



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-03-02/2013
P/13/154

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/154 – Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.

Kontroler Marek Tarnawski, główny specjalista k.p. - upoważnienie do kontroli nr 84038 z dnia 31 stycznia 2013 r.

[akta kontroli, str. 1-2]

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Sieradz, 98-200 Sieradz, Plac Wojewódzki 1, zwany dalej „Urzędem”.

Kierownik jednostki kontrolowanej Jacek Walczak – Prezydent Miasta Sieradza.

[akta kontroli, str. 3-8]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła w szczególności prawidłowe działania podejmowane przez Urząd na etapie projektowania i budowy systemu monitoringu miejskiego, a także zapewnienie i oszczędne wydatkowanie środków finansowych związanych z jego funkcjonowaniem. Pozytywnie oceniono również prawidłowe wykorzystywanie systemu dla zapewnienia poprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa mieszkańców oraz wymianę informacji z Komendą Powiatową Policji w Sieradzu (zwaną dalej „KPP” lub „Komendą”) w zakresie obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Ustanowienie strategii bezpieczeństwa w gminie.

Planowane i podejmowane działania służące ochronie porządku publicznego na terenie Miasta, wskazane zostały w przyjętym przez Radę Miejską w Sieradzu programie zapobiegania przestępczości oraz zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli pod nazwą „Bezpieczny Sieradz”². Program ten, zaplanowany i realizowany w latach 2006-2010, zakładał m.in. rozbudowę systemu

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

² Załącznik do Uchwały nr XLV/384/2006 z dnia 29 czerwca 2006 r.

monitoringu, w szczególności w obiektach oświatowo-wychowawczych, przemysłowych, kulturalnych, zabytkowych i administracyjno-usługowych.

Sprawy dotyczące poprawy bezpieczeństwa publicznego ujęte zostały również w Planie Rozwoju Lokalnego Miasta Sieradza, opracowanym na lata 2007-2015³ oraz w projektach rozwojowych związanych z rewitalizacją Starego Miasta⁴. W przyjętych do realizacji zadaniach związanych z bezpieczeństwem publicznym rekomendowano m.in. rozbudowę monitoringu miejskiego oraz kompleksowe współdziałanie z organami oraz instytucjami państwowymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne. Założono, że planowane działania przyczynią się do ograniczenia negatywnych aspektów funkcjonowania miasta.

[akta kontroli, str.: 146; 156-186; 210-220]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

2. Projektowanie systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu
faktycznego

2.1. Rozpoznanie zagrożeń w rejonach planowanego monitoringu wizyjnego miasta

Rozmieszczenie kamer systemu monitoringu miejskiego poprzedzone było analizą i zdefiniowaniem występujących zagrożeń w planowanych miejscach obserwacji. Przy projektowaniu systemu, wykorzystane zostały informacje uzyskane od służb odpowiedzialnych za ochronę porządku publicznego oraz wskazane przez społeczność lokalną. Między innymi wykorzystane zostały coroczne informacje o stanie ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego składane przez miejscowe instytucje i organy państwowe oraz informacje z realizacji programu „Bezpieczny Sieradz” zawierające statystyki zdarzeń, w których interweniowała Straż Miejska. Celem ogólnym obserwacji obszarów miasta było ograniczenie zjawisk zakłócania ładu i porządku publicznego oraz niszczenia mienia. Monitorowanie wybranych obszarów związane było w szczególności z bezpieczeństwem w miejscach dużych skupisk mieszkańców (parkingi, centra handlowe) oraz w miejscach o dużym natężeniu ruchu osób i pojazdów (newralgiczne skrzyżowania miasta, dworzec

³ Uchwała nr XVII/137/2007 z dnia 27 grudnia 2007 r.

⁴ Strategia Rozwoju Miasta na lata 2010-2020 przyjęta przez Prezydenta Miasta Sieradza w marcu 2010 r.

PKS). Obserwacja miała również przyczynić się do eliminowania zagrożeń wynikających z nie przestrzegania przepisów ruchu drogowego.

[akta kontroli, str.: 89-106; 136-140; 187-199; 221-309]

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

Opis stanu
faktycznego

Porozumieniem z dnia 25 czerwca 2004 r., zawartym pomiędzy Prezydentem Miasta Sieradza i P.o. Komendanta Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi, ustalone zostały zasady wzajemnej współpracy przy tworzeniu systemu monitoringu dla Miasta Sieradza. Na mocy tego porozumienia, Gmina Miasto Sieradz zobowiązała się wykonać: kompletną dokumentację projektową oraz zainstalować kamery monitorujące (szybkoobrotowe i stałe wraz z transmisją wizji i systemem sterującym), w uzgodnionych z KPP punktach na terenie miasta. Ponadto Miasto zobowiązało się do wyposażenia technicznego centrum monitoringu w pomieszczeniach KPP w Sieradzu. Realizacja tego zadania odnosiła się m.in. do wyposażenia technicznego w zakresie sterowania systemem i pozycją kamer, rejestracji zdarzeń i archiwizacji obrazu. Z porozumienia wynikało, że podcentrum monitoringu zlokalizowane będzie w pomieszczeniach Straży Miejskiej.

Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi zobowiązała się natomiast do przygotowania pomieszczeń na centrum monitoringu, w ramach budowanego systemu wspomagania dowodzenia w KPP w Sieradzu oraz obsługi tego centrum przez przeszkolonych pracowników KPP w Sieradzu. Funkcjonariuszom Straży Miejskiej w Sieradzu umożliwiono także pełnienie dyżurów w centrum monitoringu jak i korzystanie z archiwizowania zapisu obrazu, w ramach obowiązujących przepisów prawa bądź uzgodnionych zasad. Przyjęte zobowiązania wykonywane były ze środków finansowych poszczególnych stron porozumienia, a koszty związane z eksploatacją, konserwacją i naprawami systemu pokrywała Gmina Miasto Sieradz.

[akta kontroli str. 82-85]

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

Opis stanu
faktycznego

Porozumieniem z dnia 23 listopada 2012 r. zawartym pomiędzy Prezydentem Miasta Sieradza i Komendantem Powiatowym Policji w Sieradzu w sprawie ustalenia szczegółowych form oraz zasad współpracy Komendy Powiatowej Policji w Sieradzu ze Strażą Miejską w Sieradzu ustalono, że współpraca Policji i Straży Miejskiej polega w szczególności na:

- stałej wymianie informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego,
- utrzymywanie stałego systemu łączności Policji i Straży Miejskiej, uwzględniającego lokalne potrzeby i możliwości oraz zapewniającego utrzymanie stałej łączności między jednostkami Policji i Straży Miejskiej,
- koordynowaniu rozmieszczenia służb policyjnych i Straży Miejskiej, w czasie zagrożeń występujących na terenie miasta Sieradza,
- wspólnym prowadzeniu działań porządkowych w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach publicznych,
- wymianie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Z treści porozumienia nie wynika, aby został określony sposób organizacji łączności Straży Miejskiej z Policją oraz zasady korzystania przez dyżurnego Policji z Systemu Monitoringu Wizyjnego (SMW). W porozumieniu nie określono również zasad reakcji Policji na powiadomienie o prawdopodobnym lub zaistniałym zdarzeniu naruszającym porządek publiczny, o którym Straż Miejska (operator systemu) podjęła wiedzę przy wykorzystaniu miejskiego monitoringu wizyjnego.

Według wyjaśnień Prezydenta Miasta „(...) Nie określono /opisano/ procedur postępowania operatora SMW Miasta Sieradza w sytuacji zidentyfikowania, zaobserwowania za pomocą monitoringu zdarzeń lub zagrożeń naruszających porządek publiczny. Nie mniej jednak w ww. sytuacjach, po odnotowaniu ich (czas, miejsce zdarzenia, nr kamery, osoba/patrol, której przekazuje się zdarzenie do podjęcia interwencji), w Rejestrze Pracy Systemu Monitoringu Wizyjnego miasta Sieradza, przez operatora systemu, podejmowane są natychmiastowe decyzje /wymiana informacji, konsultacje telefoniczne/ zmierzające do bezzwłocznego rozpoczęcia realizacji interwencji”

W porozumieniu określono, iż w sytuacjach kryzysowych, w szczególności wypadków losowych, katastrof, wymagających podjęcia natychmiastowych działań na rzecz mieszkańców miasta Sieradza, będzie istniała możliwość tworzenia wspólnych dwuosobowych patroli złożonych z policjantów Komendy Powiatowej Policji oraz strażników Straży Miejskiej, a terminy wspólnych służb będą na bieżąco ustalane zgodnie z potrzebami przez Komendanta Straży Miejskiej i Naczelnika Wydziału Prewencji KPP.

[akta kontroli str. 79-81; 86-88; 19-20]

2.4. Zaprojektowanie systemu monitorowania skuteczności systemu monitoringu wizyjnego miasta.

Opis stanu
faktycznego

Zarządzeniem Nr 22/07 z dnia 20 grudnia 2007 r. Prezydent Miasta wprowadził Regulamin Organizacyjny Urzędu⁵ w którym określono, że koordynowanie przedsięwzięć polegających na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Miasta oraz utrzymywanie współpracy w tym zakresie z właściwymi organami, należy do zadań Biura Bezpieczeństwa Obywateli.

Kontrola instytucjonalna Urzędu, jak i audytor wewnętrzny, nie prowadzili badania miejskiego monitoringu wizyjnego pod kątem skuteczności, wydajności i prawidłowości jego funkcjonowania. Nie zostały ustalone również procedury pozwalające na ocenę skuteczności tego systemu.

Prezydent Miasta Sieradza wyjaśnił, że: „*Urząd Miasta Sieradza zarówno na etapie projektowania wstępnego – koncepcyjnego jak i na etapie wdrażania systemu nie określił wskaźników rezultatów pozwalających ocenić skuteczność funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego. (...)*” W dalszej części wyjaśnień podał, że: „*taka statystyka prowadzona jest przez Straż Miejską*”

W okresie objętym kontrolą, Straż Miejska w Sieradzu prowadziła analizy występujących zdarzeń w strefach objętych i nieobjętych zasięgiem kamer. Analizy te wskazują, że w strefach objętych zasięgiem kamer następuje zmniejszenie napadów, wybryków chuligańskich, kradzieży i niszczenia mienia, a także przypadków naruszeń zasad ruchu drogowego.

[akta kontroli str. 147; 151-155;]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

3. Funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

3.1. Wykonywanie czynności nadzoru przez organ wykonawczy gminy dotyczących miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

Opis stanu
faktycznego

Zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Miasta realizowane były przez Biuro Bezpieczeństwa Obywateli, które odpowiada również za utrzymywanie współpracy w tym zakresie z właściwymi organami. Straż Miejska w Sieradzu jest jednostką organizacyjną Miasta prowadