



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.015.01.2015

P/15/006

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

[lrz@nik.gov.pl](mailto:lrz@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 Rzeszowie

Kontrolerzy

Cezary Paciura – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94400 z dnia 14 sierpnia 2015 r.,

Wojciech Ostrowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94401 z dnia 14 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 - 4)

Jednostka  
kontrolowana

Straż Miejska w Rzeszowie, 35-209 Rzeszów, ul. Ofiar Katynia 1, zwana dalej Strażą

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Komendantem Straży od dnia 11 października 2005 r. jest pan Józef Wisz

(dowód: akta kontroli str. 5 - 6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup>, efektywność zadań realizowanych przez Straż w latach 2012 – 2014<sup>2</sup>.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

W kontroli ustalono, iż Straż realizowała zadania określone w art. 11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych*<sup>3</sup> oraz w przepisach prawa miejscowego. Zadanie te nie koncentrowały się wyłącznie na wybranych obszarach, w szczególności na bezpieczeństwie i przestrzeganiu przepisów o ruchu drogowym z wykorzystaniem stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestrowania wykroczeń drogowych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli charakter działań Straży nie był restrykcyjny (większość interwencji kończyła się pouczeniem), co mogło sprzyjać pozytywnemu wizerunkowi strażnika miejskiego wśród mieszkańców Rzeszowa.

Praca w Straży odbywała się w trybie ciągłym (całodobowym), co według Najwyższej Izby Kontroli umożliwiało prawidłowe reagowanie na zakłócenia porządku na terenie Miasta. Strukturę organizacyjną dostosowano do aktualnych zadań, określono też obowiązki i odpowiedzialność pracowników Straży.

W kontroli ustalono, iż Straż nie dysponowała strategią działania oraz planami operacyjnymi określającymi cele i mierniki, jakie należało osiągnąć w najbliższej perspektywie czasowej w celu poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Rzeszowa.

Według Najwyższej Izby Kontroli mogło to utrudniać podejmowanie długofalowych działań w celu zapewnienia realizacji zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny

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

<sup>2</sup> okres objęty kontrolą dotyczył również działań wcześniejszych i późniejszych związanych z przedmiotowym zakresem kontroli

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., Nr 1383 ze zm.

i rzetelny, m.in. poprzez brak możliwości porównania stanu faktycznego ze stanem oczekiwanym (planowanym).

W oparciu o badaną próbę ustalono, że Straż w każdym przypadku podejmowała działania w związku ze zgłaszanymi interwencjami. Nie odnotowano negatywnych opinii o działalności Straży ze strony Urzędu Miasta, radnych miejskich oraz przewodniczących rad osiedli.

W kontroli ustalono, że wydatki na utrzymanie Straży ponoszone były w sposób gospodarny, a osiągane przez jednostkę wskaźniki kosztów (utrzymania Straży przypadających na jednego mieszkańca, jednej interwencji „przeliczeniowej”, utrzymania Straży przypadających na jeden km<sup>2</sup>, utrzymania jednego etatu strażnika oraz kosztów osobowych dla jednej interwencji „przeliczeniowej”) w odniesieniu do wskaźników wzorcowych dla 16 badanych miast<sup>4</sup> oraz wskaźników wzorcowych dla grupy porównawczej<sup>5</sup> w większości utrzymywały się na poziomie zbliżonym do średniej.

### **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**

Opis stanu  
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego określone zostały w Regulaminie Straży Miejskiej Miasta Rzeszowa (Regulaminie)<sup>6</sup>. Określono je w sposób ogólny, bez precyzowania konkretnych celów, które Straż miała osiągnąć w efekcie ich realizacji w latach 2012 - 2014.

(dowód: akta kontroli str. 7 - 88)

W kontroli ustalono, iż w latach 2012 – 2014 Straż nie dysponowała strategią działania oraz rocznymi planami operacyjnymi określającymi cele i zadania, jakie należało osiągnąć w najbliższej perspektywie czasowej w celu poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Rzeszowa.

W sporządzanych corocznie sprawozdaniach z działalności Straży wskazywano cele działań na kolejne lata. Katalog takich działań w okresie objętym kontrolą był stały i obejmował w szczególności: monitorowanie miejsc zagrożonych i innych zagrożeń we współpracy z Radami Osiedlowymi; likwidowanie i zapobieganie powstawaniu „dzikich” wysypisk; ujawnianie sprawców dewastacji mienia; bieżącą kontrolę stanu nawierzchni ulic, chodników; egzekwowanie od właścicieli zwierząt wywiązywania się z nałożonych obowiązków; egzekwowanie przestrzegania przepisów dotyczących spożywania napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych; kontrolowanie zezwoleń i warunków sanitarnych w handlu na targowiskach miejskich; zabezpieczanie imprez masowych.

<sup>4</sup> 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)

<sup>5</sup> średnia arytmetyczna wyliczona na podstawie danych z wyselekcjonowanej grupy miast wojewódzkich według kryterium liczby ludności (I grupa – Warszawa; II grupa – Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań; III grupa - Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice, Białystok; IV grupa - Kielce, Rzeszów, Olsztyn, Opole, Zielona Góra)

<sup>6</sup> Nadany uchwałą Nr LXV/1223/2013 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 17 grudnia 2013 r. (uprzednio obowiązujący Regulamin nadany został uchwałą Nr LXXIV/135/2002 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 2 lipca 2002 r.)

(dowód: akta kontroli str. 7 - 88)

Zastępca Komendanta Straży pani Jadwiga Jabłońska (Zastępca Komendanta) wyjaśniła, iż planów szczegółowych i strategii nie sporządzano, gdyż oprócz obowiązków wynikających z ustawy o *strażach gminnych*, działania strażników zależne są od, *potrzeb miasta* oraz problemów zgłaszanych przez mieszkańców. Potrzeby te powstają w ciągu całego roku, co skutkuje zmianą lub uzupełnieniem zadań i działań Straży.

(dowód: akta kontroli str. 89 - 90)

**1.2. – 1.3.** W rocznych sprawozdaniach z działalności jak i w Regulaminie, nie określono mierników za pomocą, których monitorowane miało być wykonanie celów zadań Straży. Nie dokonywano także analizy ryzyka nieosiągnięcia celów zaplanowanych – jak stanowią standardy kontroli zarządczej określone w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w *sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*<sup>7</sup>.

Komendant Straży sporządzał corocznie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, w tym listę występujących ryzyk. Żadne ze wskazanych ryzyk nie dotyczyło zaplanowanych zadań Straży.

(dowód: akta kontroli str. 7 - 88)

Komendant Straży w sprawie określania mierników realizacji zadań wyjaśnił, iż monitoring wykonania zadań przeprowadzono, co miesiąc, a także na koniec każdego roku. W tym celu sporządzano zestawienia działalności prewencyjnej oraz nałożonych mandatów karnych. Według Komendanta – zaplanowane cele osiągnięto, dlatego nie zidentyfikowano ryzyka oraz nie przeprowadzono analizy nieosiągnięcia celów zaplanowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 91 - 92)

**1.4.** W latach 2012 – 2014 Straż realizowała zadania określone w art. 11 ustawy o *strażach gminnych*, chociaż przy ich wykonywaniu nie korzystała z pełnych uprawnień z tym związanych.

Realizując zadanie z zakresu ochrony spokoju i porządku publicznego w miejscach publicznych (art. 11 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy), Straż korzystała z zapisów monitoringu miejskiego udostępnianych przez Policję.

Komendant Straży wyjaśnił, iż zgodnie z umową zawartą 28 lipca 2004 r. przez Prezydenta Miasta z Komendantem Miejskim Policji w Rzeszowie, obserwowanie i rejestrowanie obrazu zdarzeń przy użyciu środków technicznych na terenie Rzeszowa prowadziła Policja. W razie potrzeby udostępniała ona nagrania z monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 93 - 96)

Wykonując zadanie, o którym mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o *strażach gminnych* dotyczącym czuwania nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym – Straż nie przeprowadzała kontroli z wykorzystaniem stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestrowania wykroczeń drogowych (fotoradarów).

Straż nie dysponowała fotoradarami. Decyzję o niekorzystaniu ze stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestrowania wykroczeń drogowych podjął Prezydent Miasta. Według Prezydenta – głównym zadaniem Straży jest „*realizacja ustawowych obowiązków z zakresu czystości i porządku oraz bezpieczeństwa w miejscach publicznych*”.

(dowód: akta kontroli str. 97 - 98)

---

<sup>7</sup> Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84

Straż realizowała także zadanie określone w art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o *strażach gminnych*. Doprowadzała osoby nietrzeźwe do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dawały powód do zgorzenia w miejscu publicznym, znajdowały się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażały życiu lub zdrowiu innych osób.

W okresie objętym kontrolą do Izby Wytrzeźwień w Rzeszowie Straż doprowadziła 20 osób, z tego 4 w 2012 r., 9 w 2013 r. i 7 w 2014 r., natomiast Policja (na zlecenie Straży) - 103 osoby (30 w 2012 r., 45 w 2013 r. i 28 w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 99 - 103)

Zastrzeżenia do realizacji tego zadania miał Komendant Miejski Policji w Rzeszowie. W informacji przekazanej w toku kontroli stwierdził, iż Straż nie realizuje, *ustawowego obowiązku doprowadzania osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca zamieszkania*".

(dowód: akta kontroli str. 100 - 101)

Komendant Straży wyjaśnił, że przy przewożeniu osób nietrzeźwych do Izby Wytrzeźwień, Straż korzystała z radiowozów policyjnych, ale tylko w przypadkach, gdy osoby te były *„agresywne lub ich stan czystości jest nieodpowiedni do przewozu samochodem osobowym”*, gdyż nie dysponuje ona pojazdem z *„wydzielonym przedziałem”* do ich przewożenia.

(dowód: akta kontroli str. 102 - 103)

Ze sprawozdań z działalności Straży jak i z wyjaśnienia Komendanta Straży wynika, że priorytetowymi zadaniami wskazywanym przez Prezydenta Miasta były działania porządkowe i profilaktyczne w zakresie bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego na terenie Rzeszowa, w tym podczas imprez masowych czy derbowych meczów piłkarskich. Działania koncentrowały się również na zapobieganiu m.in. wykroczeniom drogowym, zanieczyszczeniu miasta, w tym spalania odpadów i likwidacji dzikich wysypisk, usuwaniu wraków pojazdów, kontrolowaniu zezwoleń i warunków sanitarnych w handlu na targowiskach miejskich i poza nimi oraz na przestrzeganiu przepisów dotyczących sprzedaży alkoholu i wyrobów tytoniowych. Działania Straży nie koncentrowały się na wybranych obszarach, zwłaszcza na zadaniach związanych z bezpieczeństwem i przestrzeganiem przepisów ruchu drogowego. Swoim zakresem obejmowały proporcjonalnie wszystkie istotne dla społeczności Rzeszowa aspekty ochrony porządku publicznego. W celu zapewnienia skutecznej ich realizacji współpracowano z radami osiedli, instytucjami społecznymi i mieszkańcami.

(dowód: akta kontroli str. 104 - 122)

W okresie objętym kontrolą Straż nałożyła ogółem 12.346 mandatów karnych, z tego: 4.930 w 2012 r., 3.616 w 2013 r. oraz 3.800 w 2014 r. Żaden z nałożonych mandatów nie został nałożony po przeprowadzeniu kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem fotoradarów.

(dowód: akta kontroli str. 108 - 122)

Straż sprawdzała przestrzeganie przepisów prawa miejscowego (przeprowadzając kontrole, a także nakładając mandaty karne), zwłaszcza o utworzeniu stref ograniczonego ruchu oraz wydawania zezwoleń na wjazd do tych stref<sup>8</sup>, o ustaleniu miejsc przeznaczonych do użytku publicznego, jako strefy wolnej od dymu

---

<sup>8</sup> Zarządzenie Nr VI/1433/2014 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 4 lipca 2014 r. w sprawie utworzenia Strefy Ruchu Pieszego „A” i Strefy Ograniczonego ruchu „B”, wydawania zezwoleń na wjazd w w/w strefy.

tytoniowego<sup>9</sup> czy też miejsc gdzie zakazany był handel i eksponowanie plasz na wybranych parkingach miejskich<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 123 - 135)

W okresie objętym kontrolą Straż uczestniczyła (kontrola spalania odpadów w piecach, palenia odpadów biogenych oraz posiadania przez właścicieli umów na wywóz nieczystości) w Programie ochrony powietrza dla strefy miasto Rzeszów (program mający na celu ograniczenie emisji szkodliwych substancji do atmosfery). Komendant oraz Zastępca Komendanta Straży powołani byli, z głosem doradczym, do prac Komisji Bezpieczeństwa i Porządku dla Miasta Rzeszowa (przygotowującej m.in. projekt programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli dla Miasta Rzeszowa).

(dowód: akta kontroli str. 136 - 157)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega ponadstandardowe działania Straży polegające na znakowaniu rowerów osób zameldowanych na pobyt stały na terenie Rzeszowa. Wspólnie z Urzędem Miasta i Gazetą Rzeszów, Straż prowadziła akcję „Oznakuj swój rower”, której celem było ograniczenie ryzyka kradzieży oraz zwiększenie szansy na odzyskanie skradzionego roweru. W 2012 r. oznakowano 163, w 2013 r. – 193, a w 2014 – 223 rowery.

(dowód: akta kontroli str. 158)

1.5. Przy realizacji zadań w zakresie ochrony porządku publicznego Straż współpracowała z Policją oraz Żandarmerią Wojskową, Sztabem Wojskowym, Wojewódzką Komisją Uzupelnień.

Współpraca Straży z Komendą Miejską Policji w Rzeszowie realizowana była na podstawie porozumienia Prezydenta Miasta z 26 lutego 2001 r.<sup>11</sup>. Współpraca polegała m.in. na utrzymywaniu stałej łączności, wymianie informacji o zagrożeniach w zakresie bezpieczeństwa osób, mienia i porządku publicznego, synchronizowaniu wspólnie prowadzonych działań, a także na ćwiczeniach i szkoleniach doskonalących działania obu służb.

(dowód: akta kontroli str. 100 - 101, 159 - 161)

Z corocznych informacji przekazywanych Komendantowi Wojewódzkiemu Policji, wynika, iż patrole mieszane funkcjonariuszy Komendy Miejskiej Policji i Straży zabezpieczały wybory, imprezy masowe i akcje doraźne. Kontrolowały także ulice pod „*kątem przestrzegania przez kierowców ciężarówek znaków dotyczących tonażu*”.

Działania prewencyjne polegały na zabezpieczeniu imprez masowych (m.in. Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, dni osiedli, Carpathia Festiwal, Europejski Stadion Kultury, Juwenalia, wyścigi kolarskie) oraz akcji doraźnych.

W 2012 r. – 222 strażników zabezpieczało 94 imprezy masowe, zaś 28 – 16 akcji doraźnych. W latach 2013 – 2014 odpowiednio 312 i 428 strażników zabezpieczało 113 i 129 imprez masowych, a 40 i 83 strażników – 40 i 29 akcji doraźnych.

W 2014 r. przy udziale Policji przeprowadzono okresowe szkolenie uzupełniające z zakresu kontroli ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 108 - 122)

<sup>9</sup> Uchwała Nr LI/21/2006 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 24 stycznia 2006 r. w sprawie ustalenia na terenie gminy Rzeszów miejsc przeznaczonych do użytku publicznego jako strefy wolnej od dymu tytoniowego.

<sup>10</sup> Zarządzenie Nr VI/1602/2014 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie ustalenia zakazu handlu i eksponowania plasz reklamowych na wybranych parkingach miejskich.

<sup>11</sup> Porozumienie pomiędzy Prezydentem Miasta Rzeszowa a Komendantem Miejskim Policji w sprawie zasad współpracy Komendy Miejskiej Policji w Rzeszowie i jednostek podległych ze Strażą Miejską w Rzeszowie zawarte w dniu 26 lutego 2001 r.

Straż współpracowała z Placówką Żandarmerii Wojskowej w Rzeszowie (ŻW). Współpraca dotyczyła wymiany informacji i działań prewencyjnych, zwłaszcza przeciwdziałaniu zakłóceniom porządku publicznego oraz zwalczaniu czynów zabronionych z udziałem żołnierzy.

W notatce służbowej z 5 maja 2008 r., uzgadniającej zasady tej współpracy ustalono, iż co miesiąc będą organizowane „cykliczne” spotkania dotyczące realizacji współdziałania i analizy skuteczności dotychczasowych metod i form działania. W okresie objętym kontrolą cyklicznie takich spotkań nie organizowano. Z wyjaśnienia Komendanta Straży wynika, iż spotkania z przedstawicielami ŻW odbywały się tylko przed realizowanymi wspólnie działaniami.

Straż współpracowała również z Jednostką Wojskową przy ul. Lwowskiej oraz ze zlokalizowanym w pobliżu Wojewódzkim Sztabem Wojskowym. Współpraca polegała na przeciwdziałaniu naruszeniom porządku publicznego w bezpośrednim sąsiedztwie obiektów wojskowych.

Współpraca z Wojskową Komendą Uzpełnień w Rzeszowie (od 2013 r.) polegała na wymianie informacji o potencjalnych zagrożeniach.

(dowód: akta kontroli str. 162 - 171)

**1.6.** Na podstawie Regulaminu Straży oraz 46 zakresów czynności strażników miejskich (32 z Wydziału Rejonowych, 10 z Wydziału Patrolowo-Interwencyjnego oraz 4 z Referatu Dyżurnych), ustalono, iż na koniec 2014 r. zadania, o których mowa w ustawie o *strażach gminnych* uwzględniono w organizacji Straży i przypisano poszczególnym komórkom organizacyjnym i strażnikom.

(dowód: akta kontroli str. 7 - 19, 172 - 260)

**1.7.** Z informacji przekazanych przez Komendanta Miejskiej Policji w Rzeszowie oraz I Zastępcę Podkarpackiego Komendanta Wojewódzkiego Policji wynika, iż właściwe jest rozwiązanie polegające na funkcjonowaniu dodatkowej formacji (Straży) w zakresie ochrony porządku publicznego na terenie Rzeszowa.

Głównym zadaniem straży miejskiej jest ochrona porządku publicznego, ale tylko na terenie gminy. Policja zadanie to realizuje w szerszym zakresie. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji*<sup>12</sup>, zapewnienia ona spokój i porządek w miejscach publicznych.

Według ww. informacji każde działanie odciążające Policję przy realizacji zadań porządkowych jest istotne. Straż w Rzeszowie „doskonale uzupełnia Policję w tym zakresie”. Na pozytywną ocenę Straży w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego wskazują wyniki działań przedstawione w rocznych sprawozdaniach za lata 2012 – 2014.

Codzienną współpracę Policji ze Strażą realizowano w oparciu o 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 współpracy*<sup>13</sup>.

Współpraca dotyczyła działań prewencyjnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie Rzeszowa.

Wspólne patrole Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji i Straży ujawniały wykroczenia związane z nieprawidłowym parkowaniem czy przekroczeniem dopuszczalnej ładowności samochodów.

Sprawdzano także przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o *wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*<sup>14</sup> przez placówki

<sup>12</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2009 r., Nr 220, poz. 1732

<sup>14</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.

handlowe i gastronomiczne. Zabezpieczano także imprezy sportowe, rekreacyjne i okolicznościowe.

Według Komendanta Miejskiego Policji opisane wyżej formy współpracy umożliwiały racjonalne wykorzystywanie sił i środków „każdej formacji nie powodując dublowania podejmowanych działań”. Zastrzeżenia Komendanta dotyczyły „nierealizowania” przez Straż ustawowego obowiązku doprowadzania osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca zamieszkania.

I Zastępca Podkarpackiego Komendanta Wojewódzkiego Policji stwierdził, iż po analizie danych przedstawiających działania Straży „nie ma wątpliwości”, co do potrzeby funkcjonowania dodatkowej formacji mającej na celu ochronę porządku publicznego na terenie Rzeszowa.

Ustawodawca „zarówno Policji jak i Strażom Gminnym (miejskim) dał szerokie uprawnienia, które w pewnych obszarach się powielają. Niemniej uważam, że jest to z korzyścią dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa oraz pomaga w zapewnieniu większego spokoju i porządku w miejscach publicznych. Posiadanie podobnych uprawnień pozwala na wzajemne uzupełnianie się obu formacji w celu jak najlepszego zrealizowania zadań określonych w ustawach”.

(dowód: akta kontroli str. 100 - 122)

**1.8.** Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta nadzór nad działalnością Straży sprawowany był na bieżąco, a w szczególności podczas cotygodniowych porad władz Miasta z dyrektorami wydziałów Urzędu i kierownikami jednostek organizacyjnych. Ponadto Komendant Straży:

- prezentował Roczne sprawozdania z działalności Straży na sesjach Rady Miasta Rzeszowa. Były one także udostępnione na stronie internetowej w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta ([bip.erzeszow.pl/jednostki-organizacyjne/straz-miejska](http://bip.erzeszow.pl/jednostki-organizacyjne/straz-miejska)).
- corocznie składał oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, w których informował, iż po ocenie monitoringu realizacji celów i zadań oraz po przeprowadzeniu samooceny kontroli zarządczej z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej była ona adekwatna, skuteczna i efektywna.

(dowód: akta kontroli str. 20 - 88, 261 - 301)

**1.9.** W okresie objętym kontrolą, Biuro Kontroli Urzędu Miasta Rzeszowa, przeprowadziło kompleksową kontrolę funkcjonowania Straży, a w szczególności realizację zadań statutowych oraz przychodów i rozchodów za okres od stycznia do września 2013 r. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w działalności Straży.

