



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-03-03/2013

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).
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Andrzej Kamiński, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 84738 z dnia 17 kwietnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str.1,2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Straż Miejska w Kielcach (dalej: Straż), ul. Ogrodowa 3B, 25-024 Kielce.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Władysław Kozieł, Komendant Straży Miejskiej w Kielcach. [Dowód: akta kontroli str.3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, ocenia działania podejmowane przez Straż Miejską w Kielcach w celu prawidłowego funkcjonowania miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego.

Uzasadnienie oceny ogólnej Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- spadek przestępczości w rejonach miasta objętych monitoringiem wizyjnym;
- zapewnienie całodobowej obsługi systemu, m.in. poprzez zapewnienie operatorom warunków pracy pozwalających na ciągłą obserwację, utrzymywanie kamer w stanie umożliwiającym jego prowadzenie;
- wprowadzenie wytycznych, którymi powinni się kierować operatorzy kamer w określonych sytuacjach, zagwarantowanie łączności pozwalającej na szybką reakcję na zaobserwowane zdarzenia;
- dokonywanie analiz zdarzeń występujących w obszarach monitorowanych;
- realizowanie porozumienia o współpracy z Policją w zakresie funkcjonowania miejskiego monitoringu;
- określenie i przestrzeganie procedury dokonywania zgłoszeń o zdarzeniach naruszających lub mogących naruszyć porządek publiczny;
- przestrzeganie obowiązku przechowywania zarejestrowanych obrazów zdarzeń, niezawierających dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego albo postępowania w sprawach o wykroczenia przez okres nie krótszy niż 20 dni od daty dokonania nagrania i nie dłuższy niż 60 dni.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niewyznaczeniu spośród strażników miejskich przedstawiciela do utrzymywania bieżących kontaktów z Policją;
- niezgłoszeniu do Generalnego Inspektora Danych Osobowych (GIODO) zbioru dokumentacji fotograficznej służącej do rozliczania wykroczeń.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wpływ monitoringu wizyjnego miasta na ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli

Opis stanu
faktycznego

1.1. Od uruchomienia w dniu 2 listopada 2011 r. Centrum Monitoringu Wizyjnego Miasta Kielce (Centrum) do końca 2012 r., w wyniku prowadzenia obserwacji miejsc nim objętych, stwierdzono 259 zdarzeń w 2011 r. i 5.152 zdarzenia w 2012 r., z tego odpowiednio: w ruchu drogowym – 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 dwie i 17, kradzieży – jedną i dwie, zakłócania ładu i porządku – cztery (w 2012 r.) oraz innych zdarzeń (plakatowanie, nieobyczajne wybryki, wymuszanie pieniędzy) – cztery i 23.

Informacje o wszystkich zdarzeniach były przekazywane Policji i Straży, odpowiednio: w 2011 r. – 13 i 246 oraz w 2012 r. – 107 i 5.045. [Dowód: akta kontroli str.4,5]

1.2. W ewidencji zgłoszeń prowadzonej przez Straż odnotowywane są interwencje dokonane po otrzymaniu zgłoszenia od operatora systemu monitoringu. Otrzymałą informację dyżurny Straży odnotowuje w *elektronicznej książce wydarzeń* nadając jej kolejny numer porządkowy, natomiast po otrzymaniu zwrotnej informacji od patrolu realizującego interwencję odnotowuje datę, godzinę oraz sposób jej zakończenia. Dzięki informacjom pozyskanym w 2012 r. z miejskiego systemu monitoringu Straż podjęła 635 interwencji zapobiegających zgłoszonym zagrożeniom. [Dowód: akta kontroli str.6]

1.3. Do Straży wpłynęły od mieszkańców Kielc (sprawców wykroczeń) dwa wnioski o udostępnienie nagrań z monitoringu. Obu osobom odmówiono udostępnienia nagrań, informując je, że nie są one podmiotami uprawnionymi do otrzymania tego materiału filmowego. [Dowód: akta kontroli str.7]

1.4. Od początku funkcjonowania Centrum w strukturze Straży, do 30 kwietnia 2013 r. inne służby i organy zwracały się pisemnie 179 razy o udostępnienie zapisów obrazu z kamer, z tego: Policja – 93 razy, straże miejskie (gminne) – 77 razy oraz dziewięciokrotnie sądy i prokuratura. Materiałów tych nie przekazano w 21 przypadkach. Przyczynami ich nieprzekazania były przypadki upływu zbyt długiego okresu czasu od daty nagrania, wcześniejsze przesłanie zapisu do wnioskodawcy, upływ okresu archiwizacji danych, odnalezienie się zaginionych osób w trakcie sporządzania zapisu oraz dokonanie zapisu na rzecz innej instytucji niż wnioskodawca. [Dowód: akta kontroli str. 8]

Z uzyskanej z Komendy Miejskiej Policji w Kielcach (KMP) informacji dotyczącej sposobu wykorzystania przez Policję 25 nagrań z kamer miejskiego systemu monitoringu, otrzymanych na podstawie zgłoszonych przez KMP wniosków wynika, że w 16 przypadkach nagrania okazały się przydatne, z tego w 10 postępowania zakończyły się ukaraniem sprawców lub sporządzeniem aktów oskarżenia, w dwóch odstąpieniem z powodu braku żądania ścigania sprawców, w trzech z umorzeniem z powodu niewykrycia sprawców oraz w jednym przypadku umorzeniem z powodu braku dostatecznych danych.

W dziewięciu przypadkach nagrania nie okazały się przydatne do ustalenia sprawców wykroczeń lub przestępstw, ponieważ w trzech przypadkach nie obejmowały miejsca zdarzenia, a w pozostałych obejmowały miejsca zdarzeń, lecz nie przyczyniły się do identyfikacji sprawców, między innymi z powodu złej jakości nagrań. [Dowód: akta kontroli str. 8, 202-208]

1.5. Z danych uzyskanych z Komendy Miejskiej Policji w Kielcach (KMP), dotyczących występowania zdarzeń naruszających bezpieczeństwo publiczne (dotyczące siedmiu podstawowych kategorii kradzież mienia, kradzież samochodu, kradzież z włamaniem, rozbój, bójka i pobicie, uszkodzenie mienia, uszczerbek na zdrowiu) w obszarze działania wybranych 23 kamer zamontowanych w 2011 r., w okresie dwóch lat przed ich zamontowaniem oraz w roku po ich zamontowaniu wynika, że w 2009 r. wystąpiło 14 zdarzeń, w 2010 r. – 18, a w 2012 r. 14. KMP podała, że na niektórych ulicach, gdzie zamontowano kamery monitoringu zauważyć można spadek ilości zdarzeń i poprawę bezpieczeństwa. [Dowód: akta kontroli str. 15, 209,210]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

2. Funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

2.1. Organizacja miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. W skład miejskiego systemu monitoringu wizyjnego wchodzi 95 kamer, z tego 50 obrotowych oraz 45 stacjonarnych. Z uwagi na zastosowanie kamer wieloprzetwornikowych, całkowita liczba obrazów wynosi 101. Właścicielem 43 kamer jest miasto Kielce, 32 – Spółdzielnia Mieszkaniowa „Domator”, 20 – Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach. [Dowód: akta kontroli str.9-12, 143]

2.1.2. W Centrum zainstalowane jest siedem stanowisk operacyjnych. Każdy operator posiada do swojej dyspozycji stację roboczą wyposażoną w trzy 23 calowe monitory umożliwiające zobrazowanie na każdym z nich od jednej do 36 kamer w dowolnie wybranej przez operatora konfiguracji. Ponadto operatorzy mają do dyspozycji ścianę wizyjną o przekątnej 92 cale (składającą się z czterech 46 calowych monitorów), która również umożliwia wyświetlanie obrazu z wybranych kamer dowolnej konfiguracji. Liczba kamer nadzorowanych przez jednego operatora zależna jest od obsady danej zmiany. Na jednej zmianie pracuje trzech operatorów wraz z kierownikiem zmiany. W zależności od występujących zagrożeń liczba operatorów jest zwiększana.

Komendant Straży stwierdził, że *optymalnym rozwiązaniem byłoby śledzenie przez jednego operatora 10 kamer.* [Dowód: akta kontroli str.15,16,31]

2.1.3. Obsadę Centrum stanowi 13 osób wybranych w drodze postępowania konkursowego z 201 kandydatów. Jako kryteria zatrudnienia przyjęto znajomość zagadnień w zakresie: zarządzania kryzysowego, ochrony danych osobowych, straży miejskich, bezpieczeństwa imprez masowych i ochrony przeciwpożarowej, samorządów. [Dowód: akta kontroli str. 32-43]

2.1.4. Operatorom kamer nie przydzielano innych, dodatkowych obowiązków podczas prowadzonej obserwacji. Ich zadaniem jest obserwacja danego obszaru, a w przypadku ujawnienia negatywnych zjawisk telefoniczne przekazanie informacji dyżurnemu Straży oraz udokumentowanie ujawnionego zdarzenia w formie notatki urzędowej. [Dowód: akta kontroli str.16,44, 58-72]

2.1.5. Operatorzy monitoringu wizyjnego zostali przeszkoleni przez:

- przedstawicieli firmy („SYMETRA”), która zbudowała system w zakresie obsługi technicznej urządzeń, zabezpieczenia materiału dowodowego dla uprawnionych podmiotów, sposobu postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego działania systemu;

- pracowników Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa Urzędu Miasta Kielce (WZKiB) na temat zasad współpracy Monitoringu z Policją, WZKiB, dyżurnym Straży w zakresie przekazywania informacji nt. ujawnionych i zarejestrowanych zdarzeń oraz podejmowania czynności w ramach swoich uprawnień;
- Komendanta Straży oraz Naczelnika Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Kielcach w zakresie postępowania w sprawach ujawnionych wykroczeń. [Dowód: akta kontroli str.17,45]

