



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-03-02/2013

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>	Lata 2010 – 2013 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) oraz okres wcześniejszy w zakresie projektowania i budowy monitoringu wizyjnego.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Andrzej Kamiński, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 84737 z dnia 17 kwietnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta w Kielcach (dalej: Urząd), Rynek 1, 25-303 Kielce.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Wojciech Lubawski, Prezydent Miasta Kielce. [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ¹ działania podejmowane przez Miasto Kielce w celu prawidłowego funkcjonowania miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływu na poprawę bezpieczeństwa publicznego.
<i>Uzasadnienie oceny ogólnej</i>	Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności: - określenie strategii zawierającej rozwiązania zapewniające w sposób spójny i klarowny realizację celów w zakresie ochrony porządku publicznego; - rozpoznanie zagrożeń występujących w poszczególnych rejonach Miasta oraz możliwych do zastosowania środków i ich skuteczności w przeciwdziałaniu tym zagrożeniom; - doprowadzenie do zaangażowania się Policji w proces tworzenia miejskiego systemu monitoringu wizyjnego; - określenie zasad współpracy obejmującej wykorzystanie przez Policję miejskiego systemu monitoringu w wykonywaniu jej zadań; - sprawowanie bieżącego nadzoru nad funkcjonowaniem miejskiego systemu monitoringu wizyjnego; - zapewnienie wystarczających środków dla prawidłowego funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego; - udzielenie zamówień publicznych zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych.

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

Na ogólną ocenę kontrolowanej działalności nie miała wpływu stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na braku ustanowienia wskaźników, pozwalających na określenie skuteczności miejskiego systemu monitoringu wizyjnego².

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustanowienie strategii bezpieczeństwa w mieście

Opis stanu
faktycznego

1.1. W dniu 5 marca 2003 r. Prezydent Kielc i Świętokrzyski Komendant Wojewódzkiej Policji podpisali opracowaną wspólnie przez Policję i Miasto strategię bezpieczeństwa „Służyć i chronić” (Strategia).

W Strategii przedstawiono analizę zagrożeń, cele strategiczne, partnerów, źródła finansowania oraz wyszczególniono zamierzone cele, zadania, sposób i terminy ich realizacji, jak również komórki realizujące.

Analiza zagrożeń zawiera wykaz najbardziej niebezpiecznych rejonów Kielc, charakterystykę osób najczęściej popełniających czyny zabronione oraz główne zagrożenia.

Za cele strategiczne uznano: stworzenie bezpiecznego otoczenia; ochronę dzieci i młodzieży oraz poprawę jakości pracy i współdziałania podmiotów realizujących problematykę w zakresie profilaktyki i zwalczania zagrożeń.

Jako partnerów wskazano: Policję, Straż Miejską, Żandarmerię Wojskową, Służbę Ochrony Kolei, Straż Leśną, a w działaniach profilaktycznych m.in. przedstawicieli szkół, organizacje pozarządowe, związki wyznaniowe, wolontariusze itd.

Źródła finansowania to środki własne podmiotów realizujących, dotacje celowe, darowizny osób fizycznych i prawnych.

Jako istotne zadanie monitoringu wizyjnego przewidziano jego działanie na rzecz skrócenia czasu reakcji, w celu zapobiegania i ograniczania przestępczości pospolitej i dokuczliwych wykroczeń oraz eliminowania wandalizmu i zachowań chuligańskich. W tym celu założono rozbudowę i modernizację systemu monitoringu wizyjnego Miasta poprzez: zwiększenie ilości monitorowanych miejsc zagrożonych, rozbudowę stanowiska obsługi monitoringu o nowoczesne urządzenia techniczne podnoszące jego możliwości, wykorzystywanie zapisów z monitoringu do typowania i identyfikacji sprawców.

[Dowód: akta kontroli str. 4-10]

1.2. Rada Miasta w Kielcach w dniu 22 listopada 2007 r. uchwaliła „Strategię Informatyzacji Miasta Kielce – kierunki rozwoju na lata 2007-2020”.

Jednym z przewidzianych w powyższym dokumencie zadań priorytetowych jest rozwój infrastruktury teleinformatycznej w Kielcach – budowa światłowodowej sieci metropolitalnej, jako podstawy do realizacji pozostałych celów, m.in. działań podnoszących bezpieczeństwo obywateli, również poprzez jej wykorzystanie do budowy systemu monitoringu wizyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. 11-14]

1.3. Prezydent Kielc w dniu 21 kwietnia 2008 r. zatwierdził „Założenia funkcjonalne i kierunki dalszego rozwoju monitoringu wizyjnego Miasta Kielce” (Założenia). Powyższy dokument zawierał ogólną charakterystykę istniejącego systemu oraz planowaną architekturę systemu monitoringu wizyjnego miasta Kielce opartą na technologii IP.

Do chwili uruchomienia miejskiego systemu monitoringu wizyjnego w strukturze Straży Miejskiej, tj. do dnia 2 listopada 2011 r., na terenie Kielc funkcjonował

² Najwyższa Izba Kontroli dokonując oceny brała pod uwagę liczbę punktów ustalonych dla poszczególnych ocen częściowych oraz wskaźniki istotności kontrolowanej działalności w poszczególnych obszarach i podobszarach.

monitoring wybudowany w 2001 r. i sukcesywnie rozbudowany w kolejnych latach, opierający się na sprzęcie zakupionym i zainstalowanym w pomieszczeniach Komendy Miejskiej Policji w Kielcach (KMP). Na dzień zatwierdzenia *Założeń* w systemie monitoringu wizyjnego pracowało 37 kamer, z tego 24 obrotowe oraz 13 stacjonarnych. Jednocześnie ustalono, że dla zwiększenia niezawodności pracy systemu monitoringu oraz zapewnienia możliwości jego przyszłej rozbudowy o kolejne punkty kamerowe niezbędna jest jego modernizacja, w aspekcie zarówno technologicznym jak i funkcjonalnym. Przyjęto, że system winien zapewnić możliwość stałej rozbudowy, wysoki jakościowo poziom technicznego funkcjonowania i właściwej reakcji kieleckich służb porządkowych na obserwowane przez system zdarzenia i sytuacje oraz winien zapewnić rozwiązania umożliwiające „godzenie” w ramach systemu elementów i technologii różnych producentów. W wyniku przeprowadzonych analiz ustalono, że powyższe wymagania w największym stopniu będzie spełniał system monitoringu w technologii IP. Zaplanowano, że system monitoringu wizyjnego miasta Kielce oparty na technologii IP będzie składał się z następujących elementów:

- głównego centrum monitoringu zlokalizowanego poza KMP;
- centrum nadzoru i koordynacji działań zlokalizowanego przy stanowisku oficera dyżurnego KMP;
- autonomicznych lokalnych systemów monitoringu wizyjnego obsługujących kamery zlokalizowane na terenie osiedli mieszkaniowych wraz z rejestracją, archiwizacją oraz samodzielnymi stanowiskami operatorskimi (podglądowymi);
- światłowodowej sieci teletransmisyjnej zapewniającej przekazywanie sygnałów wizyjnych i sterujących pomiędzy głównym centrum monitoringu, centrum nadzoru i koordynacji działań a lokalnymi centrami monitoringu wizyjnego.

W *Założeniach* zawarto również charakterystykę i zadania poszczególnych elementów systemu oraz szkic koncepcyjno-organizacyjny proponowanego modelu zarządzania systemem monitoringu wizyjnego Kielc. Założono także współfinansowanie systemu monitoringu przez społeczności lokalne, które instalując na swoim obszarze elementy systemu lokalnego zdecydują się na współpracę z gminą Kielce i Policją.

[Dowód: akta kontroli str. 15-28]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane w kierunku zaprojektowania systemu ochrony porządku publicznego w Kielcach.

2. Projektowanie systemu monitoringu wizyjnego miasta Kielce

2.1. Rozpoznanie zagrożeń w rejonach planowanego monitoringu wizyjnego miasta

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. System monitoringu wizyjnego miasta Kielce, działający w strukturze Straży Miejskiej rozpoczął funkcjonowanie od dnia 2 listopada 2011 r. Do tego czasu, systemem monitoringu wizyjnego zarządzała KMP. Koszty całorocznej konserwacji, instalowania kolejnych kamer i urządzeń finansowano ze środków budżetowych Kielc, przekazywanych do KMP. Lokalizację kamer systemu monitoringu Policja konsultowała z władzami Kielc, które jak wyjaśnił Krzysztof Przybylski – Dyrektor Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa Urzędu Miasta Kielce (WZKiB) dbały, aby zgodnie z założeniami określonymi w *Strategii instalowane kamery obejmowały nadzorem wizyjnym kolejne, rewitalizowane części śródmieścia*

i ulic przyległych wchodzących w skład strefy o podwyższonym poziomie bezpieczeństwa, za jaką uznano remontowane centrum Miasta.

Miejski system monitoringu został zbudowany w technologii IP. Siedzibę Centrum Monitoringu Wizyjnego (Centrum) przeniesiono z budynku KMP do pomieszczeń miejskich na stadionie ARENA Kielc. Dla obsługi Centrum zatrudnionych zostało 13 osób, a nadzór nad jego funkcjonowaniem ze strony Prezydenta Miasta Kielce sprawuje Dyrektor WZKiB oraz Komendant Straży Miejskiej w Kielcach.

[Dowód: akta kontroli str. 15-16, 29, 37, 93-94]

2.1.2. Aktualnie w systemie monitoringu wizyjnego miasta Kielce funkcjonuje 95 kamer, w tym 51 kamer w śródmieściu Kielc, 32 kamery na osiedlach „Ślichowice” i „Pod Dalnią”, siedem kamer na Dworcu PKP i pobliskim rejonie oraz pięć kamer w Amfiteatrze Kadzielnia.

Na etapie budowy systemu monitoringu wizyjnego w oparciu o obowiązującą od 2003 r. Strategię przyjęto, że w pierwszej kolejności system ma obejmować rewitalizowane centrum Kielc, a w następnej kolejności do systemu będą włączane poszczególne osiedla mieszkaniowe.

[Dowód: akta kontroli str.38-42]

Szczegółowe badanie przesłanek rozmieszczenia dziesięciu kamer, z tego dziewięciu zainstalowanych w śródmieściu Kielc oraz jednej w okolicy dworca PKP wykazało, że najczęściej miejsca rozmieszczenia kamer wybierano w celu ochrony zrewitalizowanej części Miasta i podniesienia komfortu bezpieczeństwa, poprzez: monitorowanie miejsc zbiórek manifestacji i zgromadzeń publicznych; ujawnianie wykroczeń chuligańskich, aktów dewastacji; faktów spożywania alkoholu w miejscach publicznych; ujawniania przypadków łamania zakazu ruchu pojazdów; zapewnienia porządku publicznego podczas powrotu kibiców piłkarskich po meczach piłkarskich oraz w rejonach klubów nocnych i lokali rozrywkowych; przeciwdziałanie kradzieżom i rozbojom. Rozmieszczając kamery brano również pod uwagę aspekt objęcia obserwacją całego zagrożonego terenu. Decyzje o rozmieszczeniu kamer podejmował zespół składający się z przedstawicieli Komend Wojewódzkiej i Miejskiej Policji oraz Urzędu.

[Dowód: akta kontroli str.43-48]

2.1.3. Jako cele ogólne dla rozbudowywanego systemu monitoringu ustalono powstanie bezpiecznej strefy centrum Kielc, obejmującej rejon określony przebiegiem ulic Seminarysta, Ogrodowa, Żelazna, Czarnowska, IX Wieków Kielc, aleja Solidarności, Tarnowska oraz poprawę atrakcyjności centrum Miasta i kreowanie przyjaznego wizerunku Kielc.

Za cele szczegółowe przyjęto funkcje: prewencyjną, odstraszącą potencjalnych sprawców czynów o charakterze przestępczym i sprawców wykroczeń, dokumentacyjną wobec sprawców ww. czynów oraz osobopoznawczą dla Policji kryminalnej, a nadto poprawę nadzoru nad przebiegiem imprez odbywających się w centrum Kielc; poprawę nadzoru nad elementami infrastruktury miejskiej w przypadkach awarii i jej uszkodzeń; lepsze wykorzystanie sił porządkowych (Policji i Straży Miejskiej) poprzez skierowanie ich do zadań poza obrębem strefy objętej monitoringiem).

[Dowód: akta kontroli str.29-30]

2.1.4. Do Urzędu nie wpływały indywidualne wnioski od mieszkańców w sprawie budowy i rozmieszczenia kamer miejskiego systemu monitoringu wizyjnego. Rozpoczęcie budowy systemu monitoringu w 2000 roku nastąpiło z inicjatywy Stowarzyszenia Bezpieczna Kielecczyzna, Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach, KMP oraz władz Kielc.

W trakcie budowy miejskiego systemu monitoringu funkcjonującego w strukturze Straży Miejskiej przedstawiciele Urzędu (WZKiB) odbyli dwa spotkania (w dniach 28 maja 2009 r. oraz 30 września 2010 r.) z przedstawicielami kieleckich spółdzielni

mieszkaniowych. Celem spotkań było zapoznanie przedstawicieli spółdzielni mieszkaniowych z koncepcją przyszłego funkcjonowania monitoringu wizyjnego w Kielcach oraz ze stanem budowy Centrum.

[Dowód: akta kontroli str.31,32,49-52]

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Konsultacje z Policją na etapie tworzenia systemu monitoringu wizyjnego miasta

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Policja opracowała założenia i rozwiązania funkcjonalne systemu działającego od 2001 r. do dnia 2 listopada 2011 r., to jest do czasu, gdy zarządzanie nowym systemem przejęło Miasto, jak również współdecydowała o rozmieszczeniu kamer.

[Dowód: akta kontroli str. 32]

2.2.2. Pracownicy Urzędu wraz z przedstawicielami Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach oraz KMP opracowali „Założenia funkcjonalne i kierunki dalszego rozwoju monitoringu wizyjnego miasta Kielce”, jak również „Założenia funkcjonalno-użytkowe modernizowanego systemu monitoringu wizyjnego miasta Kielce”, w oparciu o które dokonano rozbudowy i modernizacji systemu monitoringu.

Dane uzyskiwane z systemu monitoringu wizyjnego są wykorzystywane w pracy Policji. Dostęp do systemu poza Centrum i dowódcy posterunku Straży Miejskiej w budynku Urzędu, posiadają również: oficer dyżurny Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach, oficer dyżurny KMP oraz dyżurni czterech komisariatów Policji na terenie Kielc.

[Dowód: akta kontroli str. 15-28, 39, 53-72]

2.2.3. *Współdziałal przedstawiciele Policji przy podejmowaniu decyzji o rozmieszczeniu kamer miejskiego monitoringu wizyjnego zapewniał rozeznanie dotyczące występowania zdarzeń naruszających porządek publiczny na terenie, gdzie planowano rozmieszczenie kamer miejskiego systemu monitoringu.*

Dyrektor WZKiB wyjaśnił ponadto, że nie jest zasadą obowiązującą i formalną lokalizacja kamer tylko w miejscach gdzie dochodzi do zdarzeń o charakterze przestępczym, czy do wykroczeń. Punkty oglądu systemu monitoringu wizyjnego lokalizuje się także w obszarach, które pragnie się objąć podwyższonymi standardami bezpieczeństwa. Za taki obszar władze Kielc w swoich strategiach uznały centrum Kielc.

[Dowód: akta kontroli str. 32,33]

2.2.4. Urząd zwracał się do Policji o pomoc w opracowaniu procedur operacyjnych dla systemu monitoringu wizyjnego.

Procedury współdziałania i reakcji miejskich służb porządkowych na zdarzenia, których obraz przekazują poszczególne punkty oglądu systemu, zdefiniowane zostały w drodze ustaleń z Policją i zawarte zostały w regulaminie organizacyjnym Straży Miejskiej, rozdziale dotyczącym monitoringu wizyjnego oraz regulaminie organizacyjnym Centrum.

[Dowód: akta kontroli str. 88-143]

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Uzgodnienia dotyczące zasad współpracy pomiędzy Strażą Miejską a Policją w trakcie funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu faktycznego

2.3.1. Prezydent Kielc w dniu 31 stycznia 2012 r. zawarł z Komendantem Miejskim Policji w Kielcach „Porozumienie o wzajemnej współpracy Straży Miejskiej i Policji” (*Porozumienie*). Z dniem jego zwarcia straciły moc: porozumienie z 26 stycznia 2011 r. w sprawie powołania, organizacji, funkcjonowania oraz nadzoru nad pracą Zespołu Obsługi Fotorejestratorów Komendy Miejskiej Policji w Kielcach i Komendy Straży Miejskiej w Kielcach oraz porozumienie z 1 grudnia 1999 r. w sprawie współpracy Policji i Straży Miejskiej.

[Dowód: akta kontroli str. 83-87]

2.3.2. W § 1 ust 1 lit. f *Porozumienia* zapisano, że Policja i Straż Miejska w Kielcach są zobowiązane do współpracy i wzajemnej pomocy w realizacji ustawowych zadań w zakresie utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Współpraca ta w szczególności miała polegać na przekazywaniu przez pracowników Centrum do oficera dyżurnego KMP informacji w zakresie ujawnionych za pomocą monitoringu wizyjnego zdarzeń naruszających obowiązujący porządek prawny, w przypadku których zasadne jest podjęcie działań przez Policję.

[Dowód: akta kontroli str. 83-84]

Organizację systemu powiadamiania Policji przez operatora systemu monitoringu wizyjnego o zaobserwowanych zagrożeniach i zdarzeniach negatywnych oraz podejmowane w tym zakresie działania ustalone zostały w regulaminie funkcjonowania Centrum oraz monitoringu mobilnego będącego na wyposażeniu Straży Miejskiej w Kielcach.

[Dowód: akta kontroli str. 88-112]

2.3.3. W *Porozumieniu* określono również działania pozwalające na szybką reakcję na informację o zagrożeniu lub zdarzeniu naruszającym porządek publiczny od operatora systemu monitoringu, polegające m.in. na:

- wymianie informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie oraz podejmowania wspólnych działań prewencyjnych w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego;
- przekazywaniu przez pracowników Centrum do oficera dyżurnego KMP informacji w zakresie ujawnionych za pomocą monitoringu wizyjnego zdarzeń naruszających obowiązujący porządek prawny, w których zasadne jest podjęcie działań przez Policję;
- podejmowaniu przez funkcjonariuszy KMP oraz Straży Miejskiej czynności służbowych na zgłaszane im zauważone przypadki naruszania przepisów prawa zaobserwowane przez operatorów Centrum;
- planowaniu (w układzie miesięcznym) wspólnych służb i działań w miejscach najbardziej zagrożonych przestępczością i wykroczeniami. [Dowód: akta kontroli str. 83-87]

Dyrektor WZKiB Krzysztof Przybylski wyjaśnił, że *szczegółowe zasady rozmieszczania i kierowania służb policyjnych oraz Straży Miejskiej pozwalające na szybką reakcję o zagrożeniu lub zdarzeniu naruszającym porządek publiczny określone są podczas cyklicznych roboczych spotkań służbowych pomiędzy WZKiB, KMP i Strażą Miejskiej*. [Dowód: akta kontroli str.34]

Prezydent Kielc w dniu 2 stycznia 2012 r. zawarł z Komendantem Miejskim Policji w Kielcach porozumienie w sprawie zorganizowania w 2012 r. służb ponadnormatywnych funkcjonariuszy KPM, finansowanych ze środków stanowiących dochody własne miasta Kielce. W porozumieniu określono liczbę i zadania dla dodatkowych patroli wystawionych przez KMP. Łącznie Policja

wystawiła 625 patroli prewencyjnych ponadnormatywnych wykonywanych przez 1.250 policjantów.

[Dowód: akta kontroli str. 73-82]

2.3.4. W *Porozumieniu* z 31 stycznia 2012 r. określono zasady bezpośredniego korzystania przez Policję z miejskiego systemu monitoringu.

W Centrum funkcjonuje system, który umożliwia natychmiastowe przekazywanie kierowania sytuacją w oparciu o obraz z konkretnych punktów oglądowych oficerowi dyżurnemu KMP lub dyżurnemu Straży Miejskiej. Reakcję oficera dyżurnego KMP na obserwowaną sytuację i dyslokację podległych mu patroli, pełniących w danym momencie służbę patrolowo-interwencyjną na ulicach Miasta wspomaga dodatkowo zainstalowany na jego stanowisku „system wspomagania decyzji” oparty na module GPS, który został zainstalowany w 2007 r. ze środków miasta Kielce.

[Dowód: akta kontroli str. 144]

2.3.5. W badanym okresie nie przeprowadzano wspólnych szkoleń lub ćwiczeń policjantów i strażników miejskich. WZKiB opracował „Ramowy program szkolenia dla służby dyżurnej, osób funkcyjnych Straży Miejskiej oraz obsady Centrum” (*Ramowy program*), który został zatwierdzony przez Prezydenta Kielc w dniu 8 sierpnia 2012 r. W *Ramowym programie* założono szkolenia m.in. dotyczące współdziałania dyżurnych Straży Miejskiej i Policji w zakresie korzystania z systemu monitoringu miejskiego. W ramach realizacji *Ramowego programu* zorganizowano dwa szkolenia - 3 października oraz 27 listopada 2012 r., które były prowadzone m.in. przez przedstawicieli Policji.

[Dowód: akta kontroli str. 145-158,301]

2.3.6. Formalnie nie określono zasad informowania Centrum przez Policję o sposobie wykorzystania informacji od operatorów miejskiego systemu monitoringu wizyjnego. Dyrektor WZKiB wyjaśnił w tej sprawie, że *taki zapis znajdzie się w nowym, zmodyfikowanym porozumieniu o wzajemnej współpracy pomiędzy Strażą Miejską a Policją, jednak operatorzy systemu interesują się sposobem zakończenia przez Policję spraw przez nich zgłoszonych i ich wynik podają w codobowych raportach Centrum, przekazywanych do Centrum Zarządzania Kryzysowego Prezydenta Kielc, funkcjonującego w strukturze organizacyjnej WZKiB.*

[Dowód: akta kontroli str. 35,36,302]

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.4. Zaprojektowanie systemu monitorowania skuteczności systemu monitoringu wizyjnego miasta

Opis stanu
faktycznego

2.4.1. W regulaminie organizacyjnym Urzędu, jako komórkę organizacyjną odpowiedzialną za sprawowanie nadzoru nad Strażą Miejską (prowadzącą miejski system monitoringu) wskazano WZKiB. Do zakresu działania ww. Wydziału należy m.in. koordynacja działań Straży Miejskiej, w tym Centrum oraz organizacja systemu monitorowania zagrożeń.

[Dowód: akta kontroli str. 321-323]

2.4.2. Oceny skuteczności funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego dokonywano w oparciu o otrzymywane co miesiąc z Centrum dane w postaci statystycznego zestawienia efektów pracy monitoringu wizyjnego za okresy miesięczne i narastająco, które zawierały:

- ogólne zestawienie efektów pracy (ilość przekazanych zdarzeń do realizacji dla Straży Miejskiej, Policji innych instytucji, efekty realizacji zdarzeń);

- zestawienie efektów pracy wg kategorii ujawnionych zdarzeń (opis zdarzenia, ilość ujawnionych zdarzeń);
- szczegółowe zestawienie efektów pracy z podziałem na każdy dzień miesiąca (ilość operatorów, ilość ujawnionych zdarzeń, ilość przekazanych interwencji, efekty realizacji);
- zestawienie efektywności pracy operatorów (nazwisko i imię, liczba zdarzeń, interwencje);
- zestawienie udostępnionych nagrań na potrzeby prowadzonych postępowań (podmiot wnioskujący, ilość udostępnionych nagrań);
- zestawienie efektywności kamer (zdarzenia drogowe, inne).

Nie zostały określone wskaźniki rezultatu pozwalające na ocenę skuteczności funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. 287-294, 324-331]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieokreśleniu celów i zadań Urzędu oraz monitorowaniu ich wykonania za pomocą wyznaczonych wskaźników (w tym dotyczących funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego). Było to niezgodne z uregulowaniami zawartymi w rozdz. II pkt 6 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiących załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.³, wydanego na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Wynika z nich m.in., iż *Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane.*

[Dowód: akta kontroli str. 333-344]

Prezydent Kielc Wojciech Lubawski wyjaśnił w tej sprawie m.in.: *w związku z tym, że miejski monitoring wizyjny w obecnej formie działa dopiero od listopada 2011 r. sparymetryzowanie celu i przeznaczenia monitoringu, jako odrębny proces będzie możliwe dopiero w 2014 r., kiedy to zostaną porównane (rok do roku) dwa lata funkcjonowania monitoringu.*

[Dowód: akta kontroli str. 345-347]

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania podejmowane w zakresie projektowania systemu monitoringu wizyjnego Miasta.

3. Funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu
faktycznego

3.1. Prezydent Miasta sprawował nadzór nad jednostką prowadzącą miejski system monitoringu wizyjnego poprzez kontrole sprawdzające prawidłowość jego funkcjonowania.

Przedstawiciele WZKiB przeprowadzili dwie kontrole funkcjonowania Centrum. W dniu 10 marca 2012 r. kontrolą objęto m.in. zagadnienia dotyczące wdrożenia do realizacji poleceń dyrektora WZKiB, efektywność funkcjonowania Centrum za pierwsze dwa miesiące 2012 r., organizację pracy obsady Centrum oraz sprawowanie nad nią nadzoru przez komendanta Straży Miejskiej. W wyniku kontroli stwierdzono przypadki nieprzypisywania operatorom konkretnych rejonów podlegających obserwacji. Stwierdzona nieprawidłowość została usunięta.

³ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

W dniu 11 listopada 2012 r. kontrolą objęto m.in. prawidłowość prowadzonej dokumentacji dotyczącej przebiegu służby, poleceń służbowych oraz kontroli zewnętrznej. W wyniku kontroli pozytywnie oceniono bieżące kierowanie Centrum przez jego kierownika oraz sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem Centrum przez komendanta Straży Miejskiej.

[Dowód: akta kontroli str. 295-300]

3.2. Komisja doraźna Rady Miasta Kielce w okresie od 7 grudnia 2012 r. do 4 kwietnia 2013 r. przeprowadziła ocenę funkcjonowania i wpływu monitoringu na bezpieczeństwo mieszkańców. Komisja pozytywnie oceniła wpływ monitoringu na zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańców w monitorowanym obszarze i ustaliła, co następuje: w obszarze objętym monitoringiem istnieje możliwość monitorowania zagrożeń, przekazywania informacji i identyfikowania sprawców przestępstw i wykroczeń; istnieją techniczne możliwości podłączenia kolejnych kamer, których obsługę zapewni Centrum; rozbudowywana jest sieć światłowodów wykorzystywanych do przekazywania obrazu; wskazano kilka miejsc w śródmieściu Kielc, gdzie dodatkowe kamery mogłyby usprawnić system i wyeliminować występujące tam zagrożenia; zgłaszane są potrzeby w tym zakresie przez przedstawicieli niektórych spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot, co będzie możliwe pod warunkiem partycypowania w kosztach; Straż Miejska oraz Policja na bieżąco otrzymują informacje i dysponują stosownym sprzętem i możliwościami operacyjnymi.

[Dowód: akta kontroli str.215-218]

W dniu 12 grudnia 2012 r. Komisja Bezpieczeństwa i Porządku Rady Miasta Kielce dokonała oceny funkcjonowania Centrum po jego rocznej działalności. Według przedstawiciela KMP w obszarze objętym monitorowaniem nastąpił spadek przestępczości w porównaniu do analogicznego okresu ubiegłego roku. Stwierdzono, że z przeprowadzonych analiz wynika, iż w śródmieściu Kielc w 2011 r. dochodziło średnio do jednego przestępstwa kryminalnego na dobę natomiast w 2012 r. do jednego przestępstwa kryminalnego na trzy doby.

[Dowód: akta kontroli str.305-307, 311-320]

WZKiB dokonywał na bieżąco analiz „Statystycznych zestawień efektów pracy monitoringu”. Przykładowo analiza powyższych dokumentów za styczeń i luty 2013 r. wskazała na niski procent ujawniania zdarzeń tzw. „innych” w stosunku do „zdarzeń drogowych”(18 do 535). Dyrektor WZKiB polecił komendantowi Straży Miejskiej dokonanie stosownego „zadaniowania” obsługi Centrum w celu poprawy sytuacji.

Analiza efektów pracy Centrum za okres od 1 stycznia do 30 kwietnia 2013 r. wykazała, że w kwietniu 2013 r. nastąpiła poprawa sytuacji w powyższym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str.303,304,308-310]

3.3. Urząd (WZKiB) posiada opracowaną w KMP analizę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w obszarze miasta Kielce objętym monitoringiem wizyjnym za okres od 1 stycznia do 31 października 2012 r. oraz za cały 2012 r. Z ww. analizy wynika, że w 2012 r. w wyniku zdarzeń zaobserwowanych za pomocą kamer, KMP skierowała 142 wnioski do sądu o ukaranie za wykroczenia, w 129 sprawach zapadły wyroki skazujące.

W analizie za 2012 r. podano, że *w miejscach, które są objęte monitoringiem dynamika zdarzeń kryminalnych jest znacznie niższa niż w miejscach, których monitoring miejski nie obejmuje. Sytuacja ta wpływa zasadniczo na notowaną znacznie mniejszą ilość przestępstw i wykroczeń w porównaniu do ubiegłego roku.*

[Dowód: akta kontroli str. 219-228]

Miasto Kielce otrzymywało od Straży Miejskiej statystyczne zestawienia efektów pracy monitoringu wizyjnego w układzie miesięcznym oraz narastająco.

Z uzyskanych danych wynika, że od uruchomienia Centrum w dniu 2 listopada 2011 r. stwierdzono 259 zdarzeń w 2011 r. oraz 5.152 zdarzenia w 2012 r., z tego: zdarzeń w ruchu drogowym – odpowiednio 195 i 4.655, spożywania alkoholu w miejscach zabronionych – 26 i 229, nieprawidłowego parkowania – 22 i 120, osób nietrzeźwych – cztery i 53, pobić i rozbojów – trzy i 30, zanieczyszczania terenu – dwa i 18, dewastacji mienia dwa i 17, kradzieży – jedna i dwie, zakłócanie ładu i porządku – cztery (w 2012 r.) oraz innych zdarzeń (plakatowanie, nieobyczajne wybryki, wymuszanie pieniędzy – cztery i 23.

W 2011 r. Policji przekazano 13 informacji o stwierdzonych zdarzeniach, a Straży Miejskiej 246, w 2012 r. odpowiednio 107 i 5.045 informacji. [Dowód: akta kontroli str. 229-242, 287-294, 348,349]

Natomiast z danych uzyskanych za okres od 1 stycznia do 30 kwietnia 2013 r. wynika, że Centrum ujawniło 952 zdarzenia, z tego 871 z nich to zdarzenia naruszające przepisy drogowe, natomiast pozostałe 81 to inne wykroczenia i przestępstwa.

[Dowód: akta kontroli str. 303-304]

3.4. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi indywidualnych mieszkańców Kielc na funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego.

Do przewodniczącego komisji doraźnej powołanej przez Radę Miasta Kielce w celu oceny wpływu monitoringu na bezpieczeństwo mieszkańców w dniu 13 grudnia 2012 r. wpłynęło stanowisko zarządu Stowarzyszenia Kielce Nasz Dom w sprawie funkcjonowania Centrum. Stowarzyszenie wносиło o zbadanie przez Radę funkcjonowania Centrum pod względem: przestrzegania ochrony danych osobowych, zasad określonych w rozporządzeniu 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)⁵ oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) niektórych czynności⁶, zakresu obowiązków i czynności wykonywanych przez cywilnych pracowników Straży Miejskiej, systemu zabezpieczeń do bazy danych urządzeń systemu monitoringu, skuteczności monitoringu dla podniesienia bezpieczeństwa itp. Przewodniczący Stowarzyszenia zwracał się również do Prezydenta Kielc oraz komendanta Straży Miejskiej z wnioskami o udostępnienie informacji w przedstawionym wyżej zakresie tematycznym. Informacje zostały zainteresowanemu udzielone.

[Dowód: akta kontroli str. 243-286]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane w zakresie funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego miasta.

4. Finansowanie przez Miasto kosztów budowy i funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

4.1. Zapewnienie środków na prowadzenie i funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

⁵ Dz. U. Nr 220, poz. 1720.

⁶ Dz. U. Nr 220, poz. 1722.