(dowód: akta kontroli str. 302 - 311)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że z punktu widzenia kryterium rzetelności działania jednostki, zasadnym byłoby dokonywanie analizy ryzyk i określenie mierników, za pomocą których Straż monitorowałaby osiąganie w poszczególnych latach celów zaplanowanych zadań.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

## 2. Adekwatność organizacji Straży w odniesieniu do realizowanych zadań.

2.1. W okresie objętym kontrolą na obszarze Rzeszowa zamieszkiwało średnio 183.420 mieszkańców<sup>15</sup>, z tego na koniec grudnia 2012 r. – 182.028, 2013 r. – 183.108, zaś na dzień 31 grudnia 2014 r. – 185.123 osób. Powierzchnia Miasta nie uległa zmianie i wynosiła w tym okresie 116,36 km<sup>2</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 493-504)

2.2. W okresie objętym kontrolą na 10 tys. mieszkańców Rzeszowa przypadało średnio 3,29 strażników miejskich. Na koniec 2012 r. wskaźnik ten wynosił 3,35, zaś w latach 2013 – 2014 odpowiednio 3,28 i 3,24 strażników.

Średni wskaźnik dla Straży był niższy niż wskaźnik wzorcowy dla 16 badanych miast (4,48) i wskaźnik wzorcowy dla grupy porównawczej (3,71).

(dowód: akta kontroli str. 493-504)

2.3. W latach 2012 – 2014 na jednego strażnika miejskiego przypadało średnio 3.040 mieszkańców Rzeszowa (w 2012 r. - 2.984 mieszkańców, a w 2013 r. i 2014 r. odpowiednio: 3.052 i 3.085 mieszkańców).

Powyższy wskaźnik był wyższy niż wskaźnik wzorcowy dla 16 badanych miast (2.449) i wskaźnik wzorcowy dla grupy porównawczej (2.920)

(dowód: akta kontroli str. 493-504)

2.4. Średni wskaźnik rocznej liczby interwencji „przeliczeniowych”<sup>16</sup> przypadających na jednego strażnika w Rzeszowie, obliczony za lata 2012-2014, wynosił 1.494. W okresie objętym kontrolą liczba interwencji zmalała z 1.706 w 2012 r. do 1.441 w 2013 r. i 1.331 w 2014 r.

Powyższy wskaźnik był niższy niż wskaźnik wzorcowy dla 16 badanych miast (2.420) i wskaźnik wzorcowy dla grupy porównawczej (1.706).

(dowód: akta kontroli str. 493-504)

2.5. Straż jest samodzielną jednostką organizacyjną Miasta. Kieruje nią Komendant podlegający bezpośrednio Prezydentowi Miasta Rzeszowa.

Do 17 grudnia 2013 r. w strukturze wewnętrznej Straży funkcjonowały trzy Wydziały, (Prewencji, Administracyjno-Gospodarczy i Finansowo-Księgowy) oraz Stanowiska Pracy ds. Organizacyjno-Kadrowych, Bezpieczeństwa i Higieny Pracy, Obsługi Prawnej.

Po zmianie struktury organizacyjnej,<sup>17</sup> od dnia 18 grudnia 2013 r. w Straży utworzono 9 komórek organizacyjnych, do których zadań należało w szczególności:

- Wydział Rejonowych – realizowanie ustawowych zadań Straży na podległym terenie, patrolowanie przypisanych rejonów, planowanie i organizowanie pracy w patrolach,
- Wydział Patrolowo-Interwencyjny - reagowanie na wszelkie przejawy łamania prawa ze szczególnym uwzględnieniem czynów o charakterze chuligańskim, realizowanie zadań ustawowych i wynikających z prawa miejscowego, realizowanie zadań związanych z wystąpieniem nadzwyczajnych zagrożeń,

<sup>15</sup> liczba mieszkańców miasta ustalona na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny

<sup>16</sup> Liczba interwencji przeliczeniowych - 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.

<sup>17</sup> Określonej w Regulaminie Straży Miejskiej Miasta Rzeszowa wprowadzonym uchwałą Nr LXV/1223/2013 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie (uprzednio obowiązujący Regulamin nadany został uchwałą Nr LXXIV/135/2002 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 2 lipca 2002 r.)

- Referat Dyżurnych - utrzymywanie stałej łączności z patrolami Straży, przyjmowanie, ewidencjonowanie oraz bezzwłoczne przekazywanie zgłoszeń mieszkańców do realizacji, sporządzanie raportów o zdarzeniach i awariach,
- Wydział Administracyjno-Gospodarczy - prowadzenie kontroli prawidłowego wypełniania raportów dziennych przez strażników, organizacja zaopatrzenia materiałowo-technicznego, gospodarowanie majątkiem ruchomym i nieruchomym Straży oraz prowadzenie spraw związanych z zamówieniami publicznymi,
- Wydział Finansowo-Księgowy – prowadzenie księgowości i sprawozdawczości finansowej, opracowywanie planów wydatków finansowych,
- Stanowisko ds. Kadrowych – prowadzenie spraw kadrowych oraz sprawozdawczości,
- Stanowisko ds. Logistycznych – zapewnienie funkcjonowania sieci komputerowej, prowadzenie ewidencji działań Straży na podstawie raportów dziennych funkcjonariuszy,
- Stanowisko ds. Obsługi Prawnej – obsługa Prawna Straży,
- Stanowisko ds. BHP – realizacja zadań wynikających z Kodeksu Pracy oraz przepisów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 7 - 19)

Działania Straży w zakresie obsługi finansowo-księgowej, w tym egzekucji należności z mandatów wspierał Oddział Egzekucji Podatków i Opłat Wydziału Finansowego Urzędu Miasta Rzeszowa.

Do zadań 4 pracowników tego Oddziału (kierownika i 3 poborców) należało m.in. prowadzenie postępowania egzekucyjnego w zakresie należności z tytułu mandatów.

(dowód: akta kontroli str. 312 - 317)

**2.6.** Na koniec grudnia 2012 r. na 65 etatach zatrudniono 65 osób, z tego 61 strażników miejskich i 4 pracowników administracyjnych. Stosunek pracowników administracyjnych do liczby strażników miejskich wynosił w tym czasie 6,5%.

W latach 2013 – 2014 Straż zatrudniała 64 osoby na 63 i  $\frac{3}{4}$  etatu, z tego 60 strażników i 4 pracowników administracyjnych (na 3 i  $\frac{3}{4}$  etatu). Stosunek pracowników administracyjnych do liczby strażników miejskich wynosił w tym okresie 6,6%.

W 2013 r. z pracy w Straży odeszło 2 strażników, zaś jednego pracownika administracyjnego przeniesiono na stanowisko strażnika.

Na dzień 31 grudnia 2014 r. oprócz Komendanta i jego zastępcy, na etatach strażników zatrudniono 3 kierowników, 23 starszych inspektorów, 8 inspektorów, 2 specjalistów, 4 mł. specjalistów, 1 st. strażnika, 9 strażników i 8 mł. strażników.

W Wydziale Rejonowych pracowało 32 strażników, w Wydziale Patrolowo-Interwencyjnym - 10, a w Referacie Dyżurnych – 4 strażników.

17 września 2013 r. Komendant Straży ogłosił nabór na wolne 3 etaty strażników.

W związku z informacją Prezydenta Miasta o konieczności dokonania korekt w planach finansowych jednostek organizacyjnych (w związku z ustaleniem limitu wydatków bieżących na rok 2014), prowadzony nabór został odwołany w dniu 11 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 36 - 88, 108 - 122, 318 – 321, 484-492)

**2.7.** W Straży opracowano systemy motywacyjne mające na celu zwiększenie zaangażowania pracowników, w tym obejmujące m.in. elementy płacowe.

