



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4010-03-01/2013
P/13/154

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/154 – Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2010 r. do zakończenia czynności kontrolnych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Piotr Fatałski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 84715 z dnia 27 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, 25-520 Kielce, al. IX Wieków Kielc 3.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Wojewodą Świętokrzyskim od 29 listopada 2007 r. jest Bożentyna Pałka-Koruba. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	Nadzór Wojewody Świętokrzyskiego sprawowany przy pomocy Świętokrzyskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji nad strażami gminnymi, nie obejmował zagadnień związanych z uprawnieniami straży do prowadzenia monitoringu wizyjnego, tj. obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych (poza podjęciem jednej kontroli). Wojewoda Świętokrzyski nie zgłaszał Świętokrzyskiemu Komendantowi Wojewódzkiemu Policji potrzeby ujmowania w zbiorczych informacjach o współpracy między Policją a strażami gminnymi, zagadnień współpracy Policji i straży gminnych przy wykorzystaniu monitoringu wizyjnego, pozwalających na uzyskanie rzetelnej informacji o tej współpracy. NIK nie wnosi uwag do realizacji obowiązku sprawowania nadzoru nad prowadzeniem przez straże gminne (miejskie) ewidencji środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.
---------------------	---

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Realizacja zadań Wojewody z zakresu nadzoru nad strażami gminnymi (miejskimi), określonych w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych², należała do zadań Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (ŚUW). Wojewoda Świętokrzyski posiadał informacje o liczbie straży gminnych działających na terenie województwa świętokrzyskiego, liczbie straży gminnych użytkujących monitoring wizyjny oraz posiadanym wyposażeniu, w tym środkach przymusu bezpośredniego.

Na dzień 1 stycznia 2010 r. w województwie świętokrzyskim funkcjonowało 20 straży gminnych (miejskich), w tym 12 w miastach powiatowych. W 2011 r. powołano Straż Gminną w Morawicy, a z dniem 31 grudnia 2011 r. zlikwidowano Straż Gminną w Łagowie. Natomiast w 2012 r. utworzono Straż Miejską w Staszowie. W dniu rozpoczęcia kontroli w województwie świętokrzyskim funkcjonowało 21 straży gminnych (miejskich), w tym 13 w miastach powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 5 - 111)

Według stanu na dzień 1 stycznia 2010 r. spośród straży gminnych (miejskich) działających na terenie województwa świętokrzyskiego trzy straże korzystały z monitoringu wizyjnego. Dysponowały one 43 środkami technicznymi służącymi do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, w tym Straż Miejska (SM) w Ostrowcu Świętokrzyskim – 26, SM w Starachowicach – 16 i SM w Daleszycach – 1. Na koniec 2010 r. monitoring wizyjny wykorzystywały straże w Ostrowcu Świętokrzyskim i Starachowicach, a liczba posiadanych środków technicznych w tym zakresie nie uległa zmianie. W 2011 r. monitoring wizyjny wprowadziły do wyposażenia straże gminne w Kielcach, Kazimierzy Wielkiej i Daleszycach. Stan wykazanych przez straże gminne dla ŚUW na dzień 31 grudnia 2011 r. środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych wyniósł pięć, tj. o 37 mniej niż na koniec poprzedniego roku (na dzień 31 grudnia 2010 r. odnotowano 42 kamery). Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŚUW wynika, że była to pomyłka. Polegała ona na podaniu w ewidencji wyposażenia straży gminnych (miejskich), liczby straży gminnych posiadających monitoring wizyjny, zamiast liczby kamer wizyjnych.

Na dzień 31 grudnia 2012 r. monitoring wizyjny wykorzystywało w swojej pracy sześć straży miejskich (w Kielcach, Ostrowcu Świętokrzyskim, Końskich, Starachowicach, Kazimierzy Wielkiej i Opatowie). Łącznie straże miejskie w prowadzonych ewidencjach wyposażenia wykazały 201 środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych. Największą liczbę ww. środków wykazała Straż Miejska w Kielcach – 77, a najmniejszą Straż Miejska w Opatowie – 4. Wojewoda Świętokrzyski był w posiadaniu porozumień zawartych pomiędzy Policją a gminami Kielce, Starachowice oraz Ostrowiec Świętokrzyski dotyczących współpracy w zakresie eksploatacji i wykorzystania monitoringów wizyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 17, 41, 66, 95, 112 – 127, 263-275)

W okresie objętym kontrolą do Wojewody Świętokrzyskiego wpłynęły dwa wnioski (w tym jeden za pośrednictwem Świętokrzyskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji) o przeprowadzenie kontroli Straży Miejskiej w Kielcach, w zakresie monitoringu wizyjnego. Ww. pisma wpłynęły do ŚUW w grudniu 2012 r. W jednym piśmie W.P. wnosił o przeprowadzenie kontroli w zakresie znajomości przez

² Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.

strażników miejskich w Kielcach ustawy o strażach gminnych oraz wskazywał na wykorzystanie monitoringu wizyjnego do określenia czasu postoju pojazdu, pomimo że system monitoringu nie był urządzeniem kontrolno-pomiarowym. Natomiast Stowarzyszenie Kielce Nasz Dom wniosło o przeprowadzenie kontroli funkcjonowania monitoringu wizyjnego prowadzonego przez Straż Miejską w Kielcach, m.in. w zakresie ochrony danych osobowych, przestrzegania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską)³. W oparciu o powyższe wnioski funkcjonariusze Policji opracowali program kontroli doraźnej w Straży Miejskiej w Kielcach, który został zatwierdzony przez Wojewodę Świętokrzyskiego w dniu 18 lutego 2013 r. Celem kontroli miało być dokonanie oceny poprawności realizacji czynności związanych z ujawnieniem przestępstw i wykroczeń przy wykorzystaniu monitoringu miejskiego. Wojewoda Świętokrzyski w dniu 19 lutego 2013 r. zawiadomił Komendanta Straży Miejskiej w Kielcach o planowanym rozpoczęciu kontroli w dniu 26 marca 2013 r., jednocześnie przekazując program kontroli. W dniu 11 czerwca 2013 r. Wojewoda Świętokrzyski na wniosek Świętokrzyskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji przedłużył termin zakończenia kontroli do 31 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 128-189)

Wojewoda Świętokrzyski w porozumieniu ze Świętokrzyskim Wojewódzkim Komendantem Policji sporządzał plany kontroli straży gminnych na lata 2010-2013. Przed rozpoczęciem każdej kontroli Wojewoda zatwierdzał program kontroli oraz zawiadamiał kontrolowaną jednostkę o zamiarze przeprowadzenia kontroli, zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich)⁴. W latach 2010-2012 funkcjonariusze Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach, na podstawie upoważnień wydanych przez Wojewodę Świętokrzyskiego przeprowadzili 50 kontroli straży gminnych. Przedmiotem kontroli nie było funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego w strażach gminnych (miejskich) w ramach nadzoru sprawowanego nad tymi jednostkami przez Wojewodę Świętokrzyskiego.

W ramach wszystkich kontroli sprawdzaniem obejmowano ewidencje wyposażenia, o której mowa w art. 9a ust. 1 pkt 2 ustawy o strażach gminnych. W protokołach kontroli straży miejskich w Ostrowcu Świętokrzyskim (z dnia 26 maja 2010 r.) oraz Starachowicach (z dnia 16 sierpnia 2010 r.) wykazano liczbę kamer monitoringu wizyjnego, jakie znajdowały się na ich wyposażeniu.

(dowód: akta kontroli str. 190-217)

Wojewoda Świętokrzyski analizował przekazane przez Świętokrzyskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji zbiorcze informacje o współpracy między Policją, a strażami gminnymi przekazane w okresie objętym kontrolą. Wyniki tych analiz były wykorzystywane przy dokonywaniu corocznej oceny wyników kontroli przeprowadzonych w danym roku i sporządzaniu wniosków dla straży gminnych, zgodnie z § 13 rozporządzenia w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich). Powyższe zbiorcze informacje nie zawierały zagadnień dotyczących współpracy Policji i straży gminnych przy wykorzystywaniu monitoringu wizyjnego.

³ Dz. U. Nr 220, poz. 1720

⁴ Dz. U. Nr 220, poz. 1733 ze zm.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Świętokrzyski, w ramach sprawowanego nadzoru organizował spotkania z wójtami (burmistrzami, prezydentami miast), komendantami straży gminnych oraz przedstawicielami Policji.

W 2010 r. zorganizowano cztery spotkania pracowników Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŚUW z oddelegowanymi przez Świętokrzyskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji funkcjonariuszami. Przedmiotem spotkań było m.in. omówienie spraw dotyczących nadzoru wojewody nad strażami gminnymi, sposobu i trybu rozpatrywania skarg na funkcjonowanie straży miejskich oraz stanu realizacji planu kontroli. Wojewoda zorganizował dwa spotkania z wójtami (burmistrzami, prezydentami miast), na których terenie działają straże gminne, komendantami straży gminnych oraz przedstawicielami Policji.

W 2011 roku tematem spotkania był podział zadań i obowiązków w toku sprawowania przez wojewodów nadzoru nad strażami gminnymi. Na spotkaniu omówiono również wyniki kontroli straży gminnych, zasady prowadzenia dokumentacji zapewniającej funkcjonowanie i działalność straży gminnych oraz zmiany przepisów prawa o ruchu drogowym. W listopadzie 2011 r. Wojewoda Świętokrzyski przekazał do wójtów gmin (burmistrzom, prezydentom miast), na których terenie działają straże gminne pismo Departamentu Analiz i Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji znak DAiN-II-026-112/11 w sprawie uprawnień pracowników administracyjnych zatrudnionych w strażach gminnych do obsługi monitoringu wizyjnego.

Na spotkaniu 15 marca 2013 r. omówiono wyniki kontroli z poprzedniego roku, rolę straży gminnych w systemie bezpieczeństwa oraz współpracę z Policją. Ponadto poruszono tematy dotyczące dokumentacji prowadzonej przez straże gminne.

(dowód: akta kontroli str. 8-107, 218-262)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieobejmowaniu nadzorem Wojewody Świętokrzyskiego nad strażami gminnymi, sprawowanym przy pomocy Świętokrzyskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji, zagadnień związanych z prowadzeniem przez straże monitoringu wizyjnego (poza podjęciem jednej kontroli).

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o strażach gminnych nadzór nad działalnością straży w zakresie wykonywania uprawnień, o których mowa w art. 12, sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji działającego w jego imieniu. Art. 12 ww. ustawy określa prawa funkcjonariusza podczas wykonywania zadań określonych w art. 10 i 11. Natomiast zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o strażach gminnych, straży przysługuje prawo do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych w przypadku, gdy czynności te są niezbędne do wykonywania zadań oraz w celu: utrwalania dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych, ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wojewoda Świętokrzyski nie zgłaszał Świętokrzyskiemu Komendantowi Wojewódzkiemu Policji potrzeby ujmowania w zbiorczych informacjach o współpracy między Policją a strażami gminnymi, zagadnień współpracy Policji i straży gminnych przy wykorzystaniu monitoringu wizyjnego.

Zdaniem NIK, brak w zbiorczych informacjach o współpracy między Policją a strażami gminnymi problematyki wykorzystania monitoringu wizyjnego, nie pozwalał Wojewodzie na rzetelne sprawowanie nadzoru nad strażami gminnymi,

przy pomocy Świętokrzyskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji, w zakresie zagadnień związanych z prowadzeniem przez strażę monitoringu wizyjnego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, wnosi o objęcie nadzorem wykonywania przez strażę gminne uprawnień do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Kielce, dnia lipca 2013 r.

Kontroler
Piotr Fatalski
główny specjalista kp.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach
Tadeusz Poddębniak

.....
podpis

.....
podpis

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.