Opis stanu
faktycznego

4.1.1. Na etapie tworzenia systemu nie zakładano przewidywalnego okresu użytkowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego. Zakładano, że winien on zapewnić możliwość stałej rozbudowy, wysoki jakościowo poziom technicznego funkcjonowania oraz rozwiązania umożliwiające „godzenie” w ramach systemu elementów i technologii różnych producentów. Zakładano, że system będzie współfinansowany przez miasto Kielce oraz społeczności lokalne (spółdzielnie mieszkaniowe), które instalując na swoim obszarze elementy systemu zdecydowały się współpracować z gminą Kielce i Policją w oparciu o porozumienie. Przewidywano, że etatowymi pracownikami obsługującymi System mogłyby być osoby niepełnosprawne finansowane w istotnej części przez PFRON. Wskazane byłoby, aby część tej grupy pracowników stanowili byli policjanci, zwłaszcza z pionów: kryminalnego i dochodzeniowo-śledczego czy patrolowego.

[Dowód: akta kontroli str. 15-28]

4.1.2. Miasto Kielce w okresie objętym kontrolą zapewniło środki finansowe niezbędne dla budowy oraz prawidłowego funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego.

W planach finansowych na lata 2010 – 2012 zostały ujęte kwoty wynikające z projektów planów finansowych i w trakcie roku nie dokonywano zmian planu w tym zakresie.

Na budowę systemu monitoringu wizyjnego zaplanowano wydatki w kwocie 2.430,6 tys. zł, a wykonano w wysokości 1.729,3 tys. zł. Kwota 701,3 tys. zł nie została wydatkowana w wyniku oszczędności uzyskanych w trakcie prowadzonych postępowań o zamówienie publiczne oraz przesunięciu jednego z nich z 2012 r. na 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 159-160]

Ustalone
nieprawidłowości

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

4.2. Wydatkowanie środków na budowę i funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu
faktycznego

4.2.1. W latach 2005 – 2009 Miasto poniosło wydatki na zakup, modernizację oraz wyposażenie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego w kwocie 435 tys. zł, z tego 335 tys. zł przekazano KMP z przeznaczeniem na naprawę, konserwację, rozbudowę i modernizację systemu wizyjnego Kielc. Ponadto w 2009 r. kwotę 100 tys. zł wydatkowano na zakup i montaż mebli technologicznych i biurowych oraz innego wyposażenia niezbędnego do uruchomienia Centrum. [Dowód: akta kontroli str. 161,162]

W okresie objętym kontrolą, wydatki na monitoring wizyjny bezpośrednio z budżetu miasta Kielce wyniosły 1.881,8 tys. zł, z tego: w 2010 r. – 1.115,9 tys. zł, w 2011 r. – 570,6 tys. zł, 2012 r. – 195,3 tys. zł.

Na budowę systemu monitoringu wydatkowano 1.729,3 tys. zł, z tego w latach 2010-2012 odpowiednio: 1.072,0 tys. zł, 496,1 tys. zł oraz 161,2 tys. zł.

Wydatki związane z eksploatacją systemu monitoringu wyniosły łącznie 152,5 tys. zł, z tego w :

- 2010 r. - 43,9 tys. zł (środki przekazano KMP na naprawę i konserwację elementów monitoringu wizyjnego Miasta);
- 2011 r. - 74,5 tys. zł, (30 tys. zł przekazano KMP na naprawy i konserwację systemu, 44,5 tys. zł przeznaczono na bieżące utrzymanie Centrum, tj. zakup energii, sprzątanie, usługi telefoniczne i internetowe w okresie od 1 stycznia do 31 października 2011 r.);
- 2012 r. - 34,1 tys. zł na naprawy i konserwację systemu.

Od chwili rozpoczęcia działalności przez Centrum (2.11.2011 r.) koszty osobowe oraz bieżące koszty utrzymania finansowane są z budżetu Straży Miejskiej, która wydatkowała na ten cel 90,1 tys. zł w 2011 r. oraz 685 tys. zł w 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str.163-168,350]

4.2.2. Kontrolą objęto dwa przeprowadzone w 2010 r. postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego, dotyczące *rozbudowy i modernizacji systemu monitoringu wizyjnego Miasta Kielce* o wartości brutto 903,6 tys. zł i *rozbudowy sieci światłowodowej od budynku Urzędu Miasta Kielce przy ul. Rynek 1 do Centrum Monitoringu Miejskiego przy ul. Ściegiennego 8 poprzez Budynek Straży Miejskiej w Kielcach ul. Ogrodowa na potrzeby monitoringu wizyjnego miasta Kielce* o wartości brutto 79,9 tys. zł.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(Dowód: akta kontroli str. 169-197)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

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

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 Kontroli⁸, wnioskuje o opracowanie wskaźników rezultatu, pozwalających ocenić skuteczność funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

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 Najwyższej Izby Kontroli 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.

⁷ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 czerwca 2013 r.

Kontroler

Andrzej Kamiński

Główny specjalista kontroli
państwowej

Wicedyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach

Tadeusz Mikołajewicz

.....

.....