W okresie objętym kontrolą, Komendant na podstawie Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych Straży Miejskiej w Rzeszowie oraz Regulaminu

nagradzania pracowników<sup>18</sup> przyznał 51 pracownikom wyróżnienia i nagrody pieniężne za wzorowe wypełnianie obowiązków służbowych oraz za szczególne zaangażowanie w pracy.

Na wyższy stopień awansowano 27 strażników (16 w 2012 r., 4 w 2013 r. i 7 w 2014 r.), 6 strażników otrzymało pochwałę pisemną (3 w 2012 r., 2 w 2013 r., 1 w 2014 r.), natomiast 12 pracowników Straży otrzymało w 2012 r. listy gratulacyjne.

Ponadto nagrody pieniężne, uznaniowe za szczególne osiągnięcia w pracy otrzymało 6 strażników, z tego 4 w 2013 r. oraz po jednym w 2012 r. i w 2014 r.

Zgodnie z art. 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>19</sup> – odpis zawiadomień wyróżnieniach i o przyznaniu nagród w kwotach od 400 do 800 zł wpięto do akt osobowych pracowników.

Pod koniec 2012 i 2014 roku wszyscy pracownicy Straży otrzymali nagrody uznaniowe na podstawie decyzji Prezydenta Miasta o uruchomieniu funduszu nagród w jednostkach organizacyjnych Miasta. W 2013 r. nagród takich pracownikom nie przyznano.

(dowód: akta kontroli str. 322 - 422)

**2.8.** W okresie objętym kontrolą zorganizowano dwa szkolenia, podnoszące kwalifikacje zawodowe strażników.

W październiku 2013 r. Podkarpackie Centrum Ratownictwa Medycznego przeprowadziło szkolenie z zakresu pierwszej pomocy, w którym uczestniczyło 3 strażników. We wrześniu, październiku i grudniu 2014 r. Straż zorganizowała szkolenie uzupełniające z zakresu ruchu drogowego. W szkoleniu przeprowadzonym przez naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Rzeszowie uczestniczyło 53 strażników. Trzech strażników uczestniczyło w obu przeprowadzonych szkoleniach. Ewaluacji wyników tych szkoleń, Straż nie prowadziła.

Zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta Straży podczas codziennych odpraw prowadzonych przez Zastępcę Komendanta Straży omawiane były zagadnienia związane z porządkiem i czystością oraz wykroczeniami na terenie Rzeszowa. Omawiano także m.in. przepisy o dowodach osobistych, ewidencji ludności, wychowaniu w trzeźwości czy o opiece nad zabytkami, a także przepisy prawa miejscowego dotyczących zwłaszcza utworzenia stref ograniczonego ruchu, strefy wolnej od dymu tytoniowego czy też miejsc gdzie zakazany jest handel i eksponowanie plasz na wybranych parkingach miejskich.

Tematykę szkoleń dobierano do zadań realizowanych przez strażników miejskich oraz zmieniających się przepisów prawnych.

Wszyscy strażnicy zatrudnieni w Straży dłużej niż 12 miesięcy zdali egzaminy kończące szkolenie podstawowe.

Analiza 6 akt osobowych, losowo wybranych strażników (po 3 z Wydziału Rejonowych i Wydziału Patrolowo-Interwencyjnego) wykazała, że posiadali oni odpowiednie wykształcenie i staż pracy na zajmowanych stanowiskach.

(dowód: akta kontroli str. 127, 423 - 447)

**2.9.** W okresie objętym kontrolą wysokość dochodów z tytułu mandatów karnych nałożonych przez Straż wyniosła 453.470,98 zł, z tego 194.430,36 zł w 2012 r., 135.348,12 zł w 2013 r. i 123.692,50 zł w 2014 r.

<sup>18</sup> Wprowadzone Zarządzeniem Komendanta Straży Miejskiej w Rzeszowie z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Wewnętrznej Straży Miejskiej w Rzeszowie (uprzednio Zarządzenie Nr 22/2009 Komendanta Straży Miejskiej z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Wynagradzania Pracowników Samorządowych Straży Miejskiej w Rzeszowie)

<sup>19</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.

Udział dochodów z tytułu mandatów karnych w dochodach Miasta ogółem wyniósł w 2012 r. – 0,02%, zaś w latach 2013 – 2014 po 0,01%. Z kolei ich udział w dochodach własnych Rzeszowa stanowił odpowiednio 0,05% oraz po 0,03%. Dochody z mandatów karnych do dochodów własnych Miasta bez udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych wyniosły w 2012 r. – 0,08%, w 2013 r. – 0,05%, a w 2014 r. – 0,04%.

(dowód: akta kontroli str. 448 - 449 )

W strukturze zastosowanych środków (pouczenia, mandaty, wnioski do sądu, przekazanie sprawy innemu organowi) dominowały interwencje zakończone pouczeniami. Stanowiły one średnio 69,1% zastosowanych środków, z tego 68,7% w 2012 r., 72,1% w 2013 r. oraz 66,3% - 2014 r. Plasowało to Rzeszów na pierwszym miejscu spośród 16 miast wojewódzkich objętych kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 493-504)

**2.10.** W okresie objętym kontrolą Straż ujawniła 15.971 wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, z tego 6.131 w 2012 r., 5.090 w 2013 r. i 4.750 w 2014 r. Nie ujawniono wykroczeń w ruchu drogowym z wykorzystaniem fotoradarów. Średni wskaźnik w powyższym zakresie obliczony dla wszystkich 16 miast wyniósł 17,2%.

(dowód: akta kontroli str. 20 - 88, 108 - 122)

**2.11.** Wymiar i rozkład czasu pracy Straży określał Regulamin pracy. Praca w Straży odbywała się w trybie ciągłym (całodobowym), zaś czas pracy przebiegał w systemie zmianowym, równoważnym i podstawowym.

W systemie trzymianowym pracowali strażnicy miejscy (I zmiana od godz. 7.00 do 15.00, II od 14.30 do 22.30, zaś III zmiana od 23.00 do 7.00). W systemie równoważnym do 12 godzin na dobę pracowali strażnicy pełniący obowiązki dyżurnych Straży, natomiast pracownicy administracyjni (obsługi) pracowali w systemie podstawowym (od 7.30 do 15.30).

Strażnicy pracowali według harmonogramów pracy opracowanych na każdy miesiąc. Określały one dni pracy strażników, godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy oraz rodzaj patrolu (pieszy, zmotoryzowany).

(dowód: akta kontroli str. 322 - 344, 362 - 377, 443 - 447)

**2.12.** Straż prowadziła ewidencję wyposażenia, o której mowa w załączniku do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. *w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży*<sup>20</sup>.

W kontroli ustalono, iż na wyposażeniu Straży nie było broni palnej, siatek obezwładniających oraz urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego, w tym stacjonarnych lub przenośnych urządzeń rejestrujących. Straż nie dysponowała również środkami technicznymi służącymi do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Na wyposażeniu Straży były natomiast kajdanki zakładane na ręce, pałki służbowe (obronne wielofunkcyjne), chemiczne środki obezwładniające w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających oraz paralizatory do obezwładniania za pomocą energii elektrycznej, a także pojazdy (samochody osobowe i skutery).