2.1.6. Wszystkie pomieszczenia Centrum wyposażone są w odpowiedni system klimatyzacji zapewniający właściwą temperaturę, ustawianą niezależnie dla każdego pomieszczenia osobno. Ponadto pomieszczenia objęte są wspólnym systemem wentylacji i cyrkulacji powietrza. Okna pomieszczenia, w którym pracują operatorzy posiadają regulowane żaluzje (wertykale) umożliwiające regulację ilości wpadającego światła, oraz naklejoną folię na szyby uniemożliwiającą podglądanie z zewnątrz obrazów wyświetlanych na monitorach. [Dowód: akta kontroli str.46]

2.1.7. System powiadamiania o zdarzeniach oparty jest na telefonii TP SA realizowanej przez centralę Miejskiego Centrum Rekreacji i Sportu (MOSiR). System umożliwia połączenia na telefony stacjonarne oraz komórkowe z dyżurnym Straży, oficerami dyżurnymi Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach i KMP, dyżurnymi czterech komisariatów z terenu Kielc. Ponadto Centrum zostało wyposażone w łączność radiową z dyżurnym Straży, patrolami oraz nasłuch korespondencji pomiędzy patrolami i dyżurnym. W celu zdublowania łączności z Policją Centrum zostało również wyposażone w system telefonii IP bezpośrednio realizowanej przez centralę Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach. O zdarzeniu wymagającym podjęcia interwencji operator monitoringu powiadamia dyżurnego Straży oraz w razie potrzeby, poprzez tzw. „sztywne łącze” oficera dyżurnego KMP. [Dowód: akta kontroli str.47]

2.1.8. Opracowano procedury, według których mają działać operatorzy kamer w przypadku zaobserwowania osób zachowujących się w sposób budzący uzasadnione podejrzenie, że mogą spowodować zagrożenie dla innych osób lub mienia oraz procedury określające sposób rejestracji zdarzeń oraz powiadamiania Policji lub patrolu Straży. W Regulaminie Funkcjonowania Centrum, zawarto m.in.: uregulowania dotyczące organizacji pracy, rejestrowania zdarzeń i rejestracji materiału wizyjnego, powiadamiania Policji i Straży, prowadzenia dokumentacji, wykorzystania stanowiska monitoringu oraz zgłaszania awarii.

Szczegółowy sposób postępowania pracowników Centrum został również określony w ich zakresach czynności. [Dowód: akta kontroli str.48-72]

2.1.9. Zapewniona jest całodobowa, nieprzerwana obsługa systemu monitoringu wizyjnego [Dowód: akta kontroli str.18]

2.1.10. Operatorzy Centrum nie są objęci motywacyjnym systemem wynagradzania. Komendant Straży wyjaśnił w tej sprawie, że *ich wyniki pracy są uwzględniane przy okazji przyznawania nagród okazjonalnych*. [Dowód: akta kontroli str.19]

2.1.11. System monitoringu wizyjnego oraz kamery pracujące w technologii IP są objęte trzyletnią gwarancją (do listopada 2013 r.) Kamery są okresowo czyszczone oraz serwisowane przez gwaranta celem utrzymania prawidłowej jakości obrazu. W okresie od 2 listopada 2011 r. do 31 marca 2013 r. wystąpiły usterki lub awarie dotyczące 76 kamer. Usterki i awarie były zgłaszane telefonicznie i potwierdzane e-mailem, w dniu ich powstania. Termin napraw od dnia zgłoszenia wynosił: dla 40 kamer od jednego do siedmiu dni, 29 od ośmiu do 15 dni oraz siedmiu od 18 do 24 dni. Kamery zaadaptowane ze „starego systemu monitoringu” były czyszczone

i konserwowane przez KMP, kamery osiedli „Ślichowice” i „Pod Dalnią” przez Spółdzielnię Mieszkaniową „Domator”, a kamery Amfiteatru „Kadzielnia” przez „Geopark Kielce”. Według notatki służbowej spisanej w dniu 30 listopada 2012 r. przez starszego informatyka Centrum występowały problemy z funkcjonowaniem pięciu kamer zainstalowanych w 2001 oraz 2003 r.

W Centrum nie jest prowadzona ewidencja w postaci zbiorczych kart aktywności na stanowiskach wideomonitoringu. Ewidencjonowana jest natomiast efektywność operatorów, tj. liczba ujawnionych przez nich zdarzeń w każdym miesiącu, która jest wykorzystywana do ich oceny. [Dowód: akta kontroli str.19,73-76,222-224]

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Bieżąca analiza skuteczności systemu monitoringu wizyjnego miasta

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Straż zbierała dane o zdarzeniach z obszarów monitorowanych i dokonywała ich analizy. W okresie do listopada 2012 r. otrzymywała od KMP „miesięczne zestawienia efektów służby monitoringu wizyjnego Straży Miejskiej przy Komendzie Miejskiej Policji w Kielcach”, gdzie zamieszczano informacje dotyczące liczby: przekazanych interwencji do KPM oraz Straży; naruszeń zakazu ruchu drogowego; innych wykroczeń; osób ukaranych mandatami karnymi i nałożonych punktów karnych. [Dowód: akta kontroli str.225-247]

Po umiejscowieniu Centrum w strukturach Straży przedmiotem analizy były sporządzane przez służby monitoringu „statystyczne zestawienia efektów pracy monitoringu” w układzie miesięcznym i narastająco, kwartalnym oraz rocznym. Powyższe dokumenty zawierały: ogólne zestawienie efektów pracy (ilość przekazanych zdarzeń do realizacji dla Straży, 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 (liczba operatorów, liczba ujawnionych zdarzeń, liczba przekazanych interwencji, efekty realizacji); zestawienie efektywności pracy operatorów (nazwisko i imię, liczba zdarzeń, interwencje); zestawienie udostępnionych nagrań na potrzeby prowadzonych postępowań (podmiot wnioskujący, liczba udostępnionych nagrań); zestawienie efektywności kamer (zdarzenia drogowe, inne).

Ww. analizy służyły przede wszystkim zwiększeniu skuteczności Straży w przeciwdziałaniu zdarzeniom o największym natężeniu, poprzez zwiększenie efektywności obserwacji oraz właściwe kierowanie patrolami. [Dowód: akta kontroli str. 19,248-285]

2.2.2. W okresie od 2 listopada 2011 r., do dnia zakończenia kontroli do Komendy Straży nie wpłynęły żadne skargi dotyczące niewłaściwego funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego [Dowód: akta kontroli str.288]

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Współpraca jednostki prowadzącej miejski system monitoringu wizyjnego z formacjami odpowiedzialnymi za ochronę porządku publicznego

Opis stanu
faktycznego

2.3.1. Prezydent Kielc zawarł z Komendantem Miejskim Policji w Kielcach 31 stycznia 2012 r. porozumienie o wzajemnej współpracy Straży Miejskiej i Policji (Porozumienie). Z dniem jego zwarcia straciło 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.

Straż Miejska w Kielcach dysponuje łącznością telefoniczną z dyżurnym KMP za pomocą tzw. „szybnego łącza” pozwalającego na bezpośrednią łączność pomiędzy służbami.

Zasady korzystania przez dyżurnego KMP z systemu monitoringu określono w § 1 ust 2 porozumienia, w którym ustalono, że do dyspozycji Komendanta Miejskiego Policji pozostają dwa punkty dostępowe do systemu monitoringu miejskiego, służące do ewentualnego podglądu bieżącego oraz do odtworzenia zdarzeń archiwalnych.

Zasady reakcji Policji na powiadomienie o prawdopodobnym lub zaistniałym zdarzeniu naruszającym porządek publiczny, o którym operator systemu podjął wiedzę przy wykorzystaniu miejskiego monitoringu wizyjnego określono w § 1 ust. 1 pkt f oraz w ust. 4 porozumienia. Polegają one na przekazywaniu przez pracowników Centrum do oficera dyżurnego KMP informacji ujawnionych za pomocą monitoringu wizyjnego zdarzeń naruszających obowiązujący porządek prawny, gdzie zasadnym jest podjęcie działań przez Policję. Natomiast funkcjonariusze KMP będą podejmować czynności służbowe na zgłaszane im zauważone przypadki naruszania przepisów prawa.

Zasady współpracy Straży i Policji określono w § 1 ust. 5 porozumienia, gdzie zapisano, że planowane będą (w układzie miesięcznym) wspólne służby i działania w miejscach najbardziej zagrożonych przestępczością i wykroczeniami. [Dowód: akta kontroli str. 77-96]

Nie określono zasad informowania Centrum przez Policję o sposobie wykorzystania informacji od operatorów Centrum.

Jak wyjaśnił Komendant Straży *zapis w tym zakresie znajdzie się w nowym zmodyfikowanym porozumieniu o wzajemnej współpracy. Mimo tego operatorzy interesują się sposobem zakończenia interwencji, a jej wynik podają w codziennych raportach przekazywanych do Komendanta Straży oraz Centrum Zarządzania Kryzysowego w Kielcach.* [Dowód: akta kontroli str.20,21]

2.3.2. Nie zostały wprowadzone pisemne procedury zgłoszenia i zamknięcia zdarzenia.

Jak wyjaśnił Komendant Straży przyjęta jest jednak zasada, że *każde zgłoszenie odnotowywane jest w Elektronicznej Księżce Wydarzeń, w której występują dane dotyczące: daty i godziny zgłoszenia, godzina przekazania dyspozycji dla patrolu realizującego interwencję, czas i sposób zakończenia interwencji.* [Dowód: akta kontroli str. 21]

2.3.3. W trakcie prowadzenia niniejszej kontroli trwały prace nad zmianą obecnie obowiązującego porozumienia z dnia 31 stycznia 2012 r. w celu zapewnienia poprawy skuteczności i wydajności miejskiego systemu monitoringu wizyjnego. [Dowód: akta kontroli str. 97]

2.3.4. Jednostka prowadząca system monitoringu wizyjnego zawiadamia o stwierdzonym zagrożeniu Policję i Straż za pomocą systemu umożliwiającego bezpośrednią łączność z tymi jednostkami. Bezpośrednie połączenie funkcjonuje również pomiędzy dyżurnymi Policji oraz Straży. [Dowód: akta kontroli str.47]

2.3.5. Operatorzy monitoringu wizyjnego miasta przekazali Policji informacje: w 2011 r. o 13, a w 2012 r. o 107 zdarzeniach, dotyczących przeważnie: spożywania alkoholu w miejscach zabronionych, pobić i rozbojów, zdarzeń w ruchu drogowym, osób nietrzeźwych oraz kradzieży i dewastacji mienia. O tych zdarzeniach

informacje posiadała również Straż. Decyzję o informowaniu o powyższych zdarzeniach Policji podejmuje każdorazowo kierownik zmiany systemu monitoringu, w przypadku, gdy zdarzenie nosi znamiona przestępstwa. Procedura postępowania w tym zakresie została uregulowana w § 4 ust. 4 Regulaminu Funkcjonowania Centrum.

Operatorzy systemu monitoringu na bieżąco są informowani o rozmieszczeniu patroli miejskich. [Dowód: akta kontroli str.4, 5, 98]

2.3.6. Jednostka prowadząca system monitoringu wizyjnego posiada wiedzę o bieżącym sposobie wykorzystania przez Policję lub Straż otrzymanych od operatorów systemu monitoringu informacji, dotyczących zagrożeń lub zdarzeń naruszających porządek publiczny. Prowadzona jest ewidencja utrwalająca zaobserwowane zdarzenie, w postaci „notatki urzędowej”, spisywanej odrębnie dla każdego zdarzenia, oraz „codziennego raportu Centrum” w dokumentach tych zamieszczane są informacje w zakresie szczegółowego opisu zdarzeń i miejsca w którym wystąpiły, liczby przekazanych zdarzeń do realizacji przez Straż lub Policję oraz efektu realizacji zdarzeń. Codzienne raporty przekazywane są do Komendanta Straży i WZKiB. Dane uzyskane z tych raportów wykorzystywane są do właściwego rozmieszczania Patroli Straży oraz oceny reakcji służb na zaistniałe zdarzenia. [Dowód: akta kontroli str.22, 23, 99-109]

Z informacji uzyskanych z KMP wynika, że Policja nie prowadzi rejestru otrzymanych zgłoszeń od operatorów miejskiego systemu monitoringu wizyjnego. Natomiast z informacji uzyskanych z KMP w zakresie efektów wybranych w sposób celowy 20 zgłoszeń przekazanych przez operatorów monitoringu do KMP wynika, że w większości przypadków zgłoszenia zostały odnotowane w policyjnych systemach. Odnośnie 14 zgłoszeń podjęto interwencję, z tego w dwóch przypadkach skierowano sprawy do sądu, sześciu ukarano mandatami karnymi, a w pozostałych sześciu sporządzono notatkę lub pouczone. Natomiast brak było informacji w sześciu przypadkach. [Dowód: akta kontroli str. 210-211]

2.3.7. W oparciu o informacje zebrane na podstawie obserwacji przy prowadzeniu monitoringu wizyjnego podejmowano działania w celu lepszego rozlokowania patroli. Między innymi rynek Kielc oraz pobliskie ulice objęte zostały stałym całodobowym nadzorem patroli Straży.

Jak wyjaśnił Komendant Straży *zahamowało to w znacznej mierze zapędy chuliganów, a przede wszystkim pozwoliło na natychmiastową reakcję służb porządkowych wobec naruszeń prawa.* [Dowód: akta kontroli str. 23]

2.3.8. W strukturze Komendy Straży nie wyodrębniono sekcji bądź grupy strażników, pozostających jedynie do dyspozycji Centrum. Dyżurny Straży kieruje na miejsce zdarzenia „wolny patrol”. [Dowód: akta kontroli str. 110-140]

2.3.9. Policja ma możliwość przejęcia funkcji monitoringu w sytuacjach tego wymagających. Policja posiada dziewięć stacji roboczych monitoringu rozmieszczonych w Komendach Wojewódzkiej i Miejskiej oraz czterech posterunkach rozmieszczonych na terenie Kielc. System monitoringu pracuje w oparciu o oprogramowanie Avigion Controll Center i umożliwia wyświetlanie obrazu z kamer oraz przejęcie funkcji systemu monitoringu na każdej wybranej stacji roboczej w zakresie przełączania kamer oraz sterowania kamerami obrotowymi. Pozostałe funkcje, takie jak administrowanie systemem, przetwarzanie, w tym kopiowanie zdjęć jest dostępne wyłącznie w Centrum przez uprawnionego operatora. [Dowód: akta kontroli str. 24]

2.3.10. Nie organizowano wspólnych szkoleń lub ćwiczeń operatorów systemu monitoringu, strażników i Policji w zakresie obsługi miejskiego systemu monitoringu

wizyjnego. Pracownicy monitoringu wizyjnego, jak również Policji zostali odrębnie przeszkoleni przez przedstawicieli firmy, która zainstalowała System, w zakresie jego technicznej obsługi.

Do chwili uruchomienia Miejskiego Centrum 2 listopada 2011 r. o lokalizacji kamer decydowała Policja, która była administratorem systemu. Obecnie rozmieszczanie kamer prowadzone jest przez Straż we współpracy z przedstawicielami KMP.

Na ogólną liczbę 95 aktualnie funkcjonujących kamer 43 stanowi własność Miasta, 32 Spółdzielni Mieszkaniowej „Domator” 20 jest własnością Komendy Wojewódzkiej Policji. Obsługę techniczną w zakresie napraw, konserwacji i ustawiania kamer prowadzą jednostki, które są właścicielami kamer. Koordynację w zakresie synchronizacji prowadzi Centrum. [Dowód: akta kontroli str.10-12, 24, 142]

2.3.11. Jednostka prowadząca miejski system monitoringu wizyjnego oraz dyżurni Straży nie informowali Policji o problemach związanych z prawidłową reakcją na zdarzenia stwierdzone podczas prowadzenia monitoringu, ponieważ nie stwierdzili braku lub niewłaściwej reakcji Policji na zdarzenia stwierdzone podczas prowadzenia monitoringu. [Dowód: akta kontroli str.24-25]

2.3.12. W Komendzie Straży nie wyznaczono żadnego strażnika do bieżących kontaktów z Policją. Jak wyjaśnił Komendant Straży *kontakty te wymagają w wielu przypadkach określenia ilości sił i środków przewidzianych do służby, zabezpieczenia imprez czy uroczystości. Uznałem, że właściwymi osobami w tym zakresie będą osoby z kierownictwa Straży. Bieżący kontakt i spotkania robocze z Policją są prowadzone przez Komendanta Straży i jego Zastępcę. W 2012 r. Komendant Straży odbył pięć spotkań z Komendantem Miejskim Policji lub jego Zastępcą, natomiast w 2013 r. Komendant Straży odbył dwa spotkania, natomiast Zastępca Komendanta Straży trzy spotkania w zakresie zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego na terenie miasta Kielce.* [Dowód: akta kontroli str. 285-286]

2.3.13. Z informacji uzyskanych z KMP wynika, że Policja jest w posiadaniu informacji dotyczącej rozmieszczenia wszystkich kamer monitoringu wizyjnego na terenie Kielc. W okresie objętym kontrolą Policja nie zwracała się do Straży o prowadzenie monitoringu w obszarze zdarzenia, o którym otrzymała zgłoszenie od mieszkańców.

Według Komendanta Miejskiego Policji *prowadzona jest bardzo dobra współpraca KMP z WZKiB, której skutki w sposób widoczny przedkładają się na porządek publiczny oraz zwiększenie poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnej.*

W przypadku zaistnienia przestępstwa w rejonie objętym monitoringiem, zapis z kamer był pomocny w ustaleniu i zatrzymaniu sprawców przestępstw i wykroczeń. KMP ma natychmiastowy i nieograniczony dostęp do materiału zabezpieczonego przez monitoring miejski. Rodzaj i technologia wykonania zamontowanych kamer nie zawsze jednak pozwala na maksymalne objęcie swym zasięgiem miejsca monitorowania. [Dowód: akta kontroli str. 211]

14. Komendant Straży przekazał Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Kielcach, informacje o współpracy między Strażą a Policją przed upływem 31 stycznia 2011 r. oraz 2012 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 9b ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych². Wykazane w informacji dane w zakresie środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń publicznych były rzetelne. [Dowód: akta kontroli str. 212-220]

² Dz. U Nr 123, poz. 779 ze zm.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewyznaczeniu spośród strażników miejskich przedstawiciela do utrzymywania bieżących kontaktów z Policją.

Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w § 2 ust.1. rozporządzenia 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 współpracy³ - *komendanci straży i komendanci jednostek organizacyjnych Policji realizują współpracę, o której mowa w art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, w szczególności przez:*

- 1) *okresowe spotkania komendantów lub osób przez nich wyznaczonych, w celu dokonywania ocen zagrożenia bezpieczeństwa ludzi oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego, a także wytyczania wspólnych zadań;*
- 2) *wzajemne, bieżące konsultacje w zakresie wykonywanych zadań;*
- 3) *organizowanie odpraw w przypadku konieczności podjęcia wspólnych zadań straży i Policji;*
- 4) *wyznaczenie strażników gminnych (miejskich), zwanych dalej "strażnikami", i policjantów do utrzymywania bieżących kontaktów.*

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

3. Finansowanie kosztów budowy i funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu
faktycznego

3.1. Straż jako jednostka budżetowa nie ponosiła kosztów związanych z budową miejskiego systemu monitoringu wizyjnego. Wydatki poniesione w tym zakresie zostały sfinansowane z budżetu miasta Kielce i wyniosły 1.729,3 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą na funkcjonowanie systemu monitoringu wizyjnego Straż wydatkowała 685,0 tys. zł, z tego w 2011 r. (od 2 listopada) – 90,1 tys. zł oraz w 2012 r. – 594,9 tys. zł. Koszty osobowe wyniosły 629,9 tys. zł, z tego w 2011 r. – 90,1 tys. zł, oraz 2012 r. – 539,8 tys. zł. Wydatki związane z eksploatacją systemu monitoringu Straż zaczęła ponosić od 2012 r. i wyniosły one 55,1 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 199-200, 289-291]

3.2. Jednostka prowadząca miejski system monitoringu wizyjnego w okresie objętym kontrolą miała zapewnione środki dla prawidłowego funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego. [Dowód: akta kontroli str. 292, 293]

3.3. W okresie objętym kontrolą Straż nie dokonywała wydatków w zakresie monitoringu wizyjnego, na sfinansowanie dostaw, usług i robót budowlanych, które winny być zamawiane zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴. [Dowód: akta kontroli str. 294]

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie powyższe działania w badanym obszarze.

³ Dz. U. Nr. 220, poz. 1732

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

4. Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych⁵ oraz rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych⁶

4.1. Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych

Opis stanu faktycznego

4.1.1. Straż zapewniła środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych oraz zabezpieczyła je przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranieniem przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem. Jako administrator danych, prowadziła dokumentację opisującą sposób przetwarzania danych oraz ewidencję osób upoważnionych do ich przetwarzania.

Komendant Straży zarządzeniem z dnia 27 listopada 2006 r. w sprawie ochrony danych osobowych (zaktualizowanym w 2011 i 2012 r. w wyniku przejęcia Centrum) wprowadził:

- politykę bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w Straży,
- instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych,
- instrukcję postępowania w sytuacji naruszenia ochrony danych osobowych.

Ewidencja osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych zawierała: imię i nazwisko osoby upoważnionej, sekcję, datę nadania, zakres przetwarzania danych osobowych, miejsce przetwarzania.

Każdy pracownik posiadający dostęp do bazy danych odbył stosowne przeszkolenie przeprowadzone przez kierownika Kancelarii Tajnej Urzędu Miasta Kielce.

Pomieszczenia Centrum objęte są zintegrowanym systemem alarmowym i kontroli dostępu ADVISOR MASTER. W systemie tym dokonywana jest również rejestracja wejść i wyjść. Do Centrum dostęp mają uprawnione osoby posługujące się indywidualnym kartami dostępu.

Dostęp do danych posiadają wszyscy operatorzy na zasadzie pracy w programie jako zwykły użytkownik, z opcją odtwarzanie materiału wizyjnego i zapisu zdjęć na serwerze. Materiał wizyjny jest możliwy do zgrania wyłącznie po podaniu hasła. Do zgrania materiału wizyjnego upoważniona jest osoba która posiada poświadczenie bezpieczeństwa z odpowiednią klauzulą, wydane przez ABW oraz poświadczenie bezpieczeństwa wydane przez Komendę Miejską Policji w Kielcach.

Dane kopiowane na nośniki zewnętrzne w formie CD, DVD, USB przekazywane uprawnionym podmiotom (sąd, prokuratura, Straż, Policja) na podstawie ich pisemnych wniosków są odnotowywane w rejestrze nagrań z monitoringu wizyjnego, prowadzonym w formie papierowej.

Zastosowano środki bezpieczeństwa na poziomie wysokim.

W ocenie NIK sposób prowadzenia i zakres dokumentacji opisującej sposób przetwarzania danych osobowych oraz środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych są zgodne z określonymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków

⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

⁶ Rozporządzenie 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) (Dz. U. Nr 220, poz. 1720).

technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych ⁷. [Dowód: akta kontroli str. 27-28, 144-173]

2. Nie wystąpiły przypadki udostępniania nagrań mieszkańcom miasta na ich wniosek. Osoby te były informowane o możliwości zabezpieczenia nagrania i udostępnienia uprawnionym do tego organom. [Dowód: akta kontroli str.174]

3. Straż prowadząca system monitoringu wizyjnego, jako administrator danych, w dniu 11 lutego 2011 r. zgłosiła zbiór danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (GIODO). Według zaświadczenia z dnia 9 marca 2011 r. zgłoszony zbiór danych został zarejestrowany pod nazwą „MB_Strażnik”. Na zgłoszony zbiór danych osobowych składa się program komputerowy „MB STRAŻ” (w skład, którego wchodzi trzy moduły tematyczne „MB_Strażnik”, „MB_Interwencja”, „Zdarzenia”) oraz „Rejestr Spraw o Wykroczenia” i „Rejestr dyspozycji usunięcia lub przemieszczenia pojazdów”. Baza danych zapisu dokonywanego przez Centrum nie została zgłoszona do GIOGO, gdyż *według Komendanta Straży zapisy obrazu nie spełniają definicji zbioru osobowego podlegającego rejestracji w GIOGO*. [Dowód: akta kontroli str. 175-182,295-298]

Ustalone
nieprawidłowości

Komendant Straży Miejskiej w Kielcach, jako administrator danych osobowych, nie dopełnił obowiązku, wynikającego z art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych, tj. zgłoszenia do rejestracji GIOGO zbiorów zapisów zarejestrowanych przez kamery tworzące miejski system monitoringu wizyjnego, zbieranych i przechowywanych w celu ewentualnej identyfikacji osób uczestniczących w zdarzeniach naruszających przepisy prawa. Utrwalone obrazy z poszczególnych kamer zawierały m.in. zbliżenia wizerunków osób (np. spożywających alkohol w miejscach publicznych, zakłócających porządek) i numery rejestracyjne pojazdów (np. nieprawidłowo zaparkowanych), a ich identyfikacja możliwa była w toku wykonywania uprawnień nadanych Straży na podstawie ustawy o strażach gminnych (tj. takich czynności jak np. legitymowanie uczestników zdarzeń, wzywanie ustalonych właścicieli pojazdów). Dostęp do przedmiotowych danych osobowych możliwy był według kryterium miejsca zdarzenia (obraz z każdej kamery monitoringu zapisywany był na odrębnej ścieżce, tj. wyodrębnionym obszarze rejestratora) oraz chronologicznie według kryterium daty i czasu zdarzenia. W takich przypadkach dotarcie do danych konkretnej osoby było możliwe bez konieczności manualnego przeglądania całego nagrania lub jego obszernego fragmentu. Umożliwiały to sporządzane przez operatorów - w celu dokumentowania informacji z przebiegu czynności obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych - „notatki urzędowe”, które zawierały m.in.: datę i godzinę stwierdzenia zdarzenia, numer kamery i jej lokalizację oraz krótki opis zdarzenia. [Dowód: akta kontroli str.175-182, 185-199, 295-302]

4.2. Realizacja obowiązków wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r.⁸ w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych

Opis stanu
faktycznego

4.2.1. Okres przechowywania w Centrum zarejestrowanego obrazu zdarzeń niezawierającego dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego albo postępowania w sprawach o wykroczenia lub dowodów mających znaczenie dla tych postępowań jest zgodny z określonym w § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady

⁷ Dz. U. Nr 100, poz. 1024.

⁸ Dz. U. Nr 220, poz.1720.

Ministrów w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, tj. nie krótszy niż 20 dni od daty dokonania nagrania i nie dłuższy niż 60 dni i wynosi w zależności od każdego z czterech funkcjonujących serwerów od 27 do 30 dni.

Po upływie powyższych terminów zarejestrowane obrazy są automatycznie kasowane. [Dowód: akta kontroli str. 183]

4.2.2. W okresie funkcjonowania Centrum nie dokonywano zniszczeń nagrań w sposób ręczny, wymagający udokumentowania tej czynności notatką służbową. Skopiowane z systemu nagrania przesłane innym uprawnionym jednostkom do wykorzystania jako dowody do czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, lub jako dowody popełnionych przestępstw również po upływie wyżej przedstawionego okresu przechowywania ulegają automatycznemu skasowaniu. [Dowód: akta kontroli str. 184]

4.2.3. W przypadku zdarzenia naruszającego porządek publiczny informacje z przebiegu czynności obserwowania i rejestrowania obrazu dokumentowane i archiwizowane są w postaci notatki urzędowej, sporządzanej przez operatora systemu. W notatce podawana jest data i godzina obserwacji, imię i nazwisko oraz stanowisko osoby dokonującej obserwacji, miejsce i opis zdarzenia, wynik obserwacji. [Dowód: akta kontroli str.185-199]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, 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 Kontroli⁹, wnioskuje o:

1. Wyznaczenie spośród strażników miejskich przedstawiciela do utrzymywania bieżących kontaktów z Policją.
2. Zgłoszenie do Głównego Inspektoratu Ochrony Danych Zbiórów zapisów zarejestrowanych przez kamery tworzące miejski system monitoringu wizyjnego, zbieranych i przechowywanych w celu ewentualnej identyfikacji osób uczestniczących w zdarzeniach naruszających przepisy prawa.

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.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, dnia czerwca 2013 r.

Kontroler
Andrzej Kamiński
Główny specjalista kontroli
państwowej

Wicedyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach
Tadeusz Mikołajewicz

.....
Podpis

.....
Podpis