patroli ściśle współpracujących z Radami Osiedla w liczbie dwóch strażników na daną radę. (...) Z uwagi na uwarunkowania finansowe Strategia była realizowana w bardzo ograniczonym zakresie, a związany z tym brak możliwości zwiększenia zatrudnienia przełożył się na fakt że patrole osiedlowe nie zostały początkowo wyodrębniane (...). W 2013 roku rozpoczęto w ograniczonym zakresie wdrażanie programu pilotażowego strażnika osiedlowego przy zachowaniu dotychczasowego stanu osobowego. (...) Pilotaż wdrożony został na terenie oddziału „Śródmieście” (...). W trakcie konsultacji społecznych realizowanych przez Prezydenta Miasta w ramach opracowywania programu pojawiało się oczekiwanie środowisk społecznych skupionych wokół rad osiedli aby na ich terenie strażnicy realizowali zadania w ścisłym porozumieniu z przedstawicielami społeczności lokalnej. Wyjściem naprzeciw tym oczekiwaniom było podpisanie przez Prezydenta Miasta i radnych Rady Miasta w dniu 8 grudnia 2014 roku Drugiego Porozumienia dla Szczecina gdzie w czwartym obszarze priorytetu Otoczenie przewidywany jest rozwój zadań Straży Miejskiej m.in. przez projekt „strażnik osiedlowy”. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 568, 569)

Średnioroczna liczba etatów na stanowiskach strażników wyniosła w badanym okresie 123, a na stanowiskach urzędniczych i obsługi – 16,67. Średnioroczna liczba etatów administracyjnych w stosunku do etatów strażników w Straży wyniosła 0,14, w grupie porównawczej – 0,20, a w grupie 16 miast – 0,16.

(dowód: akta kontroli str. 566)

2.7. Komendant zarządzeniem nr 07/2009 z dnia 5 czerwca 2009 r. wprowadził w Straży „Regulamin wynagradzania pracowników Straży Miejskiej w Szczecinie”⁴⁸. W Regulaminie wynagradzania ustalono m.in. warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i możliwość przyznawania nagród innych, niż jubileuszowa. Zgodnie z § 4 pkt 3 Regulaminu wynagradzania w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia mógł być utworzony fundusz premiowania, który ulegał podziałowi na premię uznaniową i regulaminową w proporcji odpowiednio: 30% i 70%, a zgodnie z § 4 pkt 4 ww. regulaminu w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia Komendant mógł przyznać indywidualną nagrodę uznaniową. Regulamin premiowania zawarty w załączniku nr 2 do Regulaminu wynagradzania stanowił, że kryterium do przyznania premii stanowi przestrzeganie: dyscypliny pracy, regulaminu pracy, zasad bhp i przepisów p/poż., obowiązujących przepisów wewnętrznych, a niespełnienie jednego z kryteriów skutkuje zmniejszeniem premii. W § 5 ustalono, że pracownik traci prawo do premii w przypadku rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika i nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, a w § 6, że pracownik nie nabywa prawa do jednej kolejnej premii w przypadku ukarania karą upomnienia i dwóch kolejnych premii w przypadku ukarania karą nagany.

(dowód: akta kontroli str. 199, 200, 207, 208)

W 2012 r. wypłacono 459,9 tys. zł tytułem nagród i premii uznaniowych⁴⁹ (407,6 tys. zł na nagrody i 52,3 tys. zł na premie uznaniowe), w 2013 r. – 237,9 tys. zł (198,6 tys. zł na nagrody i 39,3 tys. zł na premie uznaniowe), w 2014 r. – 357,9 tys. zł (257,7 tys. zł na nagrody uznaniowe i 100,2 tys. zł na premie uznaniowe). Średnioroczna suma nagród i premii uznaniowych na 1 stanowisko wahała się od 865 zł (aplikant) do 8.315 zł (naczelnik oddziału), w 2012 r., od 665 zł (aplikant) do

⁴⁸ Zwany dalej „Regulaminem wynagradzania”.

⁴⁹ Premie regulaminowe nie badano ponieważ wypłacane były w jednakowych kwotach niezależnie od stanowiska, nie miały charakteru uznaniowego.

4.512 zł (naczelnik oddziału) i w 2014 r. od 626 zł (aplikant) do 7892 zł (naczelnik oddziału). Średnie roczne nagrody i premie uznaniowe w kwocie do 1.600 zł w 2012 r. otrzymało 14 pracowników, w 2013 r. – 154 i w 2014 r. – 71, w wysokości od 1601 zł do 3.000 zł w 2012 r. – 104 pracowników, w 2013 r. – 7 i w 2014 r. – 86, a powyżej 3000 zł⁵⁰ – w 2012 r. – 32 pracowników, w 2013 r. – 10, i w 2014 r. – 17.

(dowód: akta kontroli str. 256)

W kontrolowanym okresie motywacją do podnoszenia jakości pracy stanowiły awanse i wyróżnienia. W 2012 r. awansowano na wyższy stopień 33 strażników (26,4% zatrudnionych strażników), w 2013 r. – 39 strażników (32,5%) i w 2014 r. – 31 strażników (25%). W 2012 r. „Za zasługi dla Straży Miejskiej Miasta Szczecin”⁵¹ wyróżniono 21 strażników (złote wyróżnienie otrzymało 6 osób, srebrne 13 i brązowe 2), w 2013 r. – 6 strażników (1 złote, 3 srebrne i 2 brązowe) i w 2014 r. 3 strażników (2 złote i 1 brązowe).

(dowód: akta kontroli str. 234)

2.8. W kontrolowanym okresie odbyło się 50 szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe strażników, z tego:

- w 2012 r. w 12 szkoleniach uczestniczyło 496 osób, w tym 422 osoby w 6 szkoleniach jednorazowo od 46 do 113 osób⁵²,
- w 2013 r. w 24 szkoleniach uczestniczyło 290 osób, w tym 209 w 4⁵³ od 22 do 109, w 5 od 2 do 5 osób i w 9 specjalistycznych po 1 osobie,
- w 2014 r. w 14 szkoleniach⁵⁴ uczestniczyło 261 osób.

(dowód: akta kontroli str. 232, 233, 463)

W sprawie zasad konstruowania planu szkoleń Komendant wyjaśnił, że „Zgodnie z przyjętą w Straży Miejskiej w Szczecinie praktyką plan szkoleń konstruowany jest w znacznej mierze w oparciu o występujące potrzeby w poszczególnych komórkach organizacyjnych. Kierownicy komórek organizacyjnych mają obowiązek przedłożyć Komendantowi propozycję w przedmiocie tematyki szkoleń. W propozycjach ujęcia w planie typowych szkoleń, w późniejszym etapie przedstawia się kandydatury podległych pracowników, z podaniem krótkiego opisu potrzeby skierowania konkretnego pracownika w celu podniesienia przez niego kwalifikacji zawodowych, bądź ugruntowania zdobytej już wcześniej wiedzy. Komendant, akceptując otrzymane wnioski zleca ich realizację w ramach możliwości posiadanych środków finansowych. Na podstawie zgłoszonych wniosków ustalone zostają priorytety szkoleniowe i uwzględniane w planie szkoleń na dany rok kalendarzowy. (...). Przy planowaniu szkoleń, niezależnie od formy, duży nacisk kładzie się na: cele szkolenia, tematykę i zawartości merytoryczne, metody prowadzenia zajęć, cenę i formę odpłatności, termin, do którego należy zgłaszać kandydatów, miejsce składania zgłoszeń (adres, osoba odpowiedzialna, tel., w mail), wykładowców.”

(dowód: akta kontroli str. 460, 461)

Program szkoleń w kontrolowanym okresie obejmował:

⁵⁰ Nie uwzględniono w tej liczbie głównego księgowego i zastępcę komendanta

⁵¹ Zgodnie z załącznikiem nr 2 do Regulaminu Straży Miejskiej Szczecin wyróżnienie honorowe „Za zasługi dla Straży Miejskiej Miasta Szczecin” może być przyznawane pracownikom Straży Miejskiej Miasta Szczecin, którzy przyczynili się do rozwoju i funkcjonowania jednostki oraz spełniają kryteria okresu aktywności zawodowej (po 10 latach – wyróżnienie brązowe, po 15 latach – wyróżnienie srebrne i po 20 latach – wyróżnienie złote). Wyróżnienie ma formę dyplomu i specjalnego znaku identyfikacyjnego.

⁵² Najwięcej osób przeszkolono w zakresie: udzielania pierwszej pomocy w ramach projektu „Bezpieczne Miasto” (113), prowadzenia postępowań mandatowych oraz wykonywania czynności wyjaśniających i postępowań dotyczących kierowania wniosków o ukaranie do sądu (110), kontroli emocji własnych i innych osób w sytuacjach zawodowych (97), zabezpieczania miejsc niebezpiecznych (56) i oczyszczania terenów z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego (46).

⁵³ Największa liczba strażników wzięła udział w 4 szkoleniach: przepisy z zakresu kontroli ruchu drogowego (109), czas pracy (24), przeciwdziałanie uzależnieniom (22) i zasady udzielania zamówień publicznych (54 strażników).

⁵⁴ W tym w 9 z nich uczestniczyło od 1 do 4 osób, w 1 – 9 osób (przygotowanie harmonogramu czasu pracy SM), w 1 – 18 osób (szkolenie BHP), w 1 – 22 osoby (czas pracy i harmonogram czasu pracy strażników). W 2 wzięła udział większa grupa strażników: polityka antymobbingowa w organizacji (112) i środki przymusu bezpośredniego (82).

- 1) Szkolenia obligatoryjne wynikające z obowiązujących przepisów np.: BHP, przeciwpożarowych, obsługi fotoradaru, pracy i organizacji służby dyżurnej, ochrony informacji niejawnych i ochrony danych osobowych, kontroli ruchu drogowego, szkolenia podstawowe;
- 2) Szkolenia specjalistyczne, w szczególności: sporządzanie ekspertyz ornitologicznych w ramach bloku tematycznego „Dobre praktyki w termomodernizacji budynków”, udzielanie pierwszej pomocy w ramach bloku tematycznego „Bezpieczna szkoła”, przeciwdziałanie uzależnieniom, realizacji procedury „Niebieska Karta”;
- 3) Szkolenia w reakcji na zalecenia pokontrolne NIK (z 2013 r.), PIP (z 2014 r.), Archiwum Państwowego w Szczecinie (z 2013 r.) – z zakresu prawa zamówień publicznych, planowania i rozliczania czasu pracy, archiwizowania dokumentacji służbowej oraz jako następstwo błędów popełnianych w trakcie wykonywania obowiązków przez strażników;
- 4) Szkolenia dotyczące zmian w obowiązujących przepisach;
- 5) Szkolenia inicjowane przez Krajową Radę Komendantów Straży Miejskich Gminnych Rzeczypospolitej Polskiej, mające na celu ujednolicenie form działania w sprawach dotyczących realizacji zadań nałożonych na Straż (promocja Straży) oraz właściwą interpretację przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 161, 232, 233, 552-553)

W kwestii ewaluacji efektów szkoleń Komendant wyjaśnił, że „Przydatność powyższych szkoleń weryfikowana była na bieżąco, czy to przez kontrole wewnętrzne prowadzone przez bezpośrednich przełożonych lub organ nadzorujący WZKiOL, czy też samo życie, gdzie strażnicy udzielali pomocy przedmedycznej poszkodowanym, a wręcz prowadzą w tym zakresie szkolenia np.: w Radach Osiedli. (...) Jednym z elementów oceny efektywności przyjętych szkoleń jest wprowadzony Zarządzeniem Nr 02/10 Komendanta Straży Miejskiej z dnia 23.03.2010r. (...) wprowadził obowiązek poddania się pracowników podlegających ustawie o strażach gminnych, dwa razy do roku pisemnym testom z wiedzy (...). Celem jest ustalenie stopnia realizacji znajomości przepisów i umiejętności ich stosowania (...) W ten sposób prowadzi się stały monitoring stanu wiedzy pracowników, strażników pozyskiwaną w trakcie szkoleń doskonalących z zakresu uprawnień i zadań straży miejskiej (...)”

(dowód: akta kontroli str. 553-554)

Oprócz szkoleń wg oświadczenia Komendanta prowadzone były inne formy podnoszenia kwalifikacji strażników, m.in. „warsztaty dot. radzenia sobie ze stresem związanym z wykonywaniem obowiązków oraz robocze odprawy z udziałem pracowników Referatu wykroczeń w sytuacji zmian przepisów regulujących realizację zadań ustawowych SM, wydawanie zbioru przepisów aktualnych na dzień wydania”.

(dowód: akta kontroli str. 288)

Wszyscy strażnicy zatrudnieni dłużej niż 12 miesięcy zdali egzamin kończący szkolenie podstawowe.

(dowód: akta kontroli str. 209-219)

Badanie próby losowej 34 strażników wykazało, że posiadali oni staż pracy i wykształcenie zgodne z wymaganiami kwalifikacyjnymi określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁵⁵ i zgodne z wymaganiami kwalifikacyjnymi określonymi w Regulaminie wynagradzania pracowników Straży.

(dowód: akta kontroli str. 197, 209-219)

2.9. Wysokość dochodów uzyskanych z tytułu mandatów wyniosła: 3.096,0 tys. zł za 2012 r., 2.669,2 tys. zł za 2013 r. i 2.637,1 tys. zł za 2014 r. Dochody uzyskane

⁵⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 50, poz. 398.

z tytułu mandatów stanowiły:

- 0,19% w 2012 r., 0,15% w 2013 r. i 0,14% w 2014 r. dochodów ogółem Miasta,
- 0,76% w 2012 r., 0,63% w 2013 r. i 0,60% w 2014 r. dochodów własnych Miasta⁵⁶,
- 0,87% w 2012 r., 0,59% w 2013 r. i 0,48% w 2014 r. dochodów własnych Miasta bez udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 281)

2.10. Odsetek wykroczeń ujawnionych urządzeniami rejestrującymi w grupie wszystkich ujawnionych przez strażników miejskich wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji w 2012 r. wyniósł 59,4%, w 2013 r. – 63,4% i w 2014 r. – 67,9%, a średniorocznie w badanym okresie – 63,6%, co plasuje Straż na pierwszym miejscu w grupie porównawczej (średniorocznie 21,0%) i wśród 16 miast (średniorocznie 17,2%)

(dowód: akta kontroli str. 567)

2.11. Straż funkcjonowała w trybie ciągłym poprzez utrzymywanie całodobowych dyżurów stałej łączności z patrolami Straży. W strukturze organizacyjnej odpowiedzialny był za to Referat dyżurnych (SM-DTM), którego zakres działania opisano w punkcie 1.6. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 15)

2.12. Straży w 2012 r. posiadała na wyposażeniu sprzęt służący wykonywaniu zadań: kajdanki (130 szt.), pałki obronne wielofunkcyjne (120 szt.), ręczne miotacze gazu (100 szt.), urządzenia rejestrujące o których mowa w art. 2 pkt 59 ustawy Prawo o ruchu drogowym (3 szt.), środki techniczne służące do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych (2), samochody (30 szt.), motorowery (2 szt.), rowery (3 szt.) i łódzie patrolowe (2 szt.). W 2014 r. w porównaniu do 2012 r. zwiększono o 35 sztuk liczbę ręcznych miotaczy gazu, o 1 liczbę łodzi patrolowych, natomiast zmalała o 2⁵⁷ liczba samochodów i o 1 sztukę urządzenie techniczne służące do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych. Poziom zmagazynowanego sprzętu nie przekraczał w kontrowanym okresie 10 %, z wyjątkiem ręcznych miotaczy gazu w 2014 r. (37%).

(dowód: akta kontroli str. 280)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że *„Pozostające w magazynie ręczne miotacze gazu stanowią rezerwę przeznaczoną do bieżącego wydawania strażnikom, potrzeba utrzymywania takiej rezerwy wynika z dążenia do uniknięcia sytuacji, gdy niemożliwym byłoby pełnienie służby przez strażnika z powodu jej braku.”*

(dowód: akta kontroli str. 280)

W kontrolowanym okresie na jeden radiowóz przypadało 5 strażników, na jeden motocykl 1 strażnik posiadający odpowiednie uprawnienia i na jedną łódź patrolową w 2012 r. – 3, w 2013 r. i 2014 r. – 2 strażników posiadających odpowiednie uprawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 275)

Przebieg roczny używanych samochodów za 2012 r. wyniósł 377,6 tys. km (łącznie 28 pojazdów), za 2013 r. – 370 tys. km (30 pojazdów) i za 2014 r. – 300,9 tys. km (29 pojazdów⁵⁸), średnio na 1 pojazd przypadło w 2012 r. – 13,5 tys. km (37 km dziennie), w 2013 r. – 12,3 tys. km (33,8 km dziennie) i w 2014 r. – 10,4 tys. km

⁵⁶ Dochodów własnych w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 513).

⁵⁷ 3 samochody ześlomowano 2 w 2013 r. i 1 w 2014 r.), 1 przekazano Stowarzyszeniu Feniks w 2014 r. a 2 samochody zakupiono w grudniu 2014 r.

⁵⁸ Do rozliczenia nie wzięto pod uwagę przebiegu 2 pojazdów zakupionych w grudniu 2014 r. których łączny przebieg wyniósł 832 km.

(28,4 km dziennie). W 2012 r. 11 z 28 używanych samochodów (39,3%) miało przebieg roczny powyżej średniego, w 2013 r. - 10 z 29 samochodów (34,5%) i w 2014 r. - 13 z 29 samochodów (44,8%).

Przebieg roczny samochodów w 2012 r. wahał się w granicach:

- od 2,3 tys. km (6,3 km średnio dziennie) do 32 tys. km (87,4 km średnio dziennie) w 2012 r.;
- od 3,0 tys. km (8,3 km średnio dziennie) do 39,3 tys. km (107,6 km średnio dziennie) w 2013 r.;
- od 3,4 tys. km (9,2 km średnio dziennie) do 29,3 tys. km (80,4 km średnio dziennie) w 2014 r.

Przebieg roczny 2 skuterów za 2012 r. wyniósł 2.131 km i 1.155 km (odpowiednio dziennie średnio: 5,8 km i 3,2 km), za 2013 r. - 1.745 km i 417 km (dziennie średnio: 4,8 km i 1,1 km) i za 2014 r. - 858 km i 726 km (dziennie średnio: 2,4 km i 1,99 km). Przebieg łodzi motorowych za 2012 r. - 120 km i 308 km (dziennie średnio 0,3 km i 0,8 km), za 2013 r. - 132 km i 301 km (dziennie średnio 0,4 km i 0,8 km), za 2014 r. 26 km, 246 km i 126 km (dziennie średnio 0,07 km, 0,7 km i 0,3 km).

(dowód: akta kontroli str. 274-275)

Komendant wyjaśnił, że „*Poziom wykorzystania poszczególnych pojazdów Straży Miejskiej Szczecin wynika przede wszystkim z:*

- *różnic pomiędzy jednostkami Straży Miejskiej (oddziałami i referatami), w których wykorzystywane są pojazdy wynikających przede wszystkim w zakresie charakteru wykonywanych zadań, ilości strażników zatrudnionych i posiadających uprawnienia do prowadzenia pojazdów oraz ilości zgłaszanych zdarzeń i wykonywanych interwencji (...);*
- *obszaru miasta jakie obejmuje działalność danej komórki organizacyjnej – np. teren działania oddziału „Prawobrzeże” jest zdecydowanie większy niż oddziału „Zachód”(...),*
- *do roku 2003 Straż Miejska dysponowała przestarzałą flotą transportową typu Fiat 126p oraz Polonez. Podnosząc skuteczność oraz sprawność działań dokonano wymiany taboru najpierw na typowe samochody osobowe. Wraz ze wzrostem zakresu działań (nietrzeźwi czy zwierzęta) okazały się bardziej przydatne pojazdy typu z klatką, które są wykorzystywane w systemie trzyzmianowym.*

Ponadto w odniesieniu do skuterów i łodzi dodatkowymi przyczynami różnic w poziomie wykorzystania są nadto:

- *fakt, iż pojazdy te wykorzystywane są sezonowo (...),*
- *stosunkowo niewielka ilość strażników posiadających uprawnienia do prowadzenia tych pojazdów (...),*
- *aspekt ekonomiczny i pragmatyczny w przypadku łodzi – jedna jednostka jest bardziej uniwersalna (...) Pozostałe są wykorzystywane przy działaniach na obszarach o niskim stanie wód bądź przy ciężkich warunkach atmosferycznych.”*

(dowód: akta kontroli str. 462)

Średni roczny współczynnik gotowości technicznej pojazdów Straży⁵⁹ w każdym roku kontrolowanego okresu wynosił 1, a współczynniki średniego rocznego wykorzystania pojazdów⁶⁰ i pracy pojazdu⁶¹ wynosiły 0,5. Wskaźniki te kształtowały się różnorodnie dla poszczególnych rodzajów środków transportowych. W 2014 r. 3 łodzie patrolowe eksploatowane były przez 178 dni, w tym jedna przez 14, druga

⁵⁹Tj. gotowość do wykonywania zadań transportowych.

⁶⁰ Stosunek dni pracy pojazdu do dni inwentarzowych – określa stopień wykorzystania pojazdu, czyli czas jego pracy w stosunku do czasu gotowości do podjęcia pracy. Im współczynnik jest bliższy 1 tym wykorzystanie pojazdu jest większe.

⁶¹ przedstawia stopień wykorzystywania czasu pracy pojazdu, czyli czasu jazdy w stosunku do czasu eksploatacji pojazdu. Im wartość współczynnika jest bliższa 1 tym współczynnik wykorzystania czasu pracy pojazdu jest większy.

przez 57 a trzecia przez 107 dni (4%, 21% i 29% czasu ich przydatności do użytku). A skutery - przez 39 dni (18 i 21 dni tj. odpowiednio 5% i 6% czasu ich przydatności do użytku). W 2014 r. 31 samochodów osiągnęło współczynniki wykorzystania w przedziale od 14% do 89%, z tego 11 samochodów eksploatowanych było przez mniej niż połowę czasu ich sprawności technicznej (przydatności do użytku) – czas eksploatacji wyniósł dla nich od 14% do 45% czasu sprawności technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 277-279, 293-298)

Komendant wyjaśnił, że „Przyczyny niskiego wykorzystania pojazdów Straży Miejskiej Szczecin są zróżnicowane w odniesieniu do poszczególnych rodzajów tychże pojazdów. W odniesieniu do łodzi i skuterów istotne znaczenie ma w tym kontekście fakt, iż pojazdy te używane są jedynie sezonowo, a na poziom ich faktycznego wykorzystania wpływają w największej mierze warunki atmosferyczne, które nie zawsze umożliwiają bezpieczne i efektywne korzystanie z tych pojazdów. Trzy łodzie Straży Miejskiej Szczecin mają odmienną charakterystykę techniczną i specyfikę pracy (...). W odniesieniu do skuterów – poza wspomnianą sezonowością i zależnością od warunków atmosferycznych – należy wyjaśnić, że uprawnienia do kierowania tymi pojazdami nieliczna grupa strażników. W roku 2014, którego dotyczy wyjaśnienie, strażnicy ci często wykonywali swoje zadania w patrolach interwencyjnych, zastępując kolegów w trakcie nieobecności w pracy, np. z uwagi na absencje chorobowe. Strażnicy uprawnieni do kierowania skuterami pełnili też funkcję strażnika osiedlowego, która stanowi priorytet w pracy poszczególnych Oddziałów Straży (...).

(dowód: akta kontroli str. 477)

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

(dowód: akta kontroli str. 282)

Komendant wyjaśnił, że „Program jest pilotażowy obejmujący 3 jednostki na terenie województwa pomorskiego o charakterze ewaluacyjnym, który miał zakończyć się przedstawieniem określonych wniosków. Na obecny moment SM Szczecin nie posiada wiedzy, że takie wnioski zostały już sformułowane (...). Program ma charakter fakultatywny. Podejmowanie działań pod patronatem bądź bezpośrednim nadzorem Ministra Spraw Wewnętrznych zmierzających do wdrożenia standardów i ujednolicenia pragmatyki służbowej jest działaniem jak najbardziej słusznym, zmierzającym we właściwym kierunku. Jednakże straże gminne i miejskie są powoływane jak i finansowane przez organa administracji samorządowej. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 284, 286)

Prezydent Miasta poinformował, że „(...) Zarząd Związku Miast Polskich na posiedzeniu w dniu 24 lipca 2015 r., po analizie przedmiotowego programu nie udzielił rekomendacji dla jego akceptacji w aktualnym brzmieniu. Ponadto Program Standaryzacji był przedmiotem obrad Komisji ds. Bezpieczeństwa oraz Zarządzania Kryzysowego Unii Metropolii Polskich, podczas którego zgłoszono wiele uwag, które miały być uwzględnione przy dopracowaniu ostatecznego brzmienia programu. Na dzień sporządzenia odpowiedzi brak informacji o skorygowaniu brzmienia programu, jak również brak pisma o stanowisku Wojewody Zachodniopomorskiego w przedmiotowym zakresie.”

(dowód: akta kontroli str. 258)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Straży w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Regulaminie wynagradzania nie było ustalonych zasad przyznawania premii i nagród uznaniowych motywujących strażników do podnoszenia jakości

i efektywności pracy.

(dowód: akta kontroli str. 207- 208)

Komendant wyjaśnił, że „Premie uznaniowe i nagrody przyznawane są w ramach wolnych (zaoszczędzonych) środków finansowych na wynagrodzenia osobowe. Możliwość przydziału tych dodatkowych świadczeń wynika z regulaminu wynagradzania. Nagroda i premia ma charakter wyłącznie uznaniowy, nie jest składnikiem wynagrodzenia za pracę. Oba te składniki nie mają charakteru roszczeniowego. Pracownikom, którzy przez wzorowe wypełnianie swoich obowiązków przyczyniają się szczególnie do wykonywania zadań zakładu, mogą być przyznawane nagrody i wyróżnienia. Głównymi kryteriami przyznawania tych czynników motywacyjnych są: skuteczność i efektywność działania, dyspozycyjność, staranność w realizacji powierzonych zadań/interwencji ze szczególnym uwzględnieniem na sposób, czas i zakończenie sprawy a także pełnienie z honorem zaszczepionych funkcji reprezentacyjnych w pocztach sztandarowych SM i RM oraz przy składaniu kwiatów. Nagrody i premie uznaniowe wypłacone są na wnioski bezpośrednich przełożonych. Każdy wniosek analizowany jest indywidualnie na odprawie u Komendanta. Pracownicy straży powiadamiani są o wysokościach przydzielonych nagród i premii bądź o ich braku. Zasad wypłaty nagrody i premii uznaniowej nie trzeba regulować ani w przepisach wewnętrznych ani w umowie o pracę.”

(dowód: akta kontroli str. 284, 288)

Ocena częściowa

Organizacja Straży w odniesieniu do realizowanych zadań była prawidłowa.

3. Działalność Straży w odniesieniu do oczekiwań zgłaszanych przez społeczność lokalną.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie wpłynęło 128 skarg na działalność Straży w tym: 54 skargi w 2012 r., 44 w 2013 r. i 30 w 2014 r.. Najwięcej skarg (55, tj. 43%) dotyczyło zachowania strażników miejskich podczas interwencji, w tym: w 2012 r. – 16 skarg (29,6% wniesionych), w 2013 r. – 26 skarg (59,1%) i w 2014 r. 13 skarg (43,3%). Inne pojawiające się zarzuty to w szczególności: nieodpowiedni sposób przeprowadzenia interwencji (14 skarg w 2012 r., 1 w 2013 r. i 8 w 2014 r.), brak zasadności podjęcia interwencji (12 skarg w 2012 r., 6 w 2013 r. i 4 w 2014 r.), brak reakcji strażników na zgłoszenia obywateli (3 w 2012 r., 6 w 2013 i 4 w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 300)

W prowadzonych w 2012 r. postępowaniach potwierdzono zasadność 5 skarg⁶² (10,8% wniesionych), w 2013 r. - 4 skarg⁶³ (9,1% wniesionych) i w 2014 r. – 3 skarg⁶⁴ (10% wniesionych). Skargi na zachowanie strażników okazały się zasadne w 3 przypadkach na 16 w 2012 r., 1 przypadku na 26 w 2013 r. i w 1 przypadku na 13 w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 300, 570-605)

Straż dokonywała analizy wniesionych skarg, w wyniku czego poza wyciągnięciem konsekwencji służbowych wobec funkcjonariuszy winnych zaniedbań, przeprowadzono szkolenia i testy wiedzy. W 2012 r. w zakresie prowadzenia postępowań mandatowych oraz wykonywania czynności wyjaśniających i postępowań dotyczących kierowania do sądu wniosków o ukaranie oraz w zakresie profesjonalizmu wykonywania zadań strażnika miejskiego w oparciu o umiejętność kontroli emocji własnych i innych osób w sytuacjach zawodowych. W 2013 r. przeszkolono strażników w zakresie współpracy służb w realizacji procedury

⁶² W tym 2 w części zasadne.

⁶³ W tym 1 w części zasadna.

⁶⁴ Wszystkie w części zasadne.

„Niebieska karta” oraz przepisów dotyczących kontroli ruchu drogowego. W 2014 r. zorganizowano szkolenia z postępowania mandatowego i kar porządkowych oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego.

(dowód: akta kontroli str. 302-305)

Komendant wyjaśnił, że *„Skargi i wnioski poddawane były analizie po zakończeniu roku kalendarzowego i po rozpatrzeniu przekazywane oraz omawiane na odprawach z kadrą kierowniczą. (...) Analiza skarg i wniosków przekłada się również na dobór tematyki szkoleń dla strażników miejskich SM Szczecin. (...) W latach 2012, 2013, 2014 wykonano zgodnie z Zarządzeniem Komendanta Straży Miejskiej Szczecin nr 2/10 w sprawie sposobu dokonywania okresowych ocen pracowników Straży Miejskiej Szczecin obowiązkowe dwa razy do roku pisemne testy z wiedzy. Tematy testów przygotowano mając na względzie analizę skarg i wniosków, które wpłynęły od mieszkańców Szczecina. Dotyczą znajomości obowiązujących przepisów i umiejętność ich stosowania (...)”*

(dowód: akta kontroli str.284, 287)

3.2. Straż prowadziła rejestr zgłoszeń mieszkańców w systemie Akxel CPR. Badanie próby 33 zgłoszeń zaewidencjonowanych w tym w systemie w sierpniu 2014 r. wykazało, że w reakcji na te zgłoszenia Straż przeprowadziła następujące działania: podjęła 16 interwencji, przeprowadziła 13 kontroli na miejscu zdarzenia (w tym 1 rekontrolę), zabezpieczyła 2 miejsca znalezienia pocisku moździerzowego, w 2 przypadkach udzieliła pomocy załodze ratownictwa medycznego. W 9 przypadkach funkcjonariusze nie potwierdzili zgłoszonego zdarzenia, a w 4 - nie ujawniono zdarzeń⁶⁵.

(dowód: akta kontroli str. 306-310)

Zgodnie z wyjaśnieniem Komendanta w przypadku zgłoszeń, które nie potwierdziły istnienia zgłaszanych zdarzeń lub których nie ujawniono, Straż przeprowadziła kontrole monitoringowe celem ustalenia stanu faktycznego.

(dowód: akta kontroli str. 311, 546-547)

3.3. Straż nie prowadziła ewidencji czasu reakcji⁶⁶ na zgłoszenie. Informacje o dacie i godzinie zgłoszenia oraz o godzinie podjęcia interwencji ewidencjonowane były w dwóch odrębnych systemach informatycznych⁶⁷, dzięki czemu można było ustalić czas reakcji konkretnego zdarzenia w oparciu o te narzędzia informatyczne, ale nie można było wygenerować takiej informacji z bazy danych. Narzędzia nie dawały możliwości wygenerowania uśrednionej informacji o czasie reakcji w konkretnym okresie, ani dla wybranego rodzaju zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 310)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że *„Czas reakcji na zgłoszenie jest normatywym ważnym w sytuacji działań skierowanych na ochronę bezpieczeństwa obywateli i całego państwa. Zdarzenia takie jak zabójstwo, pobicie, kradzież, handel narkotykami wymagają szybkiego podjęcia czynności związanych z zapobieżeniem eskalacji zdarzeń, ujęciem sprawców i zabezpieczeniem śladów. Straż Miejska Szczecin realizuje z kolei czynności z zakresu porządku publicznego. Zgłoszenia spływające do SM są przez dyżurnych selekcjonowane i w sytuacjach zagrożenia życia i zdrowia (np. bezdomni zimą w pomieszczeniach nieogrzewanych, osoby nieprzytomne, nietrzeźwe na terenach publicznych), czy zdarzeniach nagłych jak blokowanie wyjazdu z posesji, blokowanie przejazdu środkom komunikacji publicznej przekazywane są bezzwłocznie do realizacji. Zgłoszenia tzw. porządkowe realizowane są sukcesywnie przez strażników odpowiedzialnych za konkretne*

⁶⁵ Zgłoszenia o numerach: 17703, 17385, 17669, 19308, 18193, 18013, 18087, 18009.

⁶⁶ Czas dojazdu na zgłoszenie interwencyjne.

⁶⁷ System przyjmowania zgłoszeń na dyżurkę Straży Miejskiej Akxel CPR i System oprogramowania dla Straży Miejskiej EMandat.

osiedla, wiąże się to niejednokrotnie z wdrażaniem procedur związanych z ustaleniem właściciela nieużywanego pojazdu, zaśmieconego terenu oraz koniecznością nawiązania z tą osobą kontaktu. Konieczność takiego postępowania wynika z dużej ilości zgłoszeń do realizacji przypadających na strażnika. (...).

(dowód: akta kontroli str. 476,477)

Badanie próby 33 zgłoszeń mieszkańców dokonanych w sierpniu 2014 r. wykazało, że czas reakcji na zdarzenie wahał się od 1 minuty i 57 sekund (zgłoszenie nr 18539) do 15 dni, 5 godzin i 25 minut (zgłoszenie nr 17549⁶⁸). Ponadto długi czas reakcji wystąpił w przypadku następujących zgłoszeń:

- 1) Nr 17703 (6 dni i 18 godzin) – psy wypuszczane bez zabezpieczenia (kontrola);
- 2) Nr 18193 (6 dni 11 godzin) – wrak pojazdu (interwencja);
- 3) Nr 17874 (2 dni i 11 godzin) - pies luzem wypuszczany na całe noce, ujadający i wyjący (interwencja);
- 4) Nr 17385 (1 dzień 14 godzin) – bardzo duży odór z komina kotłowni (kontrola);
- 5) Nr 17669 (1 dzień 23 godziny) – duże zadymienie każdego wieczora i nocą (kontrola).

(dowód: akta kontroli str. 306-310)

Komendant wyjaśnił, że „(...) zgłoszenie 17549 dotyczące wraka zgłoszone do Straży Miejskiej w dniu 05.08.2014 r. zostało skontrolowane w dniu 06.08.2014r. i zapisane pod kontrolą przez patrol interwencyjny przy ulicy (...) W omawianym przypadku nie zachodziły przesłanki dotyczące rozkradania pojazdu, pojazd zamknięty, stąd realizacja zgłoszenia została przekazana dla strażnika osiedlowego. Z uwagi na zabezpieczenia imprezy (...) w dniach 8 – 9.08.2014 r. (...) w dniach 15 -16 sierpnia 2014 r. absorbującej dostępne siły Straży Miejskiej, strażnik osiedlowy podjął dalsze działania w dniu 20.08.2014 r. (...) brak było podstaw do jego usunięcia zgodnie z art. 50a Ustawy Prawo o ruchu drogowym, niemniej (...) podjęto działania w stosunku do ustalonego właściciela, mobilizując do jego zabrania. Zgłoszenie 17703 - w dniu 07.08.2014 r. (...) wpłynęło zgłoszenie mieszkańca (...). Zgłaszający prosił, aby wysłać patrol na osiedle w godzinach popołudniowych. Ponieważ w dniach 8-10 sierpnia patrole realizowały zadania (...) nie było możliwości kontroli osiedla. W dniu 11.08.2014 r. patrol na II zmianie realizował zadania wspólnie z Policją przy zabezpieczeniu meczu piłki nożnej Pogoni Szczecin, a w dniu 12.08.2014 r. nie było patrolu na II zmianie z uwagi na absencję chorobową strażnika z tego osiedla. W dniu 13.08.2014 r. określono zadania dla patrolu w przedmiotowej sprawie, a następnie zlecano zadania wielokrotnie do realizacji. Zgłoszenie 18193 (...) przyjęte w dniu 13.08.2014 r. zostało sprawdzone w dniu 14.08.2014 r. podczas przeprowadzonej kontroli rejonu. Zgłoszenie się nie potwierdziło, pojazdu nie stwierdzono (...) przekazana do ponownej kontroli dla strażnika osiedlowego. (...) w dniach 15 -16 sierpnia 2014 r. dokonano ponownej kontroli wskazanego miejsca w dniu 20.08.2014 r., ponownie nie stwierdzając pojazdu i jednocześnie zamykając zgłoszenie. Zgłoszenie 17874 (...) przyjęte w dniu 9 sierpnia 2014 r. Z uwagi na zabezpieczenie trwającej imprezy (...), realizacja zgłoszenia została przesunięta i zrealizowana w dniu 11.08.2014 r. Zgłoszenie 17385 (...) przyjęte w dniu 3 sierpnia 2014 r. Z uwagi na zabezpieczenie odbywającego się w tym czasie meczu sportowego (...) realizację zgłoszenia przeprowadzono w dniu 4.08.2014r. (...) przeprowadzono kontrolę wokół wskazanego miejsca. Nie stwierdzono dymu wydobywającego się z komina, jedynie pod wiaduktem ślady ogniska,(...) zgłoszenie skierowano do strażnika osiedlowego

⁶⁸ Rozbity, rozkradany samochód na jednym kole (interwencja).

w ramach działań własnych. Zgłoszenie 17699 (...) z powodu przygotowań organizacyjnych do zabezpieczenia nadchodzącej imprezy „PYROMAGIC” (...) Kontroli dokonano w dniu 08.08.2014 r. w godzinach wieczornych (około 20:00) nie ujawniono zadymienia. W trakcie prowadzonych kontroli w najbliższym okresie od zgłoszenia w rejonie OS. Kijewo zadymienia nie ujawniono. Do Straży Miejskiej nie wpłynęło więcej zgłoszeń dotyczących zadymienia w tym rejonie”.

(dowód: akta kontroli str. 311, 545-547)

3.4. W celu rozpoznania potrzeb mieszkańców w zakresie działalności straży i realizowanych przez nią zadań oraz oceny tej działalności, Straż podjęła ścisłą współpracę z Radami Osiedli Miasta Szczecin, szczególnie w formie utrzymywania bezpośredniego kontaktu naczelników oddziałów Straży z przewodniczącymi rad osiedli, celem skrócenia do minimum czasu reakcji na zgłoszenia, udział w corocznych spotkaniach sprawozdawczych, realizacja programu strażnika osiedlowego, będącego opiekunem osiedla.

Efektom tej współpracy były: 232 spotkania z członkami rad osiedli i mieszkańcami w 2012 r., 271 w 2013 r. i 205 w 2014 r., wspólne lustracje „dzikich wysypisk”, miejsc przebywania bezdomnych – 15 w 2012 r., dyżury w siedzibach rad osiedli – 67 w 2012 r., zabezpieczenie imprez i uroczystości organizowanych przez rady osiedli: w 2012 r. – 84, w 2013 r. – 42 i w 2014 r. – 81.

(dowód: akta kontroli str. 106, 107, 117, 127)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że „(...) dyżury i spotkania w siedzibach rad osiedli, podczas których przyjmowane są uwagi, zgłoszenia i spostrzeżenia członków rad oraz mieszkańców dotyczące stanu porządku publicznego, co przekłada się na bliską komunikację ze społecznością lokalną, możliwość wychodzenia naprzeciw ich oczekiwaniom oraz podejmowanie koniecznych działań zmierzających do usunięcia naruszeń w tym zakresie, takich jak: spalanie odpadów, nielegalne wysypiska, nieprawidłowe parkowanie(...)”

(dowód: akta kontroli str. 55)

Straż prowadziła działania informacyjne poprzez: systematyczne umieszczenie na stronie www.sm.szczecin.pl, planu działań związanych z eliminowaniem nieprawidłowego parkowania⁶⁹, przypomnienie mieszkańcom istotnych informacji z zakresu utrzymania porządku⁷⁰, współdziałanie z mieszkańcami na rzecz osób bezdomnych⁷¹, informowanie o zmianach w przepisach (wszystkie zmiany, poprawki, nowelizacje w ustawach, aktach prawnych będących w kompetencjach straży miejskiej a mające istotne znaczenie dla społeczności lokalnej były zamieszczane na stronie internetowej SM Szczecin, m.in. zmiany przepisów dotyczących korzystania z kart parkingowych dla osób niepełnosprawnych, nowe zapisy w Regulaminie utrzymania czystości i porządku w Gminie Miasto Szczecin.

(dowód: akta kontroli str. 397- 435, 465-466)

3.5. Straż w celu budowania pozytywnego wizerunku dokonywała prezentacji swoich działań podczas licznych imprez masowych tj. festynów rodzinnych, osiedlowych, heppeningów, imprez okolicznościowych i tematycznych, świąt (39 w 2012 r., 33 w 2013 r. i 38 w 2014 r.). Straż podjęła współpracę z placówkami oświatowymi, m.in.

⁶⁹ Zgodnie z wyjaśnieniem Komendanta „(...) Zamieszczony całotygodniowy plan tzw. „Akcji blokadowych” zawierał wykaz ulic w całym mieście, na których strażnicy podejmowali w konkretnych dniach działania w w/w zakresie. Mimo aprobaty ze strony dziennikarzy i mieszkańców ta praktyka została zaniechana w 2014 roku po proteście jednego z prezesów Stowarzyszenia SENS działającego w imieniu i na rzecz pieszych”.

⁷⁰ W zależności od pór roku przypominała o obowiązku odśnieżania, oczyszczania chodnika, usuwania sopli i nawisów śnieżnych, usuwania zalegających liści z chodników przyległych do posesji, zasad pozbywania się odpadów tzw. zielonych i sposobów ich utylizacji.

⁷¹ W okresie zimowym w ramach akcji „Zima” szczecińska straż miejska prowadziła intensywne działania na rzecz osób bezdomnych. Są to codzienne kontrole koczowisk, noclegowni i innych miejsc przebywania w/w osób. Często takie działania, mające na celu rozpoznanie aktualnej kondycji bezdomnych wiąże się z dowozem posiłków, gorących napojów, koców, śpiworów i odzieży. Apele o pomoc do mieszkańców kierowane w medialnych i internetowych komunikatach powodują, że Szczecinianie chętnie przywożą takie rzeczy, które następnie strażnicy rozwożą do koczowisk.

organizując w nich pogadanki z uczniami na temat bezpieczeństwa. W tą współpracę zaangażowanych było w 2012 r. i 2013 r. 11 strażników, a w 2014 r. - 10. W 2012 r. współpracą objęto 397 placówek (66.054 uczniów), w 2013 r. - 415 placówek (64.016 uczniów) i w 2014 r. 409 placówek (60.724 uczniów). W wyniku badania ankietowego przeprowadzonego wśród dyrektorów szkół: 91% ankietowanych z 200 poddanych badaniu, wyraziło zadowolenie ze współpracy ze Strażą, 81% ankietowanych za wystarczającą uznało możliwość kontaktu ze strażnikiem (64 placówki korzystają z prywatnych nr telefonów strażników „szkolnych”), 93% ankietowanych stwierdziła, że obecność strażników w placówce szkolnej wpływa na poziom bezpieczeństwa uczniów na jej terenie i w obrębie. Ponadto Straż brała udział w licznych konferencjach naukowych, kampaniach organizowanych przez instytucje publiczne, akcjach tematycznych, spotkaniach edukacyjnych i debatach.

(dowód: akta kontroli str. 312-333)

3.6. NIK zasięgnął opinii o działalności Straży wśród 31 radnych, z których 10⁷² wypowiedziało się wyrażając pozytywną opinię, natomiast 1 radny stwierdził, że działalność Straży raczej nie odpowiada oczekiwaniom mieszkańców, co wynikało ze złożonych radnemu skarg dotyczących braku reakcji i długiego czasu oczekiwania na interwencję⁷³.

(dowód: akta kontroli str. 334-354, 392, 393)

Z analizy opinii o działalności Straży wyrażonych przez przewodniczących rad osiedli wynikało, że w 10 z 27 przesłanych ankiet oceniający stwierdzili, że działalność Straży na terenie osiedla zdecydowanie spełnia oczekiwania, 9 oceniających, że raczej tak, 3 - raczej nie, 2 - zdecydowanie nie, 1 oceniający nie miał zdania, a 2 - nie udzieliło odpowiedzi. Przewodniczący rad 7 osiedli poinformowali o składanych przez mieszkańców skargach na działalność Straży i z tego względu pięciu z nich oceniło, że Straż nie spełnia oczekiwań⁷⁴. Dwóch przewodniczących rad osiedli mimo złożonych skarg stwierdziło, że oczekiwania zostały spełnione. Przedmiotem skarg było: brak dozoru nad porządkiem, brak reakcji na złe parkowanie, brak reakcji na zgłoszenia, długi czas oczekiwania, brak lub zbyt mała liczba patroli.

(dowód: akta kontroli str. 336-338, 355-391)

Odnosząc się do negatywnych opinii niektórych rad osiedli Zastępca Komendanta stwierdził, że opinie zaskoczyły go, gdyż osoby z rad osiedlowych nie zgłaszały wcześniej uwag i zastrzeżeń do sposobu realizacji zadań przez Straż, a w sprawozdaniach rocznych nie były formułowane zarzuty w tym zakresie. Strażnicy uczestniczyli w dyżurach i spotkaniach z udziałem mieszkańców oraz rzetelnie realizowali zadania, co w odczuciu mieszkańców osiedli wpłynęło na poprawę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednak aby oczekiwania rad były realizowane w większym zakresie należy powiększyć stan kadrowy Straży.

(dowód: akta kontroli str. 395-435)

Zgodnie z informacją udzieloną przez Prezydenta Miasta, w latach 2012-2014 radni Miasta Szczecin na posiedzeniach Rady Miasta złożyli 36 interpelacji i zapytań. Dotyczyły one m.in.: parkowania, uporządkowania terenów miasta, drogi dla rowerów, blokowania kół pojazdów, kontroli przejazdu na czerwonym świetle, parkowania samochodami, wpływów do kasy Miasta z tytułu mandatów nakładanych przez Straż, skuteczności interwencji Straży, wzmożenia kontroli w rejonach miasta.

(dowód: akta kontroli str. 538, 542-544)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Straży w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁷² W tym Przewodniczący Komisji ds. Bezpieczeństwa Publicznego i Samorządności Rady Miasta Szczecin.

⁷³ Radny nie podał ilości złożonych skarg.

⁷⁴ Dwóch - zdecydowanie nie a trzech - raczej nie.

Opis stanu
faktycznego

4. Wydatki ponoszone na realizację działań Straży.

4.1. Wydatki ogółem ponoszone z budżetu Gminy Miasto Szczecin na funkcjonowanie Straży (bez wydatków majątkowych) wyniosły w 2012 r. - 8.658,9 tys. zł (99,7% planu), w 2013 r. - 8.704,9 tys. zł (99,9% planu) - wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 0,5% i w 2014 r. 8.811,7 tys. zł (99,8% planu) - wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 1,3%. W 2014 r. struktura wydatków przedstawiała się następująco: 80,9% wydatków bieżących przeznaczono na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi strażników i pracowników administracyjnych Straży (7.327,3 tys. zł), 1% na świadczenia (93,7 tys. zł), 0,1% na umowy zlecenie (7,8 tys. zł) i 15,3% na bieżące utrzymanie Straży (1.382,9 tys. zł). W strukturze wydatków na utrzymanie Straży najwięcej przeznaczono na zakup materiałów i wyposażenia - 5,1 % wszystkich wydatków bieżących (460,0 tys. zł), zakup usług - 4,7% (427 tys. zł), obligatoryjne odpisy na ZFŚS - 1,7% (151,1 tys. zł) i zakup usług remontowych - 1,1% (97 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 436)

4.2. Wydatki majątkowe wyniosły w 2012 r. 89,9 tys. zł, w 2013 r. - 509,9 tys. zł i w 2014 r. - 427,5 tys. zł. W 2012 r. położono w siedzibie Straży światłowody i wewnętrzną sieć informatyczną, zakupiono motorole samochodowe i przenośne oraz 4 zestawy komputerowe i obiektyw do urządzenia „czerwone światło”. W 2013 r. zakupiono 2 samochody, w tym jeden z przyczepą, zestawy komputerowe, serwer z oprogramowaniem, sprzęt biurowy i dwa systemy komputerowe. W 2014 r. zakupiono 2 samochody, urządzenie „czerwone światło”, zestawy komputerowe, notebook z oprogramowaniem i kserokopiarkę.

(dowód: akta kontroli str. 450-459)

4.3. Zgodnie ze sprawozdaniami finansowymi i księgami odpisy amortyzacyjne wyniosły: 499,9 tys. zł na 31.12.2012 r., 343,8 tys. zł na 31.12.2013 r. i 286,2 tys. zł na 31.12.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 444-449)

4.4. Udział kosztów ponoszonych przez Gminę Miasto Szczecin na Straż w wydatkach bieżących ogółem Miasta w 2012 r. wyniósł 0,63%, w 2013 r. - 0,8% i w 2014 r. - 0,79%.

(dowód: akta kontroli str. 467-475)

4.5. Koszt jednej interwencji „przeliczeniowej”⁷⁵ Straży w 2012 r. wyniósł 19,55 zł, w 2013 r. - 22,41 zł i w 2014 r. - 18,18 zł, natomiast średniorocznie w kontrolowanym okresie - 19,89 zł i był najniższy w grupie 16 miast (najwyższy koszt jednostkowy - 98,10 zł). Średnioroczny koszt z 16 miast wyniósł 34,98 zł, a koszt obliczony dla wyselekcjonowanej, według kryterium liczby ludności, grupy porównawczej - 30,04 zł.

(dowód: akta kontroli str. 562)

4.6. Koszt utrzymania Straży przypadający na jednego mieszkańca (bez kosztów amortyzacji środków trwałych) w 2012 r. wyniósł 21,26 zł, w 2013 r. - 21,59 zł i w 2014 r. - 21,93 zł, natomiast średniorocznie w kontrolowanym okresie - 21,59 zł i był jednym z najniższych w grupie 16 miast (najniższe wyniosły w Zielonej Górze i Rzeszowie odpowiednio 14,12 zł i 20,66 zł). Średnioroczny koszt z 16 miast wyniósł 33,25 zł, a koszt obliczony dla wyselekcjonowanej, według kryterium liczby ludności, grupy porównawczej - 30,63 zł. Średnioroczny koszt utrzymania Straży na

⁷⁵ Rozumiany jako iloraz liczby interwencji i wydatków bieżących Straży.

jednego mieszkańca, z uwzględnieniem amortyzacji, w Straży wyniósł 22,52 zł, z 16 miast – 34,14 zł, a obliczony dla grupy porównawczej – 31,47 zł.

(dowód: akta kontroli str. 562)

4.7. Koszt utrzymania Straży przypadający na 1 km² Miasta (bez amortyzacji) w 2012 r. wyniósł 28.925,65 zł, w 2013 r. – 29.323,32 zł i w 2014 r. – 29.708,83 zł, natomiast średniorocznie w kontrolowanym okresie – 29.319,27 zł i był jednym z najniższych w grupie 16 miast (najniższy 28.742,48 zł w Zielonej Górze). Średnioroczny koszt z 16 miast wyniósł 72.482,10 zł, a koszt obliczony dla wyselekcjonowanej, według kryterium liczby ludności, grupy porównawczej – 62.931,54 zł. Średnioroczny koszt utrzymania Straży na jednego mieszkańca, z uwzględnieniem amortyzacji, w Straży wyniósł 30.572,43 zł, z 16 miast – 74.335,16 zł, a obliczony dla grupy porównawczej – 64.565,23 zł.

(dowód: akta kontroli str. 562, 563)

4.8. Całkowity koszt utrzymania jednego etatu strażnika w Straży (bez amortyzacji) w 2012 r. wyniósł 69.548,84 zł, w 2013 r. – 73.442,70 zł i w 2014 r. – 72.007,97 zł, natomiast średniorocznie w kontrolowanym okresie – 71.641,51 zł i uplasował Straż na 10 miejscu (najniższy poniosła Straż w Olsztynie – 58.915,34 zł, a najwyższy Straż w Warszawie – 85.244,05 zł). Średnioroczny koszt z 16 miast wyniósł 73.056,24 zł a koszt obliczony dla wyselekcjonowanej, według kryterium liczby ludności, grupy porównawczej – 74.759,30 zł. Średnioroczny koszt utrzymania jednego etatu strażnika, z uwzględnieniem amortyzacji, wyniósł 74.703,61 zł, z 16 miast – 75.069,02 zł, a obliczony dla grupy porównawczej – 76.928,95 zł.

(dowód: akta kontroli str. 564, 565)

4.9. Wskaźnik kosztów osobowych dla jednej interwencji „przeliczeniowej” rozumiany jako iloraz wydatków osobowych i liczby interwencji w Straży w 2012 r. wyniósł 16,20 zł, w 2013 r. – 18,62 zł i w 2014 r. – 15,16 zł, natomiast średniorocznie w kontrolowanym okresie – 16,53 zł i był najniższy w grupie 16 miast. Średnioroczny koszt z 16 miast wyniósł 29,53 zł, a koszt obliczony dla wyselekcjonowanej, wg kryterium liczby ludności, grupy porównawczej – 24,96 zł.

(dowód: akta kontroli str. 565)

4.10. Ustalono, że wybrane do badania wydatki na zakupy materiałów i wyposażenia oraz szkolenia⁷⁶ poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców⁷⁷. Dwie umowy na zakup umundurowania zawarte w 2012 r. i 2013 r. poprzedzone zostały postępowaniem w sprawie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, a cztery inne dotyczące zakupu zestawów komputerowych, monitorów i drukarki (w 2013 r. i w 2014 r.) i umundurowania (2014 r.), z braku obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁷⁸, zawarto po przeprowadzeniu badania rynku. Zlecenia we wszystkich przypadkach otrzymali usługodawcy oferujący najniższą cenę. Szkolenia wybrane do badania w 5 przypadkach⁷⁹ przeprowadzono po dokonaniu rozeznania na rynku kosztów i warunków realizacji szkolenia, a jedno szkolenie dotyczące promocji straży miejskich i gminnych i radzenia sobie z trudnymi zagadnieniami w sferze public relations odbyło się z inicjatywy Krajowej Rady Komendantów Straży Miejskich i Gminnych Rzeczypospolitej Polskiej.

(dowód: akta kontroli str. 479-501)

⁷⁶ Wybrano po dwa wydatki w każdym roku objętym badaniem (2 wydatki x 3 grupy x 3 lata = 18 badanych wydatków), stosując kryterium najwyższej wartości.

⁷⁷ Badanie NIK ograniczyło się do ustalenia, czy dokonanie wybranych do kontroli wydatków poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców bez badania szczegółowej prawidłowości przeprowadzenia postępowań o zamówienie publiczne w rozumieniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

⁷⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁷⁹ Szkolenie podstawowe strażników w 2012 r. i szkolenie z zakresu zasad i technik stosowania środków przymusu bezpośredniego w 2014 r., wstępne szkolenie ppoż. W 2013 r. i szkolenie BHP dla kierowników w 2013 r. i dla pracowników administracyjno-biurowych w 2014 r.

Badanie 6 umów zlecenia⁸⁰ zawartych w kontrolowanym okresie wykazało, że przedmiot zadań objętych umowami nie wymagał stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, a osoby wyłonione do realizacji zadania gwarantowały należyte wykonanie usług. Szczegółowe omówienie zawarto w punkcie 4.2.13.

(dowód: akta kontroli str. 506-507)

Wydatki na realizację ww. umów zlecenia w łącznej kwocie 17,9 tys. zł w 2012 r., 6,7 tys. zł w 2013 r. i 7,2 tys. zł w 2014 r. były zasadne z punktu widzenia potrzeb Straży i poniesione zostały zgodnie z przeznaczeniem i oszczędnie.

(dowód: akta kontroli str. 502-537)

4.11. Wysokość wynagrodzeń pracowników Straży (funkcjonariuszy jak i pracowników administracyjno-biurowych) określano w oparciu o wykaz stanowisk, kategorii zaszeregowania i wymagań kwalifikacyjnych (wykształcenie, umiejętności zawodowe staż pracy w latach) ustalony w Regulaminie wynagradzania. Uregulowano w nim minimalny i maksymalny miesięczny poziom wynagrodzenia zasadniczego. Zgodnie z § 2 pkt 6 ww. Regulaminu o zmianie kategorii zaszeregowania, bądź stanowiska decyduje Komendant Straży Miejskiej. W Regulaminie uregulowano kwestie dodatków do wynagrodzeń (funkcyjnych i za pracę w porze nocnej), wynagrodzeń za pracę w godzinach nadliczbowych i ponad wymiar, fundusz premiowania i nagród indywidualnych.

(dowód: akta kontroli str. 189-208)

Komendant wyjaśnił, że „*Wskaźniki i kryteria mające wpływ na ustalenie wysokości wynagrodzeń pracowników Straży: wysokość środków finansowych przeznaczona na wynagrodzenia osobowe, zakres obowiązków i kompetencji przewidzianych do realizacji na danym stanowisku, zaangażowanie, umiejętności mające wpływ na jakość wykonywanej pracy danego pracownika, wraz z oceną okresową. Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z ustawy o związkach zawodowych Komendant Straży Miejskiej Szczecin w latach 2010-2012 przeprowadził konsultację w przedmiocie regulacji wynagrodzeń zatrudnionych funkcjonariuszy i pracowników.*”

(dowód: akta kontroli str. 478)

4.12. W 2012 r. na wynagrodzenia wydatkowano 7.167,8 tys. zł, w 2013 r. – 7.212,3 tys. zł tj. o 44,5 tys. zł⁸¹ więcej niż w 2012 r. (0,6%) i w 2014 r. – 7.327,3 tys. zł, tj. o 115,0 tys. zł⁸² więcej niż w 2013 r. (1,6 %). Wynagrodzenia strażników stanowiły w 2012 r. 88,3% wszystkich wynagrodzeń, w 2013 r. – 88,6%, a w 2014 r. – 87,2%, a pracowników na stanowiskach urzędniczych i obsługi odpowiednio: 11,7%, 11,4% i 12,8% wszystkich wynagrodzeń.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto strażników wyniosło: w 2012 r. – 3.573,81 zł, w 2013 r. – 3.661,06 zł i w 2014 r. – 3.721,77 zł, a netto odpowiednio: 2.535,60 zł, 2.604,53 zł i 2.637,50 zł (wzrost w 2013 r. o 2,7% i w 2014 r. o 1,3%).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników na stanowiskach urzędniczych i obsługi wyniosło: w 2012 r. – 3.403,24 zł, w 2013 r. – 3.198,91 zł i w 2014 r. – 3.632,50 zł, a netto odpowiednio: 2.405,42 zł, 2.267,02 zł i 2.582,62 zł (spadek w 2013 r. o 5,8% i wzrost w 2014 r. o 13,9%).

(dowód: akta kontroli str. 237-238)

⁸⁰ Konserwacja i naprawa instalacji elektrycznej (3 umowy - w 2012 r., 2013 r. i 2014 r.), konserwacja i naprawa instalacji wodno-kanalizacyjnej w pomieszczeniach Straży (2 umowy – w 2013 r. i 2014 r.) i zorganizowanie i uprządkowanie archiwum Straży w 2012 r.

⁸¹ W tym spadek wynagrodzeń pracowników na stanowiskach urzędniczych i obsługi o 17.242 zł wynikający głównie z wypłat w 2012 r. nagród jubileuszowych dla głównego księgowego i głównego specjalisty oraz braku obsady etatu informatyka w 2013 r. oraz wzrost wynagrodzeń na stanowiskach strażników – o 61.702 zł.

⁸² W tym wzrost wynagrodzeń pracowników na stanowiskach urzędniczych i obsługi o 114.857 zł, wynikających szczególnie z zatrudnienia pracownika na etacie inspektora oraz kierownika magazynu oraz wzrost na stanowiskach strażników – o 130 zł wynikający ze zmiany struktury wynagrodzeń na poszczególnych stanowiskach funkcjonariuszy.

4.13. Straż zawarła w kontrolowanym okresie 15 umów zlecenia (w 2012 r. – 4 umowy⁸³, w 2013 r. – 8 umów⁸⁴ i w 2014 r. – 3 umowy⁸⁵), związanych z funkcjonowaniem Straży i realizacją przez nią zadań. Wszystkie umowy zawarto z osobami z zewnątrz. Wartość zawartych umów wyniosła w 2012 r. – 23,0 tys. zł, w 2013 r. – 14,9 tys. zł i w 2014 r. – 7,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 268, 270, 272, 506, 507)

W badaniu szczegółowym próby dziewięciu umów zlecenia⁸⁶), ustalono, że:

- nie wystąpiły przypadki zawierania umów zleceń z pracownikami Straży,
- przedmiot zlecenia został zrealizowany zgodnie z umową, tj. terminowo i w pełnym zakresie, co potwierdzili upoważnieni pracownicy, na dowodach księgowych (rachunkach wystawionych przez zleceniobiorców);
- efekty prac zleconych wykorzystane zostały na wsparcie funkcjonowania Straży w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i wodno-kanalizacyjnego Urzędu oraz realizację zadań w zakresie prowadzenia archiwum zakładowego i zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 502-537)

Komendant wyjaśnił, że konieczność zlecenia badań stanu technicznego instalacji elektrycznej w pomieszczeniach zajmowanych przez Straż spowodowana była brakiem aktualnego protokołu kontroli tej instalacji. Usługi w zakresie zorganizowania i uporządkowania archiwum Straży, weryfikacji i klasyfikacji dokumentów archiwalnych i przeszkolenia pracowników (umowy z 31.05.2012 r. i 01.01.2013 r.) zostały zlecone ze względu na konieczność zorganizowania własnego archiwum zakładowego. Zlecenie obsługi informatycznej Straży (5 umów w 2013 r. z pracownikami Wydziału Informatyki Urzędu) miało na celu zapewnienie nieprzerwanego, bieżącego nadzoru nad systemem informatycznym jednostki, gdyż infrastruktura informatyczna Straży funkcjonowała w ramach systemu informatycznego Urzędu Miasta, a ten obsługiwany był właśnie przez pracowników Wydziału Informatyki.

(dowód: akta kontroli str. 284, 288, 289)

*Ustalono
nieprawidłowości*

W działalności Straży w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zbadanym zakresie wydatkowania środków na realizację działań Straży.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁸³ Konserwacja i naprawa instalacji elektrycznej w pomieszczeniach Straży umowa z 2.01.2012 r., konserwacja i naprawa instalacji wodno-kanalizacyjnej w pomieszczeniach Straży umowa z 1.01.2012 r., przeprowadzenie warsztatów psychologicznych nt "Profesjonalizm wykonywania zadań strażnika miejskiego w oparciu o umiejętności kontroli emocji..." umowa z 3.12.2012 r., zorganizowanie i uporządkowanie archiwum SM, weryfikacja i klasyfikacja dokumentów archiwizowanych, doprowadzenie do brakowania i utylizacji dokumentacji nie podlegającej archiwizacji, przeszkolenie pracowników SM w zakresie archiwizacji i brakowania dokumentów umowa z 31.05.2012 r.

⁸⁴ Zorganizowanie i uporządkowanie archiwum SM, weryfikacja i klasyfikacja dokumentów archiwizowanych, doprowadzenie do brakowania i utylizacji dokumentacji nie podlegającej archiwizacji umowa z 1.01.2013 r., konserwacja i naprawa instalacji elektrycznej w pomieszczeniach Straży usytuowanych na terenie Szczecina umowa z 1.01.2013 r., konserwacja i naprawa instalacji wodno-kanalizacyjnej w pomieszczeniach Straży usytuowanych na terenie Szczecina umowa z 1.01.2013 r., obsługa informatyczna umowa z 2.01.2013 r., z 1.02.2013 r., z 1.03.2013 r., z 29.03.2013 r., z 30.04.2013 r.

⁸⁵ Konserwacja i naprawa instalacji elektrycznej w pomieszczeniach Straży usytuowanych na terenie Szczecina umowa z 1.01.2014 r., konserwacja i naprawa instalacji wodno-kanalizacyjnej w pomieszczeniach Straży Miejskiej usytuowanych na terenie Szczecina umowa z 1.01.2014 r., kontrola stanu technicznego instalacji elektrycznej w pomieszczeniach wynajmowanych przez Straż w budynku Urzędu Miejskiego przy ul. Felczaka 9 w Szczecinie umowa z 14.08.2014 r.

⁸⁶ Po trzy z każdego roku objętego kontrolą stosując kryterium najwyższej wartości.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁸⁷ 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 Szczecinie.

Szczecin, dnia 3 listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler
Iwona Gołębiewska
specjalista kontroli państwowej

.....

.....

⁸⁷ Dz.U. z 2015 r., poz.1096