W końcu 2012 r. na 61 strażników miejskich przypadało 57 kajdanek, 50 pałek służbowych oraz 40 ręcznych miotaczy gazu. W analogicznym okresie 2013 r. i 2014 r. na wyposażeniu 60 strażników znajdowało się 55 kajdanek, 50 pałek oraz

<sup>20</sup> Dz. U. z 2013 r. poz.639 ze zm.

odpowiednio 50 i 55 ręcznych miotaczy gazu. W 2014 r. Straż wyposażono w 2 paralizatory.

Straż w 2012 r. posiadała 8 samochodów osobowych oraz 2 skutery. W kolejnych dwóch latach liczba samochodów zmniejszyła się do 7 pojazdów. Straż nie posiadała motocykli.

W 2012 r. na jeden samochód przypadało 7,6, a w latach 2013 – 2014 – 8,6 strażników.

Nie stwierdzono nadmiernego gromadzenia i niewykorzystywania posiadanego wyposażenia.

(dowód: akta kontroli str. 108 - 122)

W okresie objętym kontrolą, średni roczny przebieg samochodu Straży wyniósł średnio 20.093 km, z tego 20.485 km w 2012 r., 18.055 km w 2013 r. oraz 21.741 km w 2014 r.

Średni dzienny przebieg wszystkich samochodów Straży w 2012 r. wynosił 557,7 km w 2013 r. – 774,2 km, a w 2014 r. – 840 km. Dziennie na jeden samochód przypadało średnio odpowiednio: 79,7 km, 77,4 km i 84 km przebiegu.

W okresie objętym kontrolą współczynnik gotowości technicznej samochodów osobowych był wysoki i wynosił średnio 0,994, z tego 0,995 w 2012 r., 0,992 w 2013 r. oraz 0,994 w 2014 r.

W latach 2012 – 2014 współczynnik wykorzystania samochodów (stosunek dni pracy samochodu do dni inwentarzowych w roku) wynosił średnio 0,682, z tego 0,704 w 2012 r., 0,637 w 2013 r. oraz 0,704 w 2014 r.

W latach 2012 – 2014 współczynnik wykorzystania pracy samochodów, tj. liczby dni pracy auta w stosunku do liczby dni sprawności technicznej wynosił średnio 0,686, z tego 0,709 w 2012 r., 0,642 w 2013 r. i 0,709 w 2014 r.

W ocenie NIK tabor samochodowy wykorzystywany był w sposób optymalny.

W 2012 r. skutery przejechały 476 km, w 2013 r. o 125 km mniej, a w 2014 r. o 53 km więcej niż w 2012 r. Średni dzienny przebieg skuterów wynosił odpowiednio od 45 do 27,6 km, od 55 do 22,8 km oraz od 44,2 do 38,5 km.

W okresie objętym kontrolą współczynnik gotowości technicznej skuterów był wysoki i wynosił 1,0. Ze względu na małą liczbę dni pracy skuterów (łącznie 16 dni w 2012 r., 14 w 2013 r. i 13 dni w 2014 r.) współczynnik ich wykorzystania, tj. stosunek dni ich pracy do dni inwentarzowych był bardzo niski. Z tego samego powodu również niski był współczynnik wykorzystania pracy skuterów (liczby dni ich pracy w stosunku do liczby dni sprawności technicznej). Współczynniki te wynosiły średnio 0,039, z tego 0,043 w 2012 r., 0,039 w 2013 r. oraz 0,036 w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 450 - 471)

**2.13.** Straż nie przystąpiła do programu Standaryzacji i Certyfikacji Straży Gminnych (Programu).

Z informacji Prezydenta Miasta i opinii Komendanta Straży wynika, iż wdrożenie Programu „nie wpłynęłoby w sposób znaczący na poprawę bezpieczeństwa mieszkańców”. Co więcej jego wprowadzenie skutkowałoby bądź „to ograniczeniem czasu przeznaczanego na patrolowanie miasta przez funkcjonariuszy na rzecz pracy administracyjnej, bądź też zatrudnieniem w tym celu dodatkowych pracowników”.

Według Prezydenta – statutowe zadania realizowane były „w stopniu zadowalającym”, chociaż Straż nie przystąpiła do tego Programu. Potwierdzały to sprawozdania Komendanta z działalności Straży w latach 2012 – 2014, które Rada Miasta przyjmowała bez uwag.

(dowód: akta kontroli str. 472 - 473)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Organizacja Straży zapewniała prawidłową realizację jej zadań, a osiągnięte wskaźniki zatrudnienia, interwencji oraz wykorzystania sprzętu, utrzymywały się na poziomie zbliżonym do średniej.

### **3. Rezultaty działalności Straży (podejmowanych interwencji) w odniesieniu do oczekiwań zgłaszanych przez społeczność lokalną.**

**3.1.** Straż nie prowadziła ewidencji skarg i wniosków. W oparciu o analizę wpływającej korespondencji, Zastępca Komendanta Straży dla potrzeb niniejszej kontroli ustaliła, iż do jednostki w latach 2012 – 2014 wpłynęło łącznie 8 skarg – 5 w roku 2012 i 3 w roku 2014 r. Najistotniejsze zarzuty przedstawiane przez skarżących to: zasadność przeprowadzania przez strażników interwencji wobec właścicieli pojazdów (4 przypadki) i zachowanie strażników w czasie interwencji (2 przypadki). Wszystkie skargi uznane zostały za bezzasadne.

Komendant Straży wyjaśnił, że każda skarga jest analizowana przez Zastępcę Komendanta Straży, a wyniki tej analizy są omawiane na odprawach strażników.

(dowód: akta kontroli str. 505-509)

**3.2.** W wyniku analizy 30 wybranych zgłoszeń odnotowanych w rejestrze interwencji w roku 2014 (ogółem 5.348 pozycji) i ustalono, że każdorazowo działania podjęte przez strażników były uzasadnione i wynikały z charakteru sprawy. W 23 przypadkach interwencje prowadzone były przez strażników, natomiast w 7 przypadkach zgłoszenia (po przeprowadzeniu wstępnych ustaleń) przekazano do załatwienia według właściwości innym podmiotom.

(dowód: akta kontroli str. 510-511)

**3.3.** W Straży brak było możliwości ustalenia, w oparciu o dostępne źródła, średniego czasu reakcji na wpływające zgłoszenia.

Komendant Straży wyjaśnił, że Straż *„nie posiada urządzeń monitorujących czas reakcji Straży na zgłoszenia interwencji, jak również nie ma prowadzonej w tym zakresie dokumentacji. Zgodnie z Regulaminem Straży Miejskiej nie ma obowiązku prowadzenia takiej dokumentacji. Szybkość reakcji uzależniona jest od ilości i rodzaju zgłaszanych interwencji (m.in. pilności) oraz ilości będących na służbie strażników. W tej sytuacji czas reakcji na interwencję nie jest monitorowany, sprawdzany jest natomiast codziennie w książce interwencji sposób jej załatwienia.”*

(dowód: akta kontroli str. 506-508, 512)

**3.4.** Urząd Miasta corocznie organizował spotkania z mieszkańcami wszystkich osiedli, na których to spotkaniach zgłaszane były m.in. problemy dotyczące porządku i bezpieczeństwa – przypadki zakłócania spokoju, podrzucania śmieci, niesprzątanie po psach, nie koszenie traw. Jak wyjaśnił Komendant Straży w zgłaszanych sprawach działania podejmowali strażnicy rejonowi lub patrole interwencyjne.

(dowód: akta kontroli str. 506-508)

3.5. Straż z własnej inicjatywy nie podejmowała działań (innych, niż profilaktyczne) wpływających na poprawę i ocieplenie własnego wizerunku.  
(dowód: akta kontroli str. 506-508)

3.6. W wyniku analizy materiałów z sesji Rady Miasta oraz posiedzeń Komisji Porządku Publicznego i Współpracy z Samorządami Osiedlowymi i Organizacjami Pozarządowymi Rady Miasta ustalono, iż w dokumentach tych nie odnotowano negatywnych opinii dotyczących działalności Straży. Na sesjach Rady Miasta prezentowane były sprawozdania z działalności Straży za kolejne lata 2012-2014.  
(dowód: akta kontroli str. 513-534)

Na podstawie opinii uzyskanych od radnych (6) oraz przewodniczących rad osiedli (5) ustalono, że:

- 5 z 6 udzielających informacji radnych oceniło, że działalność Straży odpowiada oczekiwaniom społeczności lokalnej (1 radny nie udzielił odpowiedzi), do 3 radnych w okresie objętym kontrolą nie docierały skargi lub wnioski dot. Straży, natomiast 3 pozostali odnotowali „kilka” skarg bądź wniosków dot. częstotliwości patroli lub potrzeby podejmowania interwencji w określonych sytuacjach,
- żaden z 5 udzielających informacji przewodniczących rad osiedli nie otrzymał skarg lub wniosków mieszkańców na działalność Straży, jednocześnie wszyscy pytani stwierdzili, że działalność Straży odpowiada oczekiwaniom społeczności lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 535-545)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą radni nie zgłaszali mu problemów i wniosków mieszkańców związanych z funkcjonowaniem Straży.  
(dowód: akta kontroli str. 546-547)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

- w Straży nie prowadzono ewidencji skarg i wniosków, co stanowi naruszenie postanowień art. 254 Kpa stanowiącego, że skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.  
(dowód: akta kontroli str. 505)

Komendant Straży wyjaśnił, że Straż „nie prowadzi odrębnej ewidencji skarg i wniosków, gdyż pism tego rodzaju jest niewielka ilość. Wpływające skargi są ewidencjonowane w książce rejestru pism przychodzących.”  
(dowód: akta kontroli str. 506-508)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

W opinii władz miasta i przewodniczących rad osiedli, działalność Straży była poprawna, a kontrola nie wykazała aby oczekiwania społeczeństwa były ignorowane. Stwierdzono jedynie formalne uchybienie polegające na braku ewidencji skarg i wniosków.

#### 4. Gospodarność wydatków ponoszonych na realizację działań straży miejskiej.

4.1. Koszty działalności Straży w poszczególnych latach objętych kontrolą (wydatki ogółem bez wydatków majątkowych) przedstawiały się następująco:

- 2012 r. – 3.855.831 zł,
- 2013 r. – 3.747.042 zł,
- 2014 r. – 3.790.532 zł.

Powyższe koszty utrzymywały się na zbliżonym poziomie - w roku 2014 uległy zmniejszeniu w stosunku do roku 2012 o kwotę 65.299 zł, tj. o 1,7%. Największy udział w strukturze kosztów miały wynagrodzenia wraz z pochodnymi, które w poszczególnych latach wynosiły odpowiednio: 3.454.708 zł, 3.379.629 zł, 3.422.160 zł, stanowiąc 90% kosztów ogółem w danym roku.

(dowód: akta kontroli str. 502-504, 548)

4.2. W okresie objętym kontrolą nakłady inwestycyjne na Straż wyniosły ogółem 49.800 zł i stanowiły wydatek na zakup w roku 2012 samochodu służbowego Nissan Note.

(dowód: akta kontroli str. 548-553)

4.3. W kolejnych latach objętych kontrolą Straż ponosiła koszty umorzenia środków trwałych w zbliżonej wysokości i wynosiły one odpowiednio: 41.731,13 zł, 50.861,13 zł i 49.567,79 zł.

(dowód: akta kontroli str. 554)

4.4. Udział kosztów działalności Straży w bieżących wydatkach Miasta ogółem Miasta w poszczególnych latach objętych kontrolą przedstawiał się następująco:

- 2012 r. – 0,55% (wydatki na Straż - 3.855.831 zł, wydatki Miasta – 698.586.266 zł),
- 2013 r. – 0,51% (wydatki na Straż - 3.747.042 zł, wydatki Miasta – 729.652.210 zł),
- 2014 r. – 0,50% (wydatki na Straż - 3.790.532 zł, wydatki Miasta – 764.896.158 zł).

W okresie objętym kontrolą powyższa proporcja kosztów utrzymywała się na zbliżonym poziomie z tendencją malejącą.

(dowód: akta kontroli str. 502-504, 548, 555-570)

4.5. W okresie objętym kontrolą średnia liczba interwencji „przeliczeniowych” dla Straży wynosiła 90.137, a wskaźnik kosztów jednej interwencji „przeliczeniowej”<sup>21</sup> – 42 zł. Przedmiotowy średni wskaźnik wzorcowy dla 16 badanych miast wynosił 35 zł, a dla grupy porównawczej – 49 zł. W związku ze zmniejszaniem się liczby interwencji „przeliczeniowych” Straży w kolejnych latach objętych kontrolą (z 104.078 w roku 2012 do 79.856 w roku 2014) wysokość wskaźnika obliczona dla kolejnych okresów rocznych wzrastała i wynosiła odpowiednio: 37 zł, 43 zł i 47 zł.

(dowód: akta kontroli str. 493-504)

4.6. Średni wskaźnik kosztu utrzymania Straży przypadający na jednego mieszkańca<sup>22</sup> w latach 2012-2014 wynosił 21 zł i był niższy od średniego wskaźnika wzorcowego dla 16 badanych miast (33 zł) i średniego wskaźnika wzorcowego dla grupy porównawczej (26 zł).

<sup>21</sup> wskaźnik obliczony, jako iloraz liczby interwencji i wydatków bieżących.

<sup>22</sup> wskaźnik obliczony, jako iloraz wydatków ogółem bez wydatków majątkowych ponoszonych w poszczególnych latach na straż miejską i liczby mieszkańców miasta.

Przedmiotowy wskaźnik z uwzględnieniem kosztów amortyzacji obliczony dla Straży wyniósł 21 zł.

(dowód: akta kontroli str. 493-504)

**4.7.** Średni wskaźnik kosztu utrzymania Straży przypadający na jeden km<sup>2</sup> <sup>23</sup> w latach 2012-2014 wyniósł 32.562 zł i był niższy od średniego wskaźnika wzorcowego dla 16 badanych miast (72.482 zł) i średniego wskaźnika wzorcowego dla grupy porównawczej (41.608 zł).

Przedmiotowy wskaźnik z uwzględnieniem kosztów amortyzacji obliczony dla Straży wyniósł 32.969 zł.

(dowód: akta kontroli str. 493-504)

**4.8.** Średni wskaźnik całkowitego kosztu utrzymania jednego etatu strażnika<sup>24</sup> dla Straży wynosił 62.799 zł i był niższy od średniego wskaźnika wzorcowego dla 16 badanych miast (73.056 zł) i średniego wskaźnika wzorcowego dla grupy porównawczej (69.251 zł).

Przedmiotowy wskaźnik z uwzględnieniem kosztów amortyzacji obliczony dla Straży wyniósł 63.585 zł.

(dowód: akta kontroli str. 493-504)

**4.9.** Średni wskaźnik kosztów osobowych dla jednej interwencji „przeliczeniowej”<sup>25</sup> obliczony dla Straży wyniósł 38 zł i był wyższy od średniego wskaźnika wzorcowego dla 16 badanych miast (30 zł) i niższy od średniego wskaźnika wzorcowego dla grupy porównawczej (42 zł). Na wysokość wskaźnika bezpośredni wpływ miała niska liczba interwencji „przeliczeniowych” w stosunku do innych badanych straży. W związku ze zmniejszaniem się liczby interwencji „przeliczeniowych” w kolejnych latach objętych kontrolą (z 104.078 w roku 2012 do 79.856 w roku 2014) wysokość wskaźnika obliczona dla kolejnych okresów rocznych wzrastała i wynosiła odpowiednio: 34 zł; 38 zł i 43 zł.

(dowód: akta kontroli str. 493-504)

**4.10.** Analizą objęto największe wydatki zrealizowane przez Straż w 3 grupach:

- wynagrodzenia bezosobowe - 1 wydatek w roku 2012 w wysokości 468 zł i 1 wydatek w roku 2014 w wysokości 214 zł, stanowiące 100% wydatków zrealizowanych w tej grupie w okresie objętym kontrolą. Wydatki te poniesiono na szkolenia pracowników w ramach bhp, w oparciu o zawarte umowy o dzieło.
- zakup materiałów i wyposażenia – po 2 najwyższe wydatki w kolejnych latach (w 2012 r. na kwotę łączną – 11.601,98 zł, w 2013 r. – 10.480,70 zł i w 2014 r. – 10.868,85 zł) obejmujące zakupy paliwa do samochodów służbowych.  
Łączna wysokość wydatków w grupie w latach 2012 – 2014 to: 105.755 zł, 106.662 zł i 103.277 zł.
- szkolenia – 2 wydatki z roku 2012 na kwotę łączną - 880,50 zł, 2 wydatki na kwotę łączną – 1.000 zł, i 2 wydatki w oku 2014 na kwotę łączną – 1.010 zł.  
Łączna wysokość wydatków w grupie w latach 2012 – 2014 to: 1.440 zł, 1.340 zł i 1.010 zł.

W odniesieniu do powyższych wydatków ustalono, iż wydatki na zakup paliwa realizowane były w ramach umów z dostawcami wyłonionymi w trybie przetargu nieograniczonego, natomiast wykonawcy pozostałych usług wyłonieni zostali w oparciu o rozeznanie rynku i potrzeb zamawiającego.

<sup>23</sup> wskaźnik obliczony, jako iloraz wydatków ogółem bez wydatków majątkowych ponoszonych w poszczególnych latach na straż miejską i powierzchni miasta.

<sup>24</sup> wskaźnik obliczony, jako iloraz wydatków bieżących i liczby etatów.

<sup>25</sup> wskaźnik obliczony, jako iloraz wydatków osobowych i liczby interwencji.

Powyższe badanie ograniczono do ustalenia, czy dokonanie wybranych wydatków poprzedzone było konkurencyjnym trybem wyboru wykonawcy, bez badania prawidłowości przeprowadzenia postępowań o zamówienie publiczne w rozumieniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>26</sup>

(dowód: akta kontroli str. 571-601)

**4.11.** Wynagrodzenia pracowników Straży ustalane były w oparciu o obowiązujący w jednostce Regulamin Wynagradzania Pracowników Samorządowych Straży Miejskiej w Rzeszowie określający szczegółowo zasady wynagradzania. W Regulaminie określono w szczególności:

- wymogi kwalifikacyjne (wykształcenie, staż pracy) i maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego dla poszczególnych stanowisk: kierowniczych, administracyjnych i strażniczych,
- stawki miesięcznych kwot wynagrodzenia zasadniczego w poszczególnych kategoriach zaszeregowania,
- stawki dodatku funkcyjnego,
- zasady przyznawania dodatku za pracę w godzinach nocnych.

(dowód: akta kontroli str. 361-389)

**4.12.** W okresie objętym kontrolą wydatki na wynagrodzenia pracowników Straży kształtowały się następująco:

- 2012 r. – wydatki ogółem – 3.488.147 zł, z tego:
  - wynagrodzenia strażników – 3.241.979 zł (93% wydatków ogółem), przeciętne wynagrodzenie – 3.716 zł,
  - wynagrodzenia osób na stanowiskach urzędniczych – 246.168 zł (7% wydatków ogółem), przeciętne wynagrodzenie – 4.348 zł.
- 2013 r. – wydatki ogółem – 3.255.157 zł, z tego:
  - wynagrodzenia strażników – 3.055.068 zł (94% wydatków ogółem), przeciętne wynagrodzenie – 3.592 zł,
  - wynagrodzenia osób na stanowiskach urzędniczych – 200.089 zł (6% wydatków ogółem), przeciętne wynagrodzenie – 4.155 zł.
- 2014 r. – wydatki ogółem – 3.441.547 zł, z tego:
  - wynagrodzenia strażników – 3.200.662 zł (93% wydatków ogółem), przeciętne wynagrodzenie – 3.816 zł,
  - wynagrodzenia osób na stanowiskach urzędniczych – 240.885 zł (7% wydatków ogółem), przeciętne wynagrodzenie – 4.513 zł.

(dowód: akta kontroli str. 602)

**4.13.** W okresie objętym kontrolą w kategorii wynagrodzeń bezosobowych zrealizowano wydatki na kwotę łączną 682 zł, z tego 468 zł w roku 2012 i 214 zł w roku 2014. W ramach tych wydatków zawarto 2 umowy o dzieło (24.10.2012 r. i 4.12.2014 r.) z osobą niebędącą pracownikiem Straży. Przedmiotem umów było przeprowadzenie wykładów dot. udzielania pierwszej pomocy. Prace wykonane zostały zgodnie z umową, a ich efekty wykorzystane w wypełnianiu obowiązków statutowych Straży.

(dowód: akta kontroli str. 571-576)

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

Przedstawione w pkt 4.5 do 4.9. średnie wskaźniki kosztowe dla Straży były w każdym przypadku niższe od wskaźników wzorcowych dla grupy porównawczej, co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli stanowi o gospodarnym (oszczędnym) wydatkowaniu środków na działalność Straży. Zwrócić jednak uwagę należy, iż na 1 strażnika przypada jedna z największych: liczba mieszkańców – 3.040 (średnia dla 16 miast wynosi 2.286), jedna z największych powierzchnia miasta do patrolowania – 1,93 km<sup>2</sup> (średnia dla 16 miast wynosi 1,21 km<sup>2</sup>) i jeden z najniższych poziomów wydatków ponoszonych przez Straż w przeliczeniu na 1 mieszkańca miasta – 20,66 zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli relacja taka może mieć wpływ na potencjał zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców miasta.

Ustalono  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>27</sup>, wnosi o:

- rejestrowanie i przechowywanie skarg i wniosków, stosownie do postanowień art. 254 Kpa.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

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.

Rzeszów, dnia      października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie  
Dyrektor

Kontrolerzy

Wiesław Motyka

Cezary Paciura  
gł. specjalista kontroli państwowej

Wojciech Ostrowski  
specjalista kontroli państwowej