



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.020.01.2015

P/15/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/006 – Finansowanie straży miejskich.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy:	Krystyna Knop – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96715 z dnia 4 września 2015 r. Magdalena Barzęc – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96728 z dnia 22 września 2015 r. (dowody: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Straż Miejska Wrocławia (dalej: Straż), ul. Gwama 5/7, 50-001 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Słysz – Komendant Straży Miejskiej (dalej: Komendant Straży) od dnia 8 lutego 2008 r. i nadal. (dowody: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna **Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ efektywność zadań realizowanych przez Straż w latach 2012-2014².**

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Podstawą oceny ogólnej były pozytywne ustalenia kontroli dotyczące w szczególności: [1] realizacji przez Straż zadań ustawowych oraz wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego (Miasto Wrocław) zadań priorytetowych, a także realizacji dyspozycji organów Miasta Wrocław, kierowanych w związku z pełnionym nadzorem³; [2] adekwatności organizacji Straży w odniesieniu do realizowanych zadań, [3] posiadania niezbędnego wyposażenia do realizowanych zadań; [4] spełnienia przez pracowników Straży wymogów dotyczących wykształcenia i stażu pracy, wymaganych na zajmowanych stanowiskach; [5] uwzględnienia w planowaniu i realizowaniu działań potrzeb wynikających z wpływających skarg i wniosków; [6] dokonywania zbiorczych analiz skarg i wniosków; [7] prowadzeniu analizy ryzyka nieosiągnięcia celów zaplanowanych zadań w sposób rzetelny, zgodnie z przyjętymi w jednostce procedurami wewnętrznymi; [8] wyboru wykonawców usług z zachowaniem konkurencyjnego trybu.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednocześnie, że do Straży wpływały zgłoszenia w przypadku, których nie podejmowano interwencji. Ponieważ odsetek niepodjętych interwencji kształtował się na niskim poziomie, wynoszącym od 1,48% w 2014 r. do 1,59% w 2013 r., Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od formułowania oceny negatywnej w tym zakresie. Niemniej zjawisko takie uznaje za niewłaściwe.

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

² Okres objęty kontrolą obejmował również działania wcześniejsze i późniejsze związane z przedmiotowym zakresem kontroli.

³ Niemniej koncentrowały się na zadaniach związanych z bezpieczeństwem i przestrzeganiem przepisów ruchu drogowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. W latach 2012-2014 zadania i cele Straży zostały określone w opracowanych i stosowanych przez jednostkę dokumentach, m.in. w:

- Statucie, nadanym uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia⁴ z dnia 9 września 2010 r. (dalej: Statut),
- Regulaminie organizacyjnym z dnia 16 czerwca 2011 r. (obowiązującym do września 2013 r.), kolejnym obowiązującym od października 2013 r. do września 2014 r. i następnym obowiązującym od października 2014 r. i nadal⁵,
- zarządzeniach Komendanta Straży nr 10/2012 z dnia 11 maja 2012 r. i nr 12/2014 z dnia 30 maja 2014 r.⁶ w sprawie szczegółowych zasad organizacji oraz zakresów działania poszczególnych komórek organizacyjnych,
- zarządzeniu Nr 7/11 Komendanta Straży z dnia 21 lutego 2011 r. w sprawie zasad wykonywania kontroli zarządczej w Straży Miejskiej Wrocławia,
- Polityce zarządzania ryzykiem wewnętrznym w Straży, wprowadzonej zarządzeniem Nr 19/2012 Komendanta Straży z dnia 17 września 2012 r. dalej Polityka).

Powyższe regulacje wewnętrzne uwzględniały wszystkie realizowane zadania przez Straż, wypełniając tym samym standardy nr 6-9⁷, określone w Komunikacie Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej⁸.

(dowody: akta kontroli str. 1239-1548, 2243-2271, 2272-2279, 2280-2315, 2316-2325)

1.2. Cele i zadania Straży wraz z miernikami ich realizacji określone były w sporządzanych, stosownie do zapisów zawartych w zarządzeniu Nr 7/11, rocznych planach działalności przez osoby odpowiedzialne za zarządzanie ryzykiem w Straży⁹. Osoby odpowiedzialne za określenie celów i zadań, zgodnie z Polityką, monitorowały ich wykonanie za pomocą wyznaczonych mierników, zapewniając odpowiedni system ewaluacji. Straż w latach 2012-2014, zgodnie z Polityką, opracowywała coroczne plany zawierające cele (19 celów w 2012 r., 21 celów w 2013 r. i 22 cele w 2014 r.) oraz mierniki określające stopień ich realizacji, planowane wartości do osiągnięcia, a także skutki wystąpienia ryzyka, prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz oceny ryzyka. Przyjęte przez Straż mierniki umożliwiały określenie stopnia realizacji celu, a jednostka kontrolowana miała wpływ na poziom realizacji wyznaczonych celów. Na przykład, dla celu pn. „Podejmowanie interwencji dotyczących wykroczeń przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu, porządkowi w ruchu drogowym oraz innym przepisom wynikającym z Kodeksu wykroczeń” za miernik przyjęto ilość podjętych interwencji, dla celu pn. „Nabory uzupełniające”, jako miernik przyjęto liczbę zatrudnionych osób, dla celu pn. „Informatyzacja nowych stanowisk pracy w celu sprawniejszej realizacji postępowań w sprawach o wykroczenia” za miernik przyjęto ilość zakupionych zestawów komputerowych.

(dowody: akta kontroli str. 2316-2415)

1.3. Zgodnie z Polityką, zarządzanie ryzykiem odbywało się w Straży poprzez m.in.: identyfikację ryzyka, jego analizę, podejmowanie działań kontrolno-zaradczych oraz monitoring i raportowanie ryzyka. Mechanizmy kontrolne obejmowały m.in. przyjęte w Straży

⁴ Nr LIV/1561/10 w sprawie nadania Statutu Straży Miejskiej Wrocławia.

⁵ Nadane uchwałami Rady Miejskiej Wrocławia odpowiednio: nr X/201/11, nr XLVIII/1163/13 i nr LXII/1580/14.

⁶ Zmieniające Zarządzenie Nr 10/2012 w sprawie szczegółowych zasad organizacji oraz zakresów działania poszczególnych komórek organizacyjnych.

⁷ Standard nr 6 – Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji, standard nr 7 – Identyfikacja ryzyka, standard nr 8 – Analiza ryzyka, standard nr 9 – Reakcja na ryzyko.

⁸ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

⁹ Osoby te zostały wskazane w § 2 ust. 1 Polityki Zarządzania Ryzykiem Wewnętrznym w Straży Miejskiej Wrocławia.

procedury, instrukcje oraz faktyczne realizowane działania (podział obowiązków, nadzór, ochrona zasobów, zastosowanie mechanizmów kontroli systemów informatycznych, szkolenia). Zgodnie z § 7 Polityki, proces monitorowania ryzyka był w Straży realizowany w sposób ciągły. Dokumentowanie tego procesu odbywało się poprzez prowadzenie Rejestru Ryzyk. Ponadto sporządzano Raport Roczny Zarządzania Ryzykiem w Straży, który przedstawiono do akceptacji Komendantowi Straży w terminie do końca stycznia każdego roku. Raport Roczny stanowił źródło uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej¹⁰.

(dowody: akta kontroli str. 2326-2415)

W wyniku prowadzonej kontroli zarządczej w Straży zidentyfikowano w 2012 r. ryzyko niezrealizowania dwóch zadań, a w latach 2013 i 2014 po trzy ryzyka nieosiągnięcia zadań. Ryzyka dotyczyły zaplanowanych zadań inwestycyjnych, tj.:

- w 2012 r.: pierwsze zadanie pn. „Modernizacja sieci informatycznej” oraz drugie zadanie pn. „Modernizacja, remont i podniesienie funkcjonalności obiektów Straży”;
- w 2013 r. pierwsze zadanie pn. „Modernizacja sieci informatycznej”, drugie zadanie pn. „Modernizacja, remont i podniesienie funkcjonalności obiektów Straży” oraz trzecie zadanie pn. „Modyfikacja lub zakup środków transportu”;
- w 2014 r. – pierwsze zadanie pn. „Modernizacja sieci informatycznej”, drugie zadanie pn. „Modernizacja, remont i podniesienie funkcjonalności obiektów Straży” oraz trzecie zadanie pn. „Informatyzacja nowych stanowisk pracy”.

Jako przyczyny nieosiągnięcia ww. celów wskazano nieprzyznanie środków finansowych, mimo działań podejmowanych przez Komendanta Straży, polegających na wielokrotnym składaniu (na przestrzeni okresu objętego kontrolą) wniosków inwestycyjnych do Miasta Wrocław o ich pozyskanie.

(dowody: akta kontroli str. 36-38, 2326-2415)

1.4. W latach 2012-2014 Straż wykonywała zadania określone w art. 11 ust. 1 punkty 1-2 i 3-8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *strażach gminnych*¹¹ (dalej: *ustawa o strażach*). Zadania te były ujęte w *Statucie* oraz *Regulaminie Organizacyjnym* Straży. Natomiast w ww. okresie Straż nie realizowała dwóch zadań, o których mowa w art. 11 ust. 1 punkt 2a i 9 ustawy o *strażach*, które dotyczyły: 1) kontroli publicznego transportu zbiorowego¹², 2) konwojowania dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy. Było to spowodowane czynnikami obiektywnymi. W przypadku kontroli publicznego transportu zbiorowego do jednostki kontrolowanej nie wpłynęły żadne zgłoszenia o naruszeniach w tym zakresie, a w ramach własnych obserwacji Straż nie stwierdziła nieprawidłowości. W przypadku konwojowania dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy, Miasto Wrocław nie zwracało się do Straży z wnioskiem o przeprowadzenie takich czynności na jej rzecz.

(dowody: akta kontroli str. 35-97, 2243-2279, 2280-2315, 2326-2415)

W ramach realizowanych zadań, Straż realizowała wskazane przez jednostki samorządu terytorialnego zadania priorytetowe wynikające z m.in. z uchwał Rady Miejskiej Wrocławia (dalej: *Rada Miejska*). Wszystkie działania priorytetowe wynikały z realizacji zadań określonych ustawą o *strażach* i były z nią spójne. Zadania priorytetowe wskazane przez lub też działania w zakresie ochrony porządku publicznego na terenie Miasta Wrocław podejmowane były przez Straż w ramach m.in.:

- programów poprawy bezpieczeństwa we Wrocławiu w latach 2009-2012 i kolejnego w latach 2013-2016¹³;
- programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Wrocław w latach 2012-2014¹⁴;

¹⁰ Zawierające opis zadań/celów, szczegółową specyfikację ryzyka, właściciela ryzyka, punktową ocenę ryzyka, informację o zmaterializowaniu się ryzyka, opis podjętych działań oraz opis planowanych działań.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.

¹² W zakresie określonym w art. 45 ust.1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 i Nr 228, poz. 1368).

¹³ przyjętych uchwałami Rady Miejskiej¹³ w dniu 16 października 2008 r. Nr XXV/902/08 i w dniu 18 października 2012 r. Nr XXXII/724/12.

- programu ochrony środowiska dla Miasta Wrocławia na lata 2012-2015¹⁵;
- gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii dla Miasta Wrocławia¹⁶;
- programów ochrony powietrza na lata 2012-2013 i na rok 2014, przyjętych uchwałami Sejmiku Województwa Dolnośląskiego¹⁷ z 9 lutego 2012 r. oraz z 12 lutego 2014 r.

Ponadto w latach objętych kontrolą Straż podejmowała działania prewencyjne w związku z zabezpieczaniem licznych wydarzeń i imprez masowych, dla których zostały wydawane decyzje Prezydenta Wrocławia zezwalające na ich organizację, jak na przykład zabezpieczenie „Finałowego Turnieju Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r. we Wrocławiu”¹⁸.

(dowody: akta kontroli str. 35-97, 2416-2452, 2461-2623)

Czas pracy pracowników Straży wykorzystany na realizację zadań statutowych (wyliczony szacunkowo) wynosił 60 928 dni w 2012 r., 59 016 dni w 2013 r. i 60 509 dni w 2014 r.

Czas pracy pracowników Straży wykorzystany na realizację działań straży, które generowały 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 straży*¹⁹, wykazywany w części III załącznika do ww. rozporządzenia, tj. przeznaczony na: [1] stosowanie środków oddziaływania wychowawczego, [2] nakładanie mandatów, [3] wnioski do sądu oraz [4] przekazywanie spraw innym podmiotom i instytucjom w związku z popełnieniem wykroczeń wynikających z ustaw²⁰ oszacowano na: 6 169,6 dni w 2012 r. (10,13% czasu pracy ogółem), 7 174,2 dni w 2013 r. (12,6%) i 6 465,9 dni w 2014 r. (10,69%).

Z kolei czas pracy pracowników Straży wykorzystany na realizację działań Straży, które generują wyniki objęte ewidencją, o której mowa w ww. rozporządzeniu, tj. związanych z: [1] unieruchomieniem pojazdów przez zastosowanie urządzenia do blokowania kół, [2] usunięciem pojazdów z drogi, [3] doprowadzeniem osób do izby wytrzeźwień lub miejsca zamieszkania, [4] zabezpieczeniem miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego zdarzenia albo miejsca zagrożonego takim zdarzeniem, [5] ochroną obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej ulegał zwiększeniu i wynosił szacunkowo 9 039,0 dni (14,84% pracochłonności ogółem) w 2012 r., 10 257,5 dni (17,38%) w 2013 r. i 11 027,7 dni (18,22%) w 2014 r.

Natomiast czas pracy pracowników Straży wykorzystany na pozostałe działania, których wyniki nie były ujmowane w ewidencji o której mowa powyżej²¹, wyniósł szacunkowo

¹⁴ Przyjętego uchwałami Rady Miejskiej¹⁴ z dnia 15 marca 2012 r. Nr XXIII/527/12, z dnia 21 marca 2013 r. Nr XL/936/13 oraz z dnia 20 marca 2014 r. Nr LV/1389/14.

¹⁵ Przyjętego uchwałą Rady Miejskiej z dnia 29 listopada 2012 r. Nr XXXV/779/12.

¹⁶ Przyjętego uchwałą Rady Miejskiej z dnia 23 stycznia 2014 r. Nr LIII/1326/14.

¹⁷ Przyjętego uchwałą Nr XX/468/12 w sprawie zmiany uchwały nr III/44/10 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia „Naprawczych programów ochrony powietrza dla stref na terenie województwa dolnośląskiego, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu” i uchwałą Nr XLVI/1544/14.

¹⁸ Przyjętego Zarządzeniem nr 4518/12 Prezydenta Wrocławia z dnia 11 maja 2012 r.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 639 ze zm.

²⁰ M.in. ustawa Kodeks wykroczeń, przepisy wprowadzające Kodeks pracy, ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawa o ochronie zwierząt, ustawa o odpadach, ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, ustawy: Prawo ochrony środowiska i Prawo o miarach, Prawo wodne.

²¹ W tym: [1] na współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, [2] współdziałanie z organizatorem i innymi służbami w ochronie i porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych, [3] informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, [4] inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, [5] administrację i obsługę, [6] obserwowanie i rejestrowanie przy pomocy urządzeń technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, [7] przerwy w pracy (zgodnie z regulaminem pracy), [8] służbę patrolową, w tym ujawnienie pojazdów odnalezionych, przestępstw, ujęcie osób i przekazanie ich Policji, zarządzanie, nadzór, koordynacja służby, kontrola wewnętrzna, analityka, działania reprezentacyjne.

45 719,4 dni w 2012 r. (75,03% pracochłonności ogółem), 41 584,3 dni w 2013 r. (70,46% pracochłonności ogółem) i 43 015,4 dni w 2014 r. (71,09% pracochłonności ogółem). Z powyższej analizy wynika, że czas pracy wykorzystywany był przez Straż na realizację zadań ustawowych, w tym zadań priorytetowych zleconych na podstawie uchwał.

(dowody: akta kontroli str. 2416-2452)

Analiza pracochłonności jednostkowej²² wyników działalności Straży w układzie rodzajów wykroczeń i pozostałych wyników działania wykazała, iż spośród piętnastu ujawnionych w latach 2012-2014 rodzajów wykroczeń najwyższą liczbę odnotowano w wykroczeniach przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, w tym ujawnionych przez fotoradary.

I tak, liczba wszystkich ujawnionych przez Straż wykroczeń wynosiła ogółem 57 287 w 2012 r., 61 741 w 2013 r. i 55 226 w 2014 r., z czego odpowiednio 51 721 (90,3% ogółem wykroczeń), 57 661 (93,4%) oraz 53 839 (97,5%), stanowiły wykroczenia wynikające z przepisów określonych w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń*²³. Pracochłonność jednostkowa dla wszystkich wykroczeń wynosiła łącznie 9 529 177 minut., a dla wykroczeń zawartych w *Kodeksie wykroczeń* 8 943 862 minuty (93,9%), z czego najwięcej ujawniono wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji.

Liczba wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji wynosiła 48 507 w 2012 r. (co stanowiło 84,7% liczby wszystkich wykroczeń), 55 534 (89,9%) w 2013 r. i 50 380 (91,2%) w 2014 r. Na wysoki stopień zaangażowania strażników w powyższym zakresie wskazywała również pracochłonność jednostkowa. W latach badanych wynosiła ona łącznie 8 452 508 minut, tj. 88,7% pracochłonności jednostkowej ogółem.

Liczba wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji ujawnionych przez fotoradary wynosiła: 21 274 w 2012 r., 19 142 w 2013 r. i 20 055 w 2014 r., co stanowiło odpowiednio: 37,1%, 31,0% i 36,3% wszystkich ujawnionych przez Straż wykroczeń. Pracochłonność jednostkowa dla tych wykroczeń wynosiła łącznie 1 535 676 minut (16,1% pracochłonności ogółem).

(dowody: akta kontroli str. 2416-2452)

Liczba wszystkich mandatów karnych wystawionych przez Straż wynosiła 49 301 w 2012 r., 48 623 w 2013 r. i 46 126 w 2014 r., z których to ilości odpowiednio 42 195, 43 708 i 42 005 dotyczyło mandatów za popełnienie wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, co stanowiło odpowiednio 85,6%, 89,9% i 91,0% wszystkich wystawionych mandatów. Liczba mandatów nałożonych w wyniku wykroczeń ujawnionych przez fotoradary wynosiła w 2012 r. 18 517 (37,6% ogólnej liczby wszystkich mandatów), w 2013 r. 16 407 (33,7%) i w 2014 r. 17 531 mandatów (38,0%). Komendant Straży odniósł się do wysokiej ilości wykroczeń ujawnionych w tej grupie i mandatów karnych nałożonych na sprawców wykroczeń w punkcie drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowody: akta kontroli str. 2416-2452)

Komendant Straży odnośnie planów kadrowych w stosunku do strażników obsługujących fotoradary, w związku ze zmianą przepisów prawa, podał, że dwóch strażników z Oddziału IV, którzy zajmowali się obsługą fotoradaru wykonują dalej swoje obowiązki służbowe (poza kontrolą prędkości pojazdów w ruchu drogowym) w ramach tego Oddziału, 15 strażników z Oddziału Wykroczeń zostało przeniesionych do służby patrolowo-interwencyjnej do oddziałów dzielnicowych Straży.

(dowody: akta kontroli str. 2840-2843)

1.5. W latach 2012-2014 Straż, realizując zadania w zakresie ochrony porządku publicznego, współpracowała z organami Policji na podstawie Porozumień zawartych:

- dnia 15 maja 2003 r. pomiędzy Prezydentem Wrocławia i Komendantem Wojewódzkim Policji we Wrocławiu w sprawie prewencyjnego monitoringu osiedli Miasta Wrocławia,
- dnia 29 maja 2003 r. pomiędzy Komendantem Wojewódzkim Policji we Wrocławiu, Komendantem Miejskim Policji we Wrocławiu, Prezesem Dolnośląskiego Wodnego

²² Dane odnoszące się do pracochłonności wyliczone przez Straż szacunkowo.

²³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1094.

Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego we Wrocławiu, Prezesem Oddziału Ratownictwa Wodnego Ochotniczej Straży Pożarnej we Wrocławiu,

- dnia 25 września 2009 r. o współpracy Prezydenta Wrocławia z Komendantem Miejskim Policji we Wrocławiu.

Na podstawie ww. porozumień funkcjonariusze Straży współdziałali z Wydziałem Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu i Komisariatami Policji na terenie Miasta Wrocławia poprzez udział we wspólnych służbach patrolowych (strażnik i policjant) na trzech zmianach w wyznaczonych czterech rejonach miasta (szczególnie niebezpiecznych, zagrożonych przestępczością). Wykonanych zostało w 2012 r. 838 wspólnych służb patrolowych, w 2013 r. 1 617, natomiast w 2014 r. 1 041 takich służb. W wyniku tej współpracy w badanych latach przeprowadzono łącznie m.in.: 3 175 kontroli obiektów, 2 597 kontroli pojazdów, ujawniono 8 893 wykroczeń i ukarano mandataми karnymi 4 915 osób na kwotę 482 tys. zł, podjęto interwencje w 12 772 przypadkach, oraz pouczone i wylegitymowano 14 182 osoby. Straż przy udziale Policji uczestniczyła również w 25 szkoleniach podstawowych aplikantów oraz szkoleniach specjalistycznych. Ponadto w zakresie ochrony porządku publicznego prowadzone były w okresie kontrolowanym wspólne z Policją działania prewencyjno-operacyjne m.in. podczas akcji „Znicz”, „Sylwestra” itp. oraz działania związane z zabezpieczeniem imprez masowych, sportowych, państwowych i religijnych w liczbie 542 w 2012 r., 488 w 2013 r. i 527 działań w 2014 r. Ponadto współpraca Straży i Policji polegała także na realizacji wspólnych inicjatyw w ramach na przykład: programów prewencyjnych: [1] „Akademia Bezpieczny Senior”, [2] „Wrocławska Bezpieczna Szkoła” czy też tzw. „Certyfikatu Bezpieczeństwa”, polegające na poprawie bezpieczeństwa oraz motywowaniu zarządców nieruchomości, dyrektorów placówek edukacyjnych do dbałości o bezpieczeństwo użytkowników obiektów.

(dowody: akta kontroli str. 2624-2632)

1.6. Analiza obowiązujących w okresie objętym kontrolą regulaminów organizacyjnych, zarządzeń Komendanta Straży oraz 50 zakresów czynności strażników w wybranym Pionie I zastępcy Komendanta Straży (Oddział I, Referaty I, II i III) wykazała, iż realizowane przez Straż zadania ustawowe zostały w pełni uwzględnione w dokumentach wewnętrznych (obowiązujących w Straży) oraz przypisane objętemu badaniem Oddziałowi I, trzem Referatom i poszczególnym pracownikom.

(dowody: akta kontroli str. 2243-2315, 2901-3087)

1.7. Komendant Miejski Policji we Wrocławiu, jak i Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu pozytywnie ocenili współpracę ze Strażą. W ocenie obu Komendantów, Straż była formacją uzupełniającą potrzeby w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Nie odnotowano dublowania prowadzonych działań i programów prewencyjnych.

(dowody: akta kontroli str. 50-51, 2705-2709, 2710-2713, 3090-3137)

1.8. Stosownie do treści § 3 załącznika nr 3 do zarządzenia Prezydenta Wrocławia nr 900/07 z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego Wrocławia²⁴ (dalej: UM), Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, współpracował i wykonywał czynności nadzorcze nad Strażą. Ponadto nadzór był realizowany poprzez Komisję Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego przy Prezydencie Wrocławia, która wskazywała strategię funkcjonowania Straży oraz określała zadania wynikające z bieżących potrzeb. Sprawowanie nadzoru miało również miejsce poprzez bieżące spotkania Komendanta Straży z Prezydentem Wrocławia i z jego zastępcą. Jako instrument nadzoru należy przyjąć prowadzenie kontroli zarządczej w Straży, w ramach której Komendant Straży przekazywał oświadczenia o stanie tej kontroli oraz kwestionariusze samooceny kontroli zarządczej za każdy rok do Prezydenta Wrocławia. W zakresie gospodarki finansowej nadzór sprawował Departament Finansów Publicznych. Działania Zespołu ds. Skarg i Wniosków funkcjonującego w strukturze Wydziału Spraw Obywatelskich UM polegały na koordynowaniu rozpatrywania skarg i wniosków związanych z pracą strażników i funkcjonowaniem Straży.

²⁴ Ze zmianami.

Nadzór sprawowany przez Radę Miejską Wrocławia polegał m.in. na: przyjmowaniu informacji zawartych w sprawozdaniach z realizacji zadań Straży przedstawianych na corocznych sesjach Rady, kierowaniu do Prezydenta interpelacji i zapytań związanych z problemami mieszkańców Wrocławia w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego, których rozwiązanie leżało w kompetencjach Straży, a także działaniach Komisji Bezpieczeństwa i Porządku przy Prezydencie Wrocławia.

(dowody: akta kontroli str. 35-97, 2456-2459, 2793-2839)

1.9. W ramach sprawowanego nadzoru w latach 2012-2014 Wydział Kontroli Urzędu Miasta Wrocławia przeprowadził w Straży dwie kontrole w zakresie: [1] przestrzegania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, zabezpieczania i gospodarowania mieniem oraz terminowości regulowania zobowiązań, a także prawidłowości prowadzenia działań windykacyjnych, [2] przestrzegania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. W przypadku pierwszej kontroli przeprowadzonej na przełomie maja i czerwca 2013 r. przez Wydział Kontroli UM stwierdzono nieprawidłowości polegające na prowadzeniu ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych z pominięciem elementów wymaganych przepisem art. 39 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *ochronie danych osobowych*²⁵ oraz niezgodności treści prowadzonej dokumentacji opisującej ochronę przetwarzania danych osobowych z przepisami § 4 pkt 1 i pkt IV ppkt 2 zał. do rozporządzenia MSWiA z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie *dokumentacji przetwarzania danych osobowych* (...)²⁶.

Natomiast w odniesieniu do drugiej kontroli przeprowadzonej w marcu 2014 r. stwierdzone zostały uchybienia w zakresie nieudostępnienia przez Straż w BIP dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów je przeprowadzających, co było wymagane przepisem art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej*²⁷ oraz niewydania rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania w przypadku jednej sprawy, co było niezgodne z przepisem art. 17 ust. 1 w zw. z art. 16 ww. ustawy.

Efektom przeprowadzonych kontroli było podjęcie przez Straż działań eliminujących stwierdzone nieprawidłowości w trakcie trwania tych kontroli. W stosunku do Straży nie sformułowano zatem wniosków i zaleceń.

(dowody: akta kontroli str. 2456-2460, 2793-2832)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Straży w badanym obszarze.

Ocena częściowa

2. Adekwatność organizacji Straży w odniesieniu do realizowanych zadań

2.1. Obszar działalności Straży, tj. powierzchnia Miasta Wrocławia, oraz liczba jego mieszkańców²⁸ wynosiły odpowiednio 293 km² i 632 581 mieszkańców.

(dowody: akta kontroli str. 2416-2453)

2.2. W okresie objętym kontrolą wskaźnik średniej liczby strażników przypadających na 10 tys. mieszkańców na obszarze objętym zakresem działania Straży wyniósł 4,41 i był najniższy w grupie porównawczej²⁹ (średni wskaźnik w grupie wynosił 4,95) oraz niższy od

²⁵ Dz. U. Nr 101 z 2002 r., poz. 926 j.t.

²⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 100, poz. 1024.

²⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 782 j.t.

²⁸ Liczba mieszkańców miasta ustalona na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2014,3,8.html#archive> (roczniki demograficzne dotyczące lat 2012-2013). Dane za rok 2014 zostały ustalone na podstawie okresowych regionalnych statystyk oraz informacji prasowych sporządzanych i udostępnianych przez GUS.

²⁹ Średnia arytmetyczna wyliczona na podstawie danych z wyselekcjonowanej grupy miast wojewódzkich według kryterium liczby ludności (I grupa – Warszawa; II grupa – Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań; III grupa –

wskaźnika wzorcowego dla 16 badanych miast³⁰ (4,48). Najlepszy wskaźnik w grupie porównywalnej czterech miast osiągnęła Łódź (5,73). W kolejnych latach wskaźnik ten we Wrocławiu wykazywał tendencję rosnącą z 4,42 w 2012 r. do 4,68 w 2014 r., co było zjawiskiem pozytywnym.

(dowody: akta kontroli str. 2443-2453)

2.3. Wskaźnik obrazujący stosunek liczby mieszkańców i liczby strażników³¹, określający liczbę mieszkańców przypadającą na jednego strażnika) wynosił we Wrocławiu w latach objętych kontrolą średnio 2 266 i był najwyższy w grupie porównawczej (średni wskaźnik w grupie osiągnął poziom 2040,27) i niższy od wskaźnika wzorcowego dla 16 badanych miast (2 448,51). Najniższy wskaźnik w grupie czterech porównywalnych miast osiągnęła Łódź (1 745). W grupie 16 miast najmniej mieszkańców przypadało na jednego strażnika w Warszawie (1 133), a najwięcej w Zielonej Górze 4 628 mieszkańców.

(dowody: akta kontroli str. 2443-2453)

2.4. Charakteryzująca wydajność liczba interwencji przeliczeniowych³² przypadająca na jednego strażnika wyniosła w Straży średnio 3 466, co w rankingu krajowym plasowało Wrocław na drugim miejscu w grupie badanych 16 miast wojewódzkich (po Szczecinie – 3 601) oraz na pierwszym miejscu w grupie porównawczej (Łódź – 1 980, Kraków – 2 793, Poznań – 3 007, średni wskaźnik w grupie wynosił 2 811). Liczba ta była ponad pięciokrotnie wyższa od liczby interwencji „przeliczeniowych” przypadających na strażnika w ostatniej Zielonej Górze (666). Na powyższą wartość wskaźnika wpływ miał wysoki udział interwencji z zastosowaniem fotoradarów w liczbie interwencji ogółem.

(dowody: akta kontroli str. 2416-2453)

2.5. Straż była jednostką organizacyjną działającą na podstawie ustawy o strażach gminnych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy, statutu oraz regulaminu organizacyjnego. Funkcjonowała w formie jednostki budżetowej i była samorządową, umundurowaną formacją, utworzoną do ochrony porządku publicznego na terenie Miasta Wrocławia.

W strukturze organizacyjnej Straży wyodrębnione zostały komórki organizacyjne i stanowiska, dla których przypisany zakres obowiązków był adekwatny do zadań wynikających z ustawy o strażach gminnych oraz zadań priorytetowych wynikających z uchwał j.s.t. Wydzielone komórki organizacyjne były bezpośrednio nadzorowane przez:

- 1) Komendanta Straży, m.in.: I i II zastępca Komendanta Straży, Wydział Organizacyjno-Logistyczny, Referaty: Kontroli i Skarg, Prewencji i Komunikacji Społecznej,
- 2) I zastępcę Komendanta Straży: Oddziały I, II i III, w skład których wchodziły po trzy Referaty patrolowo-interwencyjne, Referat Centrum Kierowania i Monitoringu,
- 3) II zastępcę Komendanta Straży, m.in.: Oddział IV, w skład którego wchodziły trzy Referaty Interwencyjne i ds. Ruchu Drogowego oraz Referaty: Wykroczeń, Ochrony Środowiska i Patroli Konnych. W strukturze organizacyjnej Straży zostały wydzielone Oddziały patrolowo-interwencyjne I, II i III, wykonujące zadania na obszarze Miasta Wrocławia.

(dowody: akta kontroli str. 2243-2315)

Realizacja zadań ustawowych Straży była wspierana przez UM. Stan zatrudnienia pracowników UM na stanowiskach urzędniczych wspomagających Straż w zakresie obsługi

Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice, Białystok; IV grupa - Kielce, Rzeszów, Olsztyn, Opole, Zielona Góra).

³⁰ Średnia arytmetyczna wyliczona na podstawie danych uzyskanych z 16 objętych kontrolą miast wojewódzkich (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice, Białystok, Kielce, Rzeszów, Olsztyn, Opole, Zielona Góra).

³¹ Liczba strażników (w przeliczeniu na etaty) według stanu ewidencji na dzień 31 grudnia każdego roku (§ 5 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r.

³² Liczona jako iloczyn liczby wyników działań straży objętych ewidencją i wag im przypisanych: *liczba interwencji przeliczeniowych* = *waga* * *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.

prawnej związanej z postępowaniem mandatowym, kierowaniem wniosków do sądu, obsługą finansowo-księgową, w zakresie obsługi fotoradarów i monitoringu w latach badanych (według stanu na 31 grudnia każdego roku) wzrastał od 14 osób w 2012 r. (w tym trzech na pełnym etacie, pozostałe 11 w innym wymiarze etatu) do 16 osób w 2013 r. (w tym trzech na pełnym etacie, jedna na ½ etatu i pozostałe 12 osób w innym wymiarze etatu) i do 22 osób w 2014 r. (w tym sześciu na pełnym etacie, jedna na ½ etatu, 12,48 w innym wymiarze etatu).

W latach 2012-2014 pracochłonność UM w zakresie działań dotyczących Straży, tj. czas pracy ww. pracowników UM wykorzystany na realizację zadań wspomagających Straż wynosił 1 326,0 dni w 2012 r., 1 275,1 dni w 2013 r. i 2 227,2 dni w 2014 r.

(dowody: akta kontroli str. 2430-2432, 2434, 2438-2439)

2.6. Liczba pracowników zatrudnionych w Straży wynosiła 324 osoby w 2012 r., uległa zmniejszeniu do 308 w 2013 r. (o spadek 16 osób - 4,9%), natomiast w 2014 r. zatrudnienie zwiększono do 342 osób (o 18 osób - 5,5% w porównaniu do 2012 r.) i o 34 osoby - 11,0% w porównaniu do 2013 r. W przeliczeniu na etaty zatrudnienie w badanym okresie kształtowało się na poziomie 322 etaty w 2012 r., 305,5 etatów w 2013 r. i 338 etatów w 2014 r.

Stan zatrudnienia strażników wynoszący 279 osób (279 etatów) w 2012 r. uległ spadkowi do 262 osób (261,5 etatów) w 2013 r., zaś wzrósł do 299 osób (297 etatów) w 2014 r. i stanowił odpowiednio: 86,1%, 85,1% oraz 87,4% łącznego zatrudnienia w Straży.

Zatrudnienie na stanowiskach urzędniczych oraz obsługi w latach 2012-2014 kształtowało się na podobnym poziomie i wynosiło w 2012 r. 45 osób, w 2013 r. 46 osób oraz w 2014 r. 43 osoby, co stanowiło odpowiednio: 13,9%, 14,9% i 12,6% łącznego zatrudnienia w jednostce. Stosunek liczby ww. pracowników do liczby strażników wynosił 16,1% w 2012 r., 17,6% w 2013 r. oraz 14,4% w 2014 r.

(dowody: akta kontroli str. 35-97, 2427-2429, 2724-2726)

2.7. W latach 2012-2014 w Straży ustalone były zasady oraz warunki wynagradzania pracowników, przyznawania premii oraz nagród w kolejno obowiązujących Regulaminach wynagradzania pracowników Straży, stanowiących załączniki do zarządzeń Komendanta Straży: Nr 11/09 z dnia 18 maja 2009 r. (ze zmianami)³³ i Nr 8/2014 z dnia 29 kwietnia 2014 r. (dalej: *Regulaminy*). Według zapisów ww. Regulaminach, w Straży m.in. stosowano czasowo-premiowy system wynagradzania, polegający na ustaleniu dla poszczególnych kategorii zaszeregowania pracowników stawek wynagrodzenia zasadniczego oraz premii uzależnionej od jakościowych efektów pracy. Pracownikowi przysługiwało wynagrodzenie stosownie do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych, ustalone odpowiednio do rodzaju wykonywanej pracy, zakresu obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności z uwzględnieniem ilości i jakości świadczonej pracy. Ponadto z tytułu wykonywanej pracy pracownikom Straży przysługiwały premie, w tym uznaniowe oraz nagrody (w tym specjalne). Zgodnie z zapisami Regulaminów, premie przyznawano pracownikom w przypadku wzorowego wypełniania obowiązków służbowych, przejawiania inicjatyw w realizacji zadań, tj. za szczególne osiągnięcia lub efekty (wyniki) w pracy, wykonywanie zadań służbowych o wysokim stopniu zaangażowania lub odpowiedzialności albo wymagających znacznego nakładu pracy, realizację zadań istotnych dla Straży.

(dowody: akta kontroli str. 1624-1673)

³³ Zarządzeniem nr 36/09 Komendanta Straży z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 11/09 Komendanta Straży z dnia 18 maja 2009 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników Straży Miejskiej Wrocławia. Zarządzeniem nr 6/11 Komendanta Straży z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 11/09 Komendanta Straży z dnia 18 maja 2009 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników Straży. Zarządzeniem nr 24/11 Komendanta Straży z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 11/09 Komendanta Straży z dnia 18 maja 2009 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników Straży. Zarządzeniem nr 1/13 Komendanta Straży z dnia 2 stycznia 2011 r., zmieniające zarządzenie nr 11/09 Komendanta Straży z dnia 18 maja 2009 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników Straży.

2.8. W latach 2012-2014 w Straży podejmowane były działania szkoleniowe na rzecz podnoszenia kwalifikacji strażników. W tym okresie zorganizowane zostały łącznie cztery szkolenia podstawowe³⁴ w trybie art. 25 ust. 1 ustawy o *strażach*, które ukończyło 21 osób w 2012 r., 18 w 2013 r. i 45 osób w 2014 r., dwa przeszkolenia z zakresu kontroli ruchu drogowego³⁵, w których uczestniczyło 253 strażników w 2013 r. i 15 w 2014 r. oraz trzy szkolenia związane z wypełnieniem obowiązków w zakresie wymagań w stosunku do kierujących pojazdami uprzywilejowanymi lub przewożącymi wartości pieniężne określonych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o *kierujących pojazdami*³⁶, w których uczestniczyło 11 strażników w 2013 r. oraz 35 w 2014 r.

Niezależnie od ww. szkoleń, Komendant Straży zorganizował: 92 szkolenia (wewnętrzne i zewnętrzne) w 2012 r., w których uczestniczyło 285 strażników, 75 szkoleń (wewnętrznych i zewnętrznych) w 2013 r. z udziałem 267 strażników, 79 szkoleń (wewnętrznych i zewnętrznych) w 2014 r. w których udział wzięło 319 strażników. Liczba strażników uczestniczących w tych szkoleniach więcej niż dwa razy wynosiła odpowiednio: 5, 1 i 5, natomiast uczestniczących więcej niż trzy razy odpowiednio 260, 265 oraz 314.

Tematyka szkoleń dobierana była na podstawie analizy m.in.: stanu prawnego aktów warunkujących funkcjonowanie jednostki, stanu funkcjonowania jednostki, wniosków związanych ze skargami wpływającymi do Straży, zapotrzebowania przełożonych funkcjonariuszy, wydarzeń szczególnych (biuletyn) i informacji medialnych, sprawdzianów wiedzy strażników, fluktuacji kadr, zmian na stanowiskach.

Ewaluacja szkoleń na potrzeby jednostki dokonywana była poprzez ocenę zgodności projektów, ofert szkoleniowych z potrzebami uczestników (zakres tematyczny warunkuje udział) oraz oceny wpływu szkolenia na podniesienie kwalifikacji, zdobycie doświadczenia i wiedzy w realizacji obowiązków wynikających ze stosunku pracy.

Oprócz szkoleń, w Straży prowadzone były inne działania podnoszące i wspomagające ugruntowanie kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy m.in.: [1] na rzecz poprawy sprawności fizycznej i aktywizacji zawodowej cykliczne uczestnictwo w organizowanych imprezach sportowych (np. Bieg przełajowy o Nóż Komandosa), [2] organizowanie cyklicznych Mistrzostw Polski Straży Gminnych i Miejskich w wyciskaniu sztangi w pozycji leżącej, [3] prowadzenie zajęć Aeroboxu, [4] realizację programów straży i praktyk studenckich, co podnosiło kwalifikacje strażników jako opiekunów i dało możliwość przekazania wiedzy i wskazania aktualnych trendów w kształceniu kadry kierunkowej.

W latach 2012-2014 w Straży nie odnotowano przypadków związanych z zatrudnieniem strażników na okres dłuższy niż 12 miesięcy bez szkolenia podstawowego.

(dowody: akta kontroli str. 2714-2723)

Spśród zatrudnionych w Straży 279 strażników w 2012 r., 262 w 2013 r. i 299 w 2014 r. wykształcenie wyższe posiadało 85 osób w 2012 r. (30,5% strażników ogółem), 90 w 2013 r. (34,4%) i 114 w 2014 r. (38,1%) strażników, natomiast wykształcenie średnie odpowiednio: 194 (69,5%), 172 (65,6%) i 185 (61,9%) strażników.

Strażnicy posiadali wymagane wykształcenie oraz staż pracy odpowiedni do wymogów na zajmowanych stanowiskach (zgodnie z zapisami art. 24 pkt 4 z ustawy o *strażach*).

(dowody: akta kontroli str. 2724-2726)

2.9. Dochody Miasta Wrocławia uzyskane z tytułu mandatów karnych nałożonych przez Straż stanowiły kwotę 6 045 tys. zł w 2012 r., 5 608 tys. zł w 2013 r. i 4 646 tys. zł w 2014 r. Udział tych dochodów w dochodach ogółem Miasta Wrocław (w 2012 r. wynosiły 3 592 871 tys. zł, w 2013 r. 3 610 601 tys. zł, w 2014 r. 3 537 545 tys. zł) oraz w dochodach własnych Miasta Wrocławia (w 2012 r. wynosiły 1 695 912 tys. zł, w 2013 r. 1 752 777 tys. zł, w 2014 r. 1 653 217 tys. zł) wykazywał tendencję malejącą i wynosił odpowiednio: 0,17%

³⁴ Z czterech szkoleń jedno rozpoczęte w listopadzie 2014 r. nie zostało zakończone w podanym roku, które ukończyło 11 osób (w styczniu 2015 r.).

³⁵ Podstawa: § 15 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. Nr 132, poz. 841 ze zm.).

³⁶ Dz. U. Nr 30, poz. 151, oraz ustawa z dnia 4 stycznia 2013 r. o *zmianie ustawy o kierujących pojazdami* (Dz. U. z 2013 r., poz. 82).

w 2012 r., 016% w 2013 r. i 0,13% w 2014 r. dochodów ogółem, oraz 0,24% w 2012 r., 0,21% w 2013 r. i 0,18% w 2014 r. dochodów własnych.

(dowody: akta kontroli str. 2779-2782)

2.10. Liczba wykroczeń ujawnionych urządzeniami rejestrującymi wynosiła 21 274 w 2012 r., 19 142 w 2013 r. i 20 055 w 2014 r., co stanowiło odpowiednio: 43,9%, 34,5% i 39,8% wszystkich ujawnionych przez Straż wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (48 507 w 2012 r., 55 534 w 2013 r. i 50 380 w 2014 r.).

W okresie objętym kontrolą wskaźnik średniej liczby wykroczeń ujawnionych przez Straż za pomocą urządzeń rejestrujących do średniej liczby wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji wyniósł 39,2% i był to najwyższy wskaźnik w grupie porównawczej (24,3%) i drugi najwyższy w kolejności (po Szczecinie 63,6%) spośród 16 miast wojewódzkich (średni wskaźnik z 16 miast wojewódzkich 17,2%).

(dowody: akta kontroli str. 2416-2453)

Komendant Straży, w kwestii dużego zaangażowania Straży w ujawnianie wykroczeń za pomocą fotoradarów wyjaśnił, że biorąc pod uwagę te wykroczenia, to specyfika pracy urządzenia polega na tym, że przy zaangażowaniu jednego strażnika, w ciągu krótkiego czasu możliwe jest ujawnienie kilkudziesięciu wykroczeń. Biorąc pod uwagę powszechność występowania wykroczeń, polegających na przekraczaniu dopuszczalnej prędkości, a także automatyczny tryb pracy urządzenia rejestrującego, duża ilość ujawnianych w ten sposób wykroczeń, wg oceny Komendanta Straży, była czymś oczywistym.

(dowody: akta kontroli str. 2840-2856)

2.11. Rozkłady czasu pracy obowiązujące w Straży zapewniały całodobową działalność strażników. W latach 2012–2014 czas pracy strażników określony był w Regulaminie Pracy w Straży, wprowadzonym zarządzeniem nr 16/09 z dnia 24 czerwca 2009 r.³⁷. Według § 31 tego Regulaminu, praca pracowników zatrudnionych na:

1) stanowiskach mundurowych w Oddziałach I i II, pracujących w ośmiogodzinnym dobowym wymiarze czasu pracy odbywała się w trybie ciągłym, w systemie trzymianowym, w tym także w święta i dni ustawowo wolne od pracy, tj.: a) od godz. 6.00 do godz. 14.00, b) od godz. 14.00 do godz. 22.00 i c) od godz. 22.00 do godz. 6.00;

2) na stanowiskach mundurowych w Oddziale III, pracujących w ośmiogodzinnym dobowym wymiarze czasu pracy odbywała się: a) od godz. 6.00 do godz. 14.00, b) od godz. 13.00 do godz. 21.00;

3) na stanowiskach w Referacie Centrum Kierowania oraz w patrolach interwencyjnych będących w jego dyspozycji, a także strażników Oddziału I, wykonujących czynności na stanowisku operatora systemu monitoringu lub w ochronie obiektów komunalnych pracujących w wydłużonym do 12 godzin dobowym wymiarze czasu pracy odbywała się: a) od godz. 8.00 do godz. 20.00, b) od godz. 20.00 do godz. 8.00, tj. w trybie ciągłym, w tym także w święta i dni ustawowo wolne od pracy.

(dowody: akta kontroli str. 2633-2704)

2.12. W 2012 r. (na dzień 31 grudnia) w zasobach magazynowych Straży znajdowało się wyposażenie w postaci podstawowego sprzętu służącego do wykonywania zadań, tj. kajdanki w ilości 31 szt., pałki Tonfa - 29 szt., paralizatory RMG - 58 szt. (łącznie 118 szt.), w 2013 r. (na dzień 31 grudnia) - 29 szt. kajdanek, 29 pałek i 59 szt. paralizatorów (łącznie 117 szt.) oraz w 2014 r. (na dzień 31 grudnia) - 31 szt. kajdanek, 22 pałki i 16 paralizatorów (łącznie 69 szt.). Ww. sprzęt był na bieżąco rozdysponowywany do użytku służbowego.

(dowody: akta kontroli str. 69-78, 2783-2786)

Na dzień 31 grudnia lat 2012, 2013 i 2014 na stanie Straży znajdowało się odpowiednio 30, 25 i 22 radiowozy. Wskaźnik liczby strażników (279 w 2012 r., 262 w 2013 r. i 299 w 2014 r.) przypadających na jeden radiowóz wzrastał i wynosił 9,30 w 2012 r., 10,48 w 2013 r. oraz 13,58 w 2014 r.

³⁷ Ze zmianami.

Średni wskaźnik w okresie objętym kontrolą liczby strażników przypadających na jeden radiowóz wyniósł 11,2, był nieznacznie wyższy od wskaźnika wzorcowego dla grupy porównawczej i znacząco wyższy od wskaźnika wzorcowego w grupie 16 badanych miast (7,8). Wartość wskaźnika we Wrocławiu plasowała się na drugim miejscu zarówno w grupie porównawczej jak i w grupie 16 badanych miast (po Poznaniu – 12,07). Wartości wskaźnika wrocławskiego wskazywały na dobre wyposażenie strażników we flotę samochodową w porównaniu do innych miast.

Straż nie posiadała na stanie i nie używała motocykli.

(dowody: akta kontroli str. 75-76, 2416-2446, 2787)

Roczny przebieg używanych przez Straż 27 pojazdów (z 36 zaewidencjonowanych na środkach trwałych) w 2012 r.³⁸, 32 pojazdów w 2013 r. i 35 pojazdów (z 36 będących na ewidencji)³⁹ w 2014 r. wynosił łącznie odpowiednio: 652 185 km, 747 831 km oraz 578 610 km. Średni roczny przebieg jednego pojazdu zmniejszał się i wynosił 24 155 km⁴⁰ w 2012 r., 23 369,7 km⁴¹ w 2013 r. i 16 531 km w 2014 r.⁴²

Średni dzienny przebieg dla 27, 32 i 35 pojazdów wynosił łącznie 1 782,1 km w 2012 r., 2 048,5 km w 2013 r. oraz 1 585,2 km w 2014 r. Średni przebieg dzienny dla jednego pojazdu również ulegał zmniejszeniu i wynosił 66,0 km⁴³ w 2012 r., 64 km⁴⁴ w 2013 r. 45,3 km⁴⁵ w 2014 r.

(dowody: akta kontroli str. 2788-2789)

W 2012 r. współczynnik gotowości technicznej dla 27 pojazdów, tj. gotowość do wykonywania zadań transportowych (liczony jako stosunek liczby dni sprawności technicznej pojazdu do liczby dni inwentarzowych) wynosił średnio 70,6%, w 2013 r. dla 32 pojazdów średnio 96,8%, natomiast w 2014 r. dla 35 pojazdów średnio 89,6%.

Współczynnik wykorzystania pojazdów (liczony jako stosunek liczby dni pracy pojazdu do liczby dni inwentarzowych) wynosił średnio: 40,1% w 2012 r. oraz po 55,2% w 2013 r. i w 2014 r.

Współczynnik wykorzystania pracy pojazdu (liczony jako stosunek liczby dni pracy pojazdu do liczby dni sprawności technicznej pojazdu) wynosił średnio: 42,7% w 2012 r., 57,2% w 2013 r. i 56,3% w 2014 r.

(dowody: akta kontroli str. 2790-2792)

Wyjaśniając przyczyny wartości średniego współczynnika wykorzystania pracy pojazdu w Straży na poziomie 42,7% w 2012 r., 57,2% w 2013 r. i 56,3% w 2014 r. i odbiegania współczynnika od poziomu 100%, Komendant Straży podał, że liczba pojazdów wykorzystywanych przez Straż Miejską Wrocławia wynika nie tylko z konieczności realizacji bieżących zadań, stanowiąc również pochodną konieczności zapewnienia gotowości mobilizacyjnej na wypadek wystąpienia zdarzeń, których zaistnienie może wymagać pełnej mobilności Straży, np. w sytuacji zagrożenia powodziowego (ostatnio 2010 r.)⁴⁶, czy też inne zdarzenia nieprzewidywalne lub przewidywalne (choćby konieczność podjęcia działań w związku z organizacją imprezy masowej – np. zabezpieczenie trasy Maratonu Wrocław). W ocenie Komendanta pojazdy Straży nie powinny być traktowane w sposób literalny, jako środki służące do transportu osób. Stanowią one bowiem narzędzie pracy, które powinno być wykorzystane w sposób adekwatny do aktualnych potrzeb, zapewniając jednocześnie możliwość sprawnego funkcjonowania Straży w trakcie realizacji zadań o charakterze szczególnym bądź nieprzewidywalnym.

³⁸ Dziewięć pojazdów nie było eksploatowanych przez Straż, gdyż zostały zakupione i przyjęte na stan ewidencyjny środków trwałych w grudniu 2012 r.

³⁹ W grudniu 2014 r., jeden z pojazdów został zdjęty z ewidencji w ramach likwidacji środka trwałego.

⁴⁰ 652 185 km / 27 pojazdów.

⁴¹ 747 831 km / 32 pojazdy.

⁴² 578 610 km / 35 pojazdów.

⁴³ Liczony: 1 782,1 km / 27 pojazdów.

⁴⁴ Liczony: 2 048,5 km / 32 pojazdy.

⁴⁵ Liczony: 1 585,2 km / 35 pojazdów.

⁴⁶ Siły i środki posiadane przez Straż, stanowią zasoby Miasta Wrocław, możliwe do wykorzystania i uwzględnione w operacyjnych planach zwalczania skutków powodzi.

Komendant Straży nie dostrzegł potrzeby podejmowania kompleksowych działań, zmierzających do wzrostu stopnia wykorzystania pojazdów, znajdujących się na wyposażeniu Straży. Zwrócił on uwagę, że zarówno wskaźnik wykorzystania pojazdów, jak i wskaźnik wykorzystania pracy pojazdu, wykazują stałą, regularną i wyraźną tendencję wzrostową. Zdaniem Komendanta Straży bieżący sposób zarządzania flotą pojazdów w Straży powoduje stały wzrost efektywności stopnia wykorzystania posiadanych środków transportowych.

Komendant Straży, w związku z dokonaną przez kontrolerów NIK analizą stopnia wykorzystania pojazdów podjął decyzję o systematycznym monitorowaniu współczynników wykorzystania pojazdów, opartym o metodę zastosowaną przez NIK, co ułatwi podejmowanie adekwatnych, bieżących decyzji, zmierzających do uniknięcia wystąpienia sytuacji niekontrolowanego spadku stopnia wykorzystania posiadanego taboru.

(dowody: akta kontroli str. 3169-3175)

2.13. Straż nie brała udziału w Programie Standaryzacji i Certyfikacji Straży Gminnych. Komendant Straży zapoznał się z projektem tego Programu na spotkaniach organizowanych przez Prefekta Krajowej Rady Komendantów Straży Miejskich i Gminnych oraz Prefekta Dolnośląskiej Rady Komendantów. Według wyjaśnień Komendanta Straży podchodził on, wraz ze współpracownikami, z przychylnością i zrozumieniem do treści tego Programu.

(dowody: akta kontroli str. 35-97, 2454-2460, 3088-3089)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Straży w badanym obszarze.

3. Rezultaty działalności Straży w odniesieniu do oczekiwań zgłaszanych przez społeczność lokalną

Opis stanu
faktycznego

3.1. Przyjmowaniem i rozpatrywaniem skarg w Straży, zgodnie z treścią § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴⁷ i Regulaminem organizacyjnym zajmował się utworzony w tym celu Referat Kontroli Skarg i Wniosków. Do zadań ww. komórki należało prowadzenie wewnętrznych postępowań wyjaśniających, przedstawianie wniosków wynikających z przebiegu tych postępowań, przygotowywała propozycje odpowiedzi lub koordynowała ich przygotowanie. Ponadto sporządzała roczne sprawozdania na temat rozpatrzonych skarg, gdzie dokonywano analizy m.in. skali ogółem złożonych skarg i wniosków, zasadności skarg, przyczyn składania skarg, omówienie skarg zasadnych wg kategorii, dynamikę skarg. W okresie objętym kontrolą do Straży wpłynęły 642 skargi, z czego za zasadne uznano 56 (8,72%), z czego w 2012 r. wpłynęło 243 skargi, z czego za zasadne uznano 18 (7,41%), w 2013 r. 197, z czego za zasadne uznano 17 skarg (8,63%), w 2014 r. 202, z czego za zasadne uznano 21 skarg (10,40%). Najczęstszym powodem, dla którego skargi uznawano za zasadne był brak należytej staranności oraz błędy podczas prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia.

Najczęściej pojawiające się zarzuty w skargach dotyczyły braku reakcji strażników na zgłoszenia obywateli, tj. ogółem 180 (28,04%) skarg, sposobu przeprowadzania interwencji (niewłaściwe ustalenie okoliczności, przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków) 90 (14,02%) skarg, zachowania strażników 77 (11,99%) skarg, brak zasadności podjęcia interwencji 96 (14,95%) skarg.

W 2012 r. wpłynęły 272 wnioski, w 2013 r. 305 wniosków, a w 2014 r. 287 wniosków.

(dowody: akta kontroli str. 8-27, 79-82, 98-128)

W Straży prowadzono rejestry złożonych skarg i wniosków zawierający m.in. krótki opis sprawy, adresata skargi datę wszczęcia i załatwienia sprawy oraz sposób załatwienia sprawy.

⁴⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46.

Wyniki analizy skarg sporządzane przez Referat Kontroli Skarg i Wniosków były wykorzystywane w Straży w okresie objętym kontrolą m.in. poprzez:

- przedstawianie wyników analiz postępowań skargowych na odprawach służbowych z udziałem kadry zarządzającej;
- wykorzystywanie wniosków ze skarg na szkoleniach z udziałem wszystkich strażników, szkolenia organizowane dwa razy w roku (analiza skarg była omawiana na szkoleniu w I kwartale każdego roku);
- prowadzenie doraźnych szkoleń w komórkach organizacyjnych, których dotyczy skarga i znacząco wpływa na ocenę pracy danej komórki;
- wyciąganie konsekwencji służbowych, w tym kary dyscyplinarne.

(dowody: akta kontroli str. 8-27, 129-256, 569-587, 900-906, 2633-2704)

3.2. Straż prowadziła rejestr zgłoszeń mieszkańców w formie elektronicznej. Rejestr zgłoszeń zawierał następujące dane: liczba porządkowa, numer, status, dane zgłaszającego, typ zgłoszenia, adres, opis, uwagi.

Ogółem w 2012 r. zarejestrowano 132 251 zgłoszeń, w 2013 r. zarejestrowano 134 732 zgłoszenia, w 2014 r. zarejestrowano 139 534 zgłoszenia.

(dowody: akta kontroli str. 82, 28, 1459-1548)

Badaniem bezpośrednim objęto 30⁴⁸ zgłoszeń mieszkańców z 2014 r. Podjęte, na podstawie zgłoszeń, interwencje dotyczyły m.in. osób bezdomnych przebywających na klatkach schodowych, osób pod wpływem alkoholu znajdujących się na terenie miasta, nieprawidłowego parkowania i naruszenia innych przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, czystości na terenie Miasta Wrocław, bezpieczeństwa zwierząt czy zakłócania ciszy nocnej.

Na podstawie przedłożonej dokumentacji ustalono, że we wszystkich przypadkach zostały podjęte odpowiednie działania, efektem których było np. pouczenie, wezwanie do uprzątnięcia terenu, odwiezienie bezdomnego szczeniaka psa do schroniska dla zwierząt, blokada nieprawidłowo zaparkowanego pojazdu, usunięcie pojazdu, odwiezienie osób pod wpływem alkoholu do izby wytrzeźwień. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sposobu załatwiania interwencji.

(dowody: akta kontroli str. 1252-1459)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki niepodjęcia interwencji na zgłoszenia w ilości: W 2012 wystąpiło 665 takich przypadków (1,58%), w 2013 r. 693 przypadki (1,59%), w 2014 r. 639 przypadków (1,48%). W żadnym roku liczba takich przypadków nie przekroczyła 10% zgłoszeń.

(dowody: akta kontroli str. 82, 1239)

W sprawie zgłoszeń wobec których nie podjęto interwencji Komendant Straży wyjaśnił, że podstawowymi przyczynami występowania jednostkowych przypadków braku realizacji przyjmowanych interwencji były przede wszystkim: konieczność prowadzenia działań związanych z odbywającymi się imprezami masowymi, obowiązek przestrzegania przepisów prawa pracy przy tworzeniu harmonogramów, konieczność stosowania właściwej hierarchii ważności zgłoszeń przyjmowanych do realizacji, długotrwała absencja spowodowana urlopami macierzyńskimi, wychowawczymi, fluktuacja kadr oraz duża liczba przyjmowanych zgłoszeń w stosunku do ilości posiadanych etatów strażniczych przy jednoczesnych niewystarczających siłach i środkach w zasobach ludzkich.

Komendant Straży wskazał, iż zdarza się dość często, że realizacja przyjętego zgłoszenia stanowi przykład działania mającego na celu ochronę życia lub zdrowia. Dlatego też koniecznością jest takie hierarchizowanie otrzymywanych sygnałów, w których, nawet na pozór banalne zgłoszenie o leżącej osobie traktowane będzie jako takie, które może

⁴⁸ INT-1/14, INT-1437/14, INT-2873/14, INT-4310/14, INT-5746/14, INT-7182/14, INT-8618/14, INT-10054/14, INT-11490/14, INT-12927/14, INT-14363/14, INT-15799/14, INT-17235/14, INT-18671/14, INT-20107/14, INT-21544/14, INT-22980/14, INT-24416/14, INT-25852/14, INT-27288/14, INT-28724/14, INT-30161/14, INT-31597/14, INT-33033/14, INT-34469/14, INT-35905/14, INT-37341/14, INT-38778/14, INT-40214/14, INT-41650/14.

świadczyc o wystąpieniu sytuacji powodującej zagrożenie dla zdrowia lub życia, co oznacza, że jego realizacja musi mieć pierwszeństwo przed innymi zgłoszeniami.

W sprawozdaniach z realizacji zadań służbowych Straży za lata 2012 i 2014 zawarto informacje na temat fluktuacji kadr. Jak wynika z zawartych tam danych, w roku 2012 odeszło z pracy 12,73%, zaś w roku 2014 aż 16,0% spośród wszystkich strażników. Straż miejska jest na tyle specyficzną instytucją, że w praktyce nie jest możliwe natychmiastowe uzupełnienie braków kadrowych poprzez doraźne przyjęcie do pracy w charakterze strażników na jeden lub kilka etatów zwolnionych przez osoby, które odeszły z pracy. Wypełnienie powstałych w ten sposób wolnych etatów wymaga bowiem zorganizowania naboru oraz przeprowadzenia szkolenia podstawowego.

Komendant Straży zaznaczył, że wśród czterech największych polskich miast, to we Wrocławiu liczba strażników, przypadających na 10 000 mieszkańców jest najmniejsza. Współczynnik ten, dla Straży Miejskiej Wrocławia wynosi 4,73, dla Straży Miejskiej w Krakowie 5,21, dla Straży Miejskiej w Łodzi 5,58 a dla Straży Miejskiej m. st. Warszawy 8,62.

W zakresie działań podejmowanych przez Komendanta Straży w celu eliminacji zjawiska niepodjęcia interwencji, zostały przedsięwzięte m.in. następujące czynności: dwukrotnie, tj. 3 sierpnia 2012 r. oraz 18 lutego 2014 r. kierował on do Prezydenta Wrocławia wnioski o zwiększenie liczby etatów i funduszu płac, w konsekwencji zatrudnienie w Straży zostało zwiększone dwukrotnie, tj. 24 kwietnia 2013 r. oraz 1 sierpnia 2014 r. skierowany został do Prezydenta Wrocławia projekt uchwały Rady Miejskiej Wrocławia, zmieniającej Regulamin organizacyjny Straży celem racjonalizacji, zwiększenia efektywności i sprawności działań, co zostało zaakceptowane i podjęto uchwały: nr XLVIII/1163/13 i LXII/1580/14 zmieniające Regulamin organizacyjny. W dniu 7 lutego 2012 r. oraz w dniu 22 lutego 2012 r., skierowany został wniosek do Dyrektora Biura ds. Euro i Wiceprezydenta Wrocławia wniosek o zwiększenie środków finansowych adekwatnie do potrzeb stanu osobowego Straży w związku z realizacją zadań związanych z Turniejem EURO 2012.

(dowody: akta kontroli: 1705-1716, 1239-1243)

3.3. Straż nie prowadziła statystyk dotyczących czasu dojazdu do zgłoszonych interwencji.

Jak wyjaśnił Komendant Straży, przepisy prawa nie zobowiązywały straży miejskich do opracowywania statystyk w zakresie czasu reakcji na zgłoszenia wpływające od mieszkańców Miasta Wrocławia.

Komendant Straży dodał, że mając na uwadze, jakość wykonywanej pracy przez strażników, prowadzony był codziennie i na bieżąco monitoring pracy funkcjonariuszy, w tym również czas dojazdu na zgłaszane interwencje. Monitoring pracy funkcjonariuszy prowadzony był między innymi poprzez codzienną kontrolę notatników służbowych prowadzoną przez Kierowników referatów, kontrole wewnętrzne prowadzone przez naczelników oddziałów minimum raz w miesiącu⁴⁹, oraz codzienny biuletyn informacyjny z całego dnia pracy jednostki sporządzany przez dyżurnego Centrum Kierowania Straży Miejskiej Wrocławia.

(dowody: akta kontroli str. 28-34, 82-83, 300-568)

Średni czas dojazdu funkcjonariuszy na zgłoszoną interwencję wynosił średnio 20 minut. Powyższa wartość została ustalona na podstawie analizy notatników służbowych na potrzeby prowadzonej kontroli NIK⁵⁰.

(dowody: akta kontroli str. 28-34, 82-83, 257-299)

3.4. Do działań podejmowanych z inicjatywy Straży i organów Miasta Wrocław, które miały na celu rozpoznanie potrzeb mieszkańców odnośnie zakresu działalności Straży, realizowanych zadań oraz oceny tej działalności w latach 2012-2014 zaliczyć należy

⁴⁹ Zgodnie z zarządzeniem Nr 16 Komendanta Straży z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli Wewnętrznej.

⁵⁰ Dane obliczone na podstawie próby wybranych notatników służbowych strażników, nie są to dane obliczone na podstawie całej populacji. Dane przygotowane na potrzeby kontroli NIK.

realizację z inicjatywy Urzędu Miasta Wrocławia dwóch badań, które zawierały informacje związane z działalnością Straży Miejskiej Wrocławia:

a) „Wrocławska Diagnoza Społeczna 2014”: projekt został realizowany przez Uniwersytet Wrocławski w 2014 r, dzięki współpracy i wsparciu finansowemu UM Wrocławia.

Wnioski z badania wykazały, że w kategorii „poprawa estetyki i czystości” ankietowani zwrócili uwagę na: brak porządku, głównie w kontekście zabrudzonych terenów zielonych, spacerowych, brak zieleni, konieczność zwiększenia częstotliwości wywożenia śmieci, zły stan infrastruktury parkowo-wypoczynkowej (ławki, alejki itp.) znajdującej się na obszarach parków i na terenach spacerowych lub jej brak. W kategorii „zapewnienie bezpieczeństwa” oceny miały charakter ogólny i odnosiły się głównie do zwiększenia bezpieczeństwa. Ankietowani w perspektywie pięcioletniej dobrze ocenili stan bezpieczeństwa publicznego. Zauważalny był spadek ilości zdarzeń, które wywoływały wśród mieszkańców poczucie zagrożenia. Nastąpił natomiast, zdaniem ankietowanych, wzrost przypadków nagabywania o pieniądze. Poczucie bezpieczeństwa zarówno w dzień, jaki i w nocy było wśród ankietowanych stosunkowo wysokie.

Straż, biorąc pod uwagę opinie mieszkańców dotyczące oceny stanu sanitarno-porządkowego przedstawione w ww. badaniu, jak podał Komendant Straży, wzmocniła swoje działania w tym obszarze, poprzez dedykowanie do tych działań większej ilości funkcjonariuszy. Został utworzony wyspecjalizowany Oddział Ochrony Środowiska.

b) Badania dotyczące oceny funkcjonowania Straży Miejskiej Wrocławia były częścią panelu pn. „Funkcjonowanie Instytucji Publicznych we Wrocławiu”, zrealizowanego na zlecenie Urzędu Miasta Wrocławia. Badania przeprowadził w grudniu 2014 r. Instytut Badania Opinii Homo Homini.

Respondenci mieli podzielone zdania na temat działalności Straży Miejskiej Wrocławia. Niewiele ponad 1/3 źle oceniło działalność Straży, prawie 1/3 oceniła działalność Straży pozytywnie, 36,4% nie miało zdania na ten temat.

(dowody: akta kontroli str. 28-34, 83-85, 588-597)

Funkcjonariusze Straży Miejskiej w okresie objętym kontrolą uczestniczyli, w ramach wykonywania codziennych, bieżących obowiązków, w wielu spotkaniach z mieszkańcami w ramach współpracy z radami osiedli oraz placówkami oświatowymi. Miały one miały na celu m.in. analizę potrzeb i problemów mieszkańców poszczególnych osiedli. Strażnicy na spotkaniach pozyskiwali także informacje odnośnie uwag dotyczących ich pracy. W wyniku m.in. tak pozyskanych informacji, Straż prowadziła w szkołach szkolenia dla nauczycieli i rodziców m.in. w zakresie zagadnień dotyczących bezpieczeństwa, aspektów prawnych pieczy rodzicielskiej, w zakresie postępowania wobec uczniów pod wpływem narkotyków, prelekcje m.in. na temat cyberprzemocy, grup destruktywnych, sekt kryminogennych, narkotyków, dopalaczy, nikotynizmu wśród młodzieży itp. Omawiano również zagadnienia związane z odpowiedzialnością prawno-karną osób nieletnich oraz ich opiekunów za czyny popełnione przez nieletnich, prowadzono również rozmowy z nauczycielami na temat nagannych zachowań uczniów szkoły i procedur postępowania z takimi osobami.

Ustalono, że postulowane przez mieszkańców i pracowników oświaty działania były przez Straż podejmowane, co potwierdzają zapisy w notatnikach służbowych strażników, sprawozdaniach z działań, notatkach służbowych strażników i osób zarządzających poszczególnymi Oddziałami Straży.

(dowody: akta kontroli str. 28-34, 82-83, 588-664, 665-781, 782-899)

3.5. W latach 2012-2014 Straż Miejska Wrocławia podejmowała działania inne niż profilaktyczne, mające na celu poprawę wizerunku Straży. Forma i zakres podejmowanych działań była skorelowana z celami stawianymi przed tą formacją, na przykład: „Autoprezentacja Straży Miejskiej Wrocławia” „Miasto dzieci”, „Korowód nadziei”, „Spartakiada z prewencją”.

Ponadto Straż brała udział i prezentowała się na inicjatywach organizowanych przez inne podmioty, na przykład: włączenie się przedstawicieli Straży w cykl szkoleń „Bezpieczny wrocławianin – od juniora do seniora”, projekt realizowany przez Centrum Informacji i Rozwoju Społecznego – Wrocławskie Centrum Seniora; „Uczę się bezpiecznie żyć”,

konkurs organizowany przez Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego we Wrocławiu w zakresie bezpieczeństwa dzieci i młodzieży.

(dowody: akta kontroli str. 907-1014)

3.6. Prezydent Wrocławia wyraził pozytywną opinię na temat działalności Straży. W jego ocenie zadaniem Straży było zwiększenie bezpieczeństwa mieszkańców i z tego zadania formacja ta wywiązywała się należycie. Realizowała ważną funkcję z punktu widzenia komfortu życia i bezpieczeństwa mieszkańców Wrocławia, realizuje bowiem zadania, których nie podejmuje Policja z uwagi na inne priorytety działania. Duża ilość zgłoszeń telefonicznych od mieszkańców kierowanych do dyspozytorów Straży pracujących w Centrum Zarządzania Kryzysowego we Wrocławiu była faktem potwierdzającym potrzebę mieszkańców w zakresie kontaktu z tą formacją. Skala podejmowanych interwencji przez strażników w stosunku do ilości uwag dotyczących pracy strażników, w ocenie Prezydenta pozwala pozytywnie ocenić funkcjonowanie Straży. Podobną opinię na temat pracy strażników miejskich wyraził Przewodniczący Komisji Praworządności i Bezpieczeństwa Rady Miejskiej.

(dowody: akta kontroli str. 2454-2460, 1104-1107)

W celu zapoznania się z opinią na temat działalności Straży oraz oczekiwań wobec tej formacji przez społeczność lokalną, w trakcie trwania kontroli NIK zwrócono się o wyrażenie oceny w tej sprawie do radnych miejskich oraz organów wykonawczych jednostek pomocniczych (osiedli).

Na 37 radnych, opinię wyraziło 23 radnych. Ze złożonych ankiet wynikało, że skargi dotyczące działalności Straży wpłynęły do 13 radnych (56,52%) w ilości około 58 skarg⁵¹. Dotyczyły one m.in.: niewłaściwego zachowania funkcjonariusza Straży, „polowania na kierowców” przy użyciu fotoradarów, mieszkańcy skarżyli się na niewydolność Straży, długi czas oczekiwania na połączenie telefoniczne z numerem 986, brak patroli osiedlowych i strażnika osiedlowego, tempo interwencji, a także brak reakcji na zachowania chuligańskie polegające np. na zakłócaniu ciszy nocnej, zaśmieceniu terenu czy braku interwencji w sprawach dotyczących osób w stanie upojenia alkoholowego, nieprawidłowego parkowania pojazdów, niewłaściwego gromadzenia odpadów, właścicieli psów, którzy nie sprzątają odchodów po swoich zwierzętach, małej aktywności patroli Straży w dni wolne od pracy, po zmroku, szczególnie w obrębie szkół, parków i stawów itp.

Na 23 radnych, którzy złożyli opinię, 21 radnych udzieliło odpowiedzi na pytanie „czy według Państwa działalność Straży Miejskiej odpowiada oczekiwaniom zgłaszanym do Pana/Pani przez społeczność lokalną”. I tak, czterech radnych odpowiedziało „Zdecydowanie tak”, dziesięciu radnych „Raczej tak”, czterech radnych „Raczej nie”, dwóch radnych „Zdecydowanie nie”, a jeden „Nie mam zdania”.

(dowody: akta kontroli str. 1015-1108)

Na 48 rad osiedla funkcjonujących na terenie Miasta Wrocław, do których skierowano prośbę o wyrażenie opinii dotyczącej pracy strażników miejskich, odpowiedzi na pytania udzieliło 34 przedstawicieli rad osiedla. Na podstawie otrzymanych 34 opinii, ustalono że skargi wpływały do siedmiu rad osiedla, do jednej rady osiedla wpłynęły wnioski (56 wniosków). Rady osiedla nie określiły precyzyjnie ilości skarg jakie do nich wpłynęły (w ankietach pojawiały się wyrażenia typu np. bardzo dużo, kilkanaście, brak szczegółowych danych sumarycznych, nie były rejestrowane). Problemy poruszane przez mieszkańców w skargach kierowanych do przedstawicieli rad osiedla, dotyczyły takich samych zagadnień, jak zakres skarg kierowanych do radnych miejskich.

Na 48 rad osiedla odpowiedzi na pytanie „Czy według Państwa działalność Straży Miejskiej odpowiada oczekiwaniom zgłaszanym do Pana/Pani przez społeczność lokalną” odpowiedzi udzieliło 31 przedstawicieli rad osiedla. I tak czterech przedstawicieli rad osiedla odpowiedziało „Zdecydowanie tak”, dwanaście rad osiedla odpowiedziało „Raczej tak”, siedem „Raczej nie”, siedmiu „Zdecydowanie nie”, a jedna „Nie mam zdania”.

(dowody: akta kontroli str. 1109-1225)

⁵¹ Liczba szacunkowa, gdyż nie wszyscy radni podali precyzyjnie liczbę skarg jaka do nich wpłynęła.

Opinię na temat funkcjonowania Straży złożyło 18 przedstawicieli rad osiedla (37,5% wszystkich rad osiedla we Wrocławiu), z czego w dziewięciu przypadkach działalność Straży została oceniona pozytywnie obecność na osiedlu została uznana za konieczną i odpowiadającą oczekiwaniom zgłaszanym przez społeczność lokalną. Opinię negatywną na temat funkcjonowania Straży wyraziło pozostałe dziewięć rad osiedla. Uwagi i zastrzeżenia dotyczące pracy strażników miejskich były tożsame z tematyką skarg składanych do radnych miejskich i przedstawicieli rad osiedla.

(dowody: akta kontroli str. 1549-1608, 1609-1623)

Odnosząc się do negatywnych opinii formułowanych pod adresem Straży przez radnych miejskich oraz przedstawicieli rad osiedla Komendant Straży wyjaśnił, że w jego ocenie zdecydowana ich większość nie zawiera informacji, stanowiących uzasadnienie dla wydania negatywnej oceny Straży. Opinie te zawierają bowiem w większości szereg ogólnikowych informacji, niepozwalających na ustalenie czasu, miejsca i okoliczności poszczególnych zdarzeń oraz zawierających liczne stereotypy, przypuszczenia i insynuacje oparte, jak się wydaje, nie tyle o zaistniałe fakty i zdarzenia, ile o wiedzę płynącą z mediów i plotek.

Ponadto, Komendant Straży zwrócił uwagę na to, że trudno uznać, aby wszystkie wrocławskie rady osiedli, stanowiły właściwie rozumianą reprezentację społeczności lokalnej. Jak wynikało z obwieszczenia Miejskiej Komisji Wyborczej z dnia 23 maja 2013 r. w sprawie ogłoszenia wyników wyborów do Rad Osiedli we Wrocławiu, w ostatnich wyborach, na terenie całego Wrocławia, oddano zaledwie 15 207 głosów. Aby uzyskać mandat radnego Rady Osiedla Biskupin-Sępolno-Dąbie-Bartoszewice, której przewodniczący przedstawia swoją osobę jako reprezentanta 28 tys. mieszkańców, wystarczyło otrzymać (w zależności od okręgu) od 54 do 124 głosów.

Komendant Straży zwrócił uwagę, że w wielu środowiskach funkcjonują prężne spółdzielnie mieszkaniowe, organizacje pozarządowe, partnerstwa lokalne oraz placówki pomocowo-opiekuńcze, oświatowe i wychowawcze. Z podmiotami tymi Straż nawiązała często trwałą współpracę, której wynikiem jest rozwiązywanie lokalnych problemów.

Zadania straży miejskich (gminnych) określone w ustawie, nie upoważniają strażników do podejmowania czynności służbowych wobec sprawców wszystkich wykroczeń i nie pozwalają na realizację czynności zmierzających do ścigania sprawców przestępstw (za wyjątkiem przypadków ujęcia takiej osoby na gorącym uczynku, co kończy się jej niezwłocznym doprowadzeniem do jednostki Policji). Działania straży miejskich, pomimo tego, że niewątpliwie wpływają na wzrost poziomu bezpieczeństwa publicznego (choćby poprzez odciążenie Policji) sprowadzają się do ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Tymczasem w stereotypowych opiniach strażnicy bywają postrzegani jako funkcjonariusze którzy z własnej woli i dla własnej wygody nie podejmują działań, zmierzających do ochrony bezpieczeństwa publicznego.

(dowody: akta kontroli: str. 2840-2901)

Ustalenia kontroli NIK, przeprowadzona analiza notatników służbowych strażników miejskich oraz wyjaśnienia złożone przez Komendanta Straży wskazują, że były podejmowane działania co do których uwagi zgłaszali przedstawiciele rad osiedla.

(dowody: akta kontroli str. 1549-1608, 1609-1623)

Tematyka dotycząca oceny pracy Straży była omawiana na trzech sesjach Rady Miejskiej Wrocławia: 19 kwietnia 2012 r., 18 kwietnia 2013 r., 10 kwietnia 2014 r., gdzie przedstawione zostało m.in. sprawozdanie Komendanta Straży z realizacji zadań służbowych Straży oraz sprawozdanie z realizacji programu „Poprawy bezpieczeństwa we Wrocławiu w latach 2009-2012”. Ponadto radni zgłaszali na sesji uwagi dotyczące funkcjonowania Straży, np. jeden z radnych na sesji w dniu 19 kwietnia 2012 r. opisał przypadek braku interwencji oraz brak kultury osobistej u strażnika (nie podał konkretnej daty zdarzenia), poruszali sprawę wystawiania dużej ilości mandatów z tytułu naruszenia ustawy *Prawo o ruchu drogowym*. Z kolei na sesji w dniu 18 kwietnia 2013 r. radni zarzucali Komendantowi Straży palenie papierosów przez funkcjonariuszy i niechlujny wygląd. Komendant Straży tłumaczył się ponadto z faktu przekierowania pracowników z centrum do pracy na osiedlach. Poza uwagami na temat pracy Straży, w trakcie ww. sesji Rady Miejskiej, radni wyrażali również pozytywne opinie na temat pracy strażników.

W kontrolowanym okresie radni Rady Miejskiej Wrocławia skierowali do Prezydenta Wrocławia siedem interpelacji dotyczących działalności Straży m.in. w sprawie częstszego patrolowania przez Straż rejonu Parku Skowroniego, w sprawie zwiększenia skuteczności interwencji Straży, w sytuacjach nielegalnego handlu w pobliżu obiektów kupieckich i targowisk, w sprawie rozpoczęcia przez Straż programu nasilonych patroli prewencyjnych, w sprawie bezpieczeństwa na terenie Rynku i Starego Miasta, w sprawie udzielenia informacji odnośnie ilości wystawionych mandatów w 2011 r. przez Straż, w sprawie likwidacji nielegalnego handlu prowadzonego na chodniku ulic Pereca/Szczęśliwa (2 interpelacje).

Zdaniem Prezydenta Wrocławia powyższe wystąpienia miały niewątpliwie wpływ na zintensyfikowanie działań funkcjonariuszy Straży w tych rejonach Wrocławia, gdzie społeczność lokalna zauważała istnienie problemów. Zlecenie przez Komendanta Straży dodatkowych kontroli na wskazanym terenie zwiększyło bezpieczeństwo mieszkańców Wrocławia.

(dowody: akta kontroli str. 2454-2460)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

4. Gospodarność wydatków ponoszonych na realizację działań Straży

Opis stanu
faktycznego

4.1. Wydatki poniesione na działalność Straży w latach 2012-2014 wzrastały w każdym roku w stosunku do roku poprzedniego i wynosiły odpowiednio: w 2012 r. 19 754 tys. zł, w 2013 r. 19 861 tys. zł (wzrost o 0,54% w stosunku do 2012 r.), a w 2014 r. 20 868 tys. zł (wzrost o 5,07% w stosunku do 2013 r.). Wzrost wydatków w 2014 r. związany był ze zwiększeniem funduszu płac oraz poziomu finansowania bieżącej działalności jednostki, m.in. kosztów szkoleń, zakupem usług zdrowotnych, w związku z zatrudnieniem nowych pracowników oraz zakupem usług remontowych.

(dowody: akta kontroli str. 1912-1925, 2423-24)

4.2. W latach 2012-2014 dokonano wydatków inwestycyjnych na łączną kwotę 989 tys. zł, z czego: w 2013 r. na kwotę 433 tys. zł, a w 2014 r. w kwocie 555 tys. zł. Wydatki na zakupy inwestycyjne wyniosły w tym okresie 1 703 tys. zł i w poszczególnych latach kształtowały się następująco: w 2012 r. 873 tys. zł, w 2013 r. 273 tys. zł, w 2014 r. 555 tys. zł.

W wyniku poniesionych w latach 2012-2014 wydatków inwestycyjnych oraz dokonanych zakupów inwestycyjnych uzyskano m.in. następujące efekty rzeczowe: dokonano robót budowlanych w zakresie remontu i przebudowy budynku Straży wraz z wymianą bramy wjazdowej na dziedziniec przy ul. Wysokiej 6, ponadto zrealizowano zakup taboru samochodowego, traktorka z plugiem do śniegu i przyczepy do przewozu koni. Straż nabyła aparat fotograficzny, reflektory halogenowe z pilotem bezprzewodowym, sprzęt informatyczny do samochodów specjalistycznych, kamery mobilne.

Całość sprzętu oraz roboty budowlane zostały odebrane zgodnie z procedurami obowiązującymi w Straży i ujęte prawidłowo w ewidencji księgowej. Dokonane wydatki inwestycyjne były zgodne z działalnością statutową Straży.

(dowody: akta kontroli str. 1912-1925, 2049-2242, 2423-2434)

4.3. Zgodnie z zapisami w księgach rachunkowych, koszty umorzenia środków trwałych (odpisy amortyzacyjne) w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiły odpowiednio: w 2012 r. 378 tys. zł, w 2013 r. 860 tys. zł w 2014 r. 937 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 1900-1910)

4.4. Wydatki ponoszone przez Miasto Wrocław na realizację zadań związanych z funkcjonowaniem Straży w okresie 2012-2014 (wraz z wydatkami na utrzymanie Straży ponoszonymi z planu finansowego Urzędu Miasta Wrocławia) wynosiły 20 221 tys. zł,

w 2013 r. 20 405 tys. zł (wzrost w porównaniu do 2012 r. o 0,9%), 21 645 tys. zł (wzrost w stosunku do 2013 r. o 6,1%).

W budżecie Miasta Wrocławia udział wydatków na Straż kształtował się na podobnym poziomie, wynosząc w latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio 0,55%, 0,59% i 0,58% wszystkich wydatków jednostki samorządu terytorialnego⁵². Wydatki na funkcjonowanie w 2014 r. Straży wzrosły proporcjonalnie do wydatków ogółem Miasta Wrocław.

(dowody: akta kontroli str. 2423-2434, 3151-3160)

4.5. Wskaźnik kosztów utrzymania jednej interwencji przeliczeniowej, obliczony jako iloraz liczby interwencji i wydatków bieżących, kształtował się we Wrocławiu w latach 2012-2014 na poziomie 21,46, i był o 38,25% niższy od wskaźnika wzorcowego liczonego dla 16 wybranych miast (34,98), co plasowało Wrocław na drugim miejscu od końca pod względem wartości wskaźnika w tej grupie oraz o 19,57% niższy od wskaźnika wzorcowego w grupie porównawczej (26,68) i był to najniższy wskaźnik w grupie porównawczej. Na powyższą wartość wskaźnika wpływ miał wysoki udział interwencji z zastosowaniem fotoradarów w liczbie interwencji ogółem.

(dowody: akta kontroli str. 2443-2451)

4.6. Wskaźnik kosztu utrzymania Straży został obliczony jako iloraz wydatków ogółem bez wydatków majątkowych ponoszonych w poszczególnych latach na Straż podzielony przez liczbę mieszkańców. Średni wskaźnik za lata 2012-2014 kształtował się we Wrocławiu na poziomie 32,81. Wartość wskaźnika była porównywalna ze wskaźnikiem wzorcowym obliczonym dla 16 badanych miast (33,25). Natomiast średni wskaźnik wrocławski za lata 2012-2014 był niższy o 10,17% od wskaźnika wzorcowego w grupie porównawczej (35,67), gdzie najniższy wskaźnik odnotowano w Poznaniu (31,09).

(dowody: akta kontroli str. 2443-2451)

4.7. Wskaźnik kosztu utrzymania Straży przypadający na 1 km² został obliczony jako iloraz wydatków ogółem (bez wydatków majątkowych) ponoszonych poszczególnych latach przez Straż podzielone przez powierzchnię Wrocławia. Średni wskaźnik za lata 2012-2014 kształtował się we Wrocławiu na poziomie 70 886,41 i był minimalnie niższy (2,20%) od wskaźnika wzorcowego obliczonego dla 16 wybranych miast (72 482,10) oraz o 12,25% niższy od wskaźnika wzorcowego w grupie porównawczej (80 785,29).

(dowody: akta kontroli str. 2443-2451)

4.8. Wskaźnik kosztów utrzymania jednego strażnika (bez kosztów amortyzacji) został obliczony jako iloraz wydatków bieżących podzielonych przez liczbę etatów w poszczególnych latach objętych kontrolą i wynosił średnio w latach 2012-2014 74 353,28. Wskaźnik ten nie odbiegał od wskaźnika wzorcowego obliczonego dla grupy 16 badanych miast (73 056,24) oraz od wskaźnika wzorcowego w grupie porównawczej (72 211,22).

(dowody: akta kontroli str. 2443-2451)

4.9. Średni wskaźnik kosztów osobowych dla jednej interwencji przeliczeniowej rozumianej jako iloraz wydatków osobowych i liczby interwencji w porównaniu do wskaźników wzorcowych w okresie objętym kontrolą kształtował się w Straży następująco na poziomie 17,93. Wskaźnik był znacząco niższy (o 39,49%) w porównaniu do wskaźnika wzorcowego dla 16 badanych miast (29,53) i o 23,59% niższy od wskaźnika wzorcowego w grupie porównawczej (22,64). Wskaźnik wrocławski plasował się na drugim miejscu od najniższego w grupie 16 badanych miast, po Szczecinie (16,53), gdzie prowadzono najwięcej w kraju interwencji przy użyciu fotoradarów. Na powyższą wartość wskaźnika wpływ miał wysoki udział interwencji z zastosowaniem fotoradarów w liczbie interwencji ogółem.

(dowody: akta kontroli str. 2443-2451)

⁵² Wydatki ogółem Miasta Wrocławia (jednostki samorządu terytorialnego) wynosiły: w 2012 r. 3 692 968 tys. zł, w 2013 r. 3 476 393 tys. zł, w 2014 r. 3 737 334 tys. zł.

4.10. W celu zbadania zachowania konkurencyjnego trybu wyboru wykonawców usług, kontrolą objęto 21 wydatków według następujących grup⁵³: wynagrodzenia bezosobowe – dziewięć wydatków (po trzy wydatki w każdym roku objętym kontrolą), zakup materiałów i wyposażenia – sześć wydatków (po dwa wydatki w każdym roku objętym kontrolą), szkolenia – sześć wydatków (po dwa wydatki w każdym roku objętym kontrolą). Ogółem zbadano wydatki na kwotę 531 tys. zł (0,87% wydatków ogółem w okresie objętym kontrolą), z czego wydatki na wynagrodzenia bezosobowe stanowiły kwotę 73 700 zł, wydatki na zakup materiałów i wyposażenia stanowiły kwotę 375 690,09 zł, wydatki na szkolenia 81 830 zł. Badanie ograniczono do ustalenia, czy dokonanie wybranych wydatków poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców bez badania szczegółowego prawidłowości przeprowadzenia postępowań o zamówienie publiczne w rozumieniu przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*⁵⁴ (dalej: p.z.p.).

Wszystkie zbadane wydatki, jeżeli tak wynikało z p.z.p. lub z wewnętrznych procedur, określonych w zarządzeniu nr 15/2012 Komendanta Straży z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia *Regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz Regulaminu pracy Komisji Przetargowej*⁵⁵, zostały poprzedzone postępowaniem w sprawie udzielenie zamówienia publicznego w trybie określonym w p.z.p. lub w zarządzeniu 15/2012 (gdy wartość zamówienia nie przekraczała progów określonych w p.z.p.). W dwóch spośród 21 zbadanych wydatków przeprowadzono przetarg nieograniczony. W pozostałych 19 przypadkach stosowano procedurę określoną w zarządzeniu nr 15/2012. W trzech przypadkach wydatkowanie środków poprzedzono przeprowadzeniem rozeznania rynku, w jednym przypadku zamówienia udzielono na podstawie zapytania ofertowego, a w pozostałych 15 przypadkach zamówienia udzielono na podstawie zgody Komendanta Straży na realizację wydatku.

(dowody: akta kontroli str. 1717-1899, 1926-1964, 1965-2048, 1647-1704)

4.11. Sposób ustalania wysokości wynagrodzeń pracowników i strażników zatrudnionych w Straży został opisany w punkcie 2.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Przyjęty w jednostce kontrolowanej Regulamin Wynagradzania Pracowników Straży Miejskiej Wrocławia określał system i sposób ustalania wysokości wynagrodzeń, w którym określono wskaźniki i kryteria (wykształcenie, zajmowane stanowisko, staż pracy, zaangażowanie, efektywność itp.), które decydowały o danej wysokości wynagrodzenia, przyznawania dodatków, premii i nagród uznaniowych.

(dowody: akta kontroli str. 1624-1673)

4.12. Wysokość wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w Straży wyniosła 16 445 tys. zł w 2012 r., 16 629 tys. zł w 2013 r., 17 249 tys. zł w 2014 r. W 2014 r. w stosunku do 2012 r. nastąpił wzrost funduszu płac wraz z pochodnymi o 4,89%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w okresie objętym kontrolą kształtowało się następująco: w 2012 r. 3 584,68 zł, w 2013 r. 3 811,18 zł, w 2014 r. 3 571,53 zł⁵⁷.

W podziale na strażników oraz pracowników na stanowiskach obsługi i urzędniczych fundusz płac wraz z pochodnymi kształtował się następująco:

- strażnicy: wysokość wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w 2012 r. wynosiła 14 117 tys. zł, w 2013 r. 14 221 tys. zł, 00 zł, w 2014 r. 14 628 tys. zł. W 2014 r. w porównaniu do 2012 r. nastąpił wzrost wynagrodzeń o 3,62%. Przeciętne miesięczne

⁵³ Kierując się największą wartością wydatków.

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

⁵⁵ Zarządzanie było zmieniane następującymi zarządzeniami Komendanta Straży: nr 10/2013 z dnia 11 września 2013 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 15/2012 z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz Regulaminu pracy Komisji Przetargowej; nr 13/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 15/2012 z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz Regulaminu pracy Komisji Przetargowej.

⁵⁶ W okresie objętym kontrolą obowiązywało Zarządzenie nr 15/2012. W Regulaminie określono zasady, które miały zastosowanie do udzielania zamówień publicznych na podstawie przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz zasady organizacji wewnętrznej postępowania przy wydatkowaniu przez komórki organizacyjne Straży środków publicznych bez zastosowania p.z.p.

⁵⁷ W 2014 r. nastąpił spadek średniej płacy ze względu na przyjęcia nowych strażników.

wynagrodzenie brutto w grupie strażników wynosiło: w 2012 r. 3 548,22 zł, w 2013 r. 3 767,90 zł, w 2014 r. 3 410,93 zł;

- stanowiska urzędnicze i obsługi: wysokość wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w 2012 r. wynosiła 2 328 tys. zł, w 2013 r. 2 407 tys. zł, w 2014 r. 2 620 tys. zł. W 2014 r. w porównaniu do 2012 r. nastąpił wzrost wydatków na wynagrodzenia o 12,57%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto stanowiło kwotę: w 2012 r. 3 786,37 zł, w 2013 r. 4 068,40 zł, w 2014 r. 4 728,80 zł.

(dowody: akta kontroli str. 2423-2434)

4.13. W zakresie efektów zleconych prac, finansowanych z paragrafu wynagrodzeń bezosobowych oraz prawidłowości ich wykorzystania w działalności Straży ustalono:

a) ogółem wartość zawartych umów zleceń wynosiła 165 372,75 zł. Ilość zawartych umów kształtowała się na poziomie 92 umowy, z czego 42 zawarto z pracownikami Straży, a 50 z podmiotami zewnętrznymi. Ogółem w 2012 r. Komendant Straży zawarł 15 umów zleceń na kwotę 56 371,25 zł. W 2013 r. zawarto 22 umowy zlecenia na kwotę 41.471 zł, w 2014 r. zawarto 55 umów zleceń na kwotę 67 530,50 zł;

b) szczegółowym badaniem objęto próbę dziewięciu zawartych umów zleceń na łączną kwotę 69 200 zł brutto (po trzy z każdego roku objętego kontrolą, stosując kryterium najwyższej wartości poniesionych wydatków w danym roku objętym kontrolą, razem 41,84% wydatków w tej grupie).

W odniesieniu do badanej próby dziewięciu umów zleceń, nie wystąpiły przypadki zawierania umów zleceń na realizację zadań pomimo, że zadania mogły być wykonane w ramach obowiązków służbowych przez pracowników. We wszystkich przypadkach przedmiot umowy został zrealizowany zgodnie z umową, tj. terminowo i w pełnym zakresie. Zgodnie z Zarządzeniem Komendanta Straży z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji przyjmowania, sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów księgowych”, we wszystkich przypadkach na dokumentach odbioru było potwierdzenie upoważnionych osób, że praca została wykonana zgodnie z zawartą umową. Zrealizowane prace zlecone w każdym przypadku były związane z realizacją zadań statutowych jednostki.

(dowody: akta kontroli str. 1717-1899)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z analizy porównawczej Straży 16 miast wojewódzkich wynika, że Wrocław dysponował jednym ze słabszych potencjałów zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom, z uwagi na warunki pracy stworzone strażnikom. Ustalono, że we Wrocławiu na 1 strażnika przypadła w wyselekcjonowanej grupie porównawczej największa liczba mieszkańców (2 266). Ponadto wskaźnik średniej liczby strażników przypadających na 10 tys. mieszkańców był najniższy w grupie porównawczej oraz niższy od wskaźnika wzorcowego dla 16 badanych miast. Jednocześnie Wskaźnik kosztu utrzymania Straży na jednego mieszkańca wynosił 32,81 zł i był znacząco (o 10,17%) niższy od wskaźnika wzorcowego w grupie porównawczej (35,67 zł). Wskaźnik kosztu utrzymania Straży przypadający na 1 km² we Wrocławiu był o 12,25% niższy od wskaźnika wzorcowego w grupie porównawczej (dla Wrocławia wynosił 70 886,41, w grupie porównawczej 80 785,29).

Natomiast niskie poziomy wskaźników: kosztów osobowych dla jednej interwencji przeliczeniowej, wskaźnik kosztów utrzymania jednej interwencji przeliczeniowej oraz wysoki poziom charakteryzującej wydajność liczby interwencji przeliczeniowych⁵⁸ w Straży związany był z dużą ilością interwencji przeprowadzanych przy pomocy fotoradarów w liczbie interwencji ogółem.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Straży w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

⁵⁸ Opisane w punkcie drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁵⁹ 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 we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia 12 listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:

Magdalena Barzęc

Specjalista kontroli państwowej

Magdalena Barzęc

podpis

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.
podpis
Ziemowit Florowski
Wicedyrektor

⁵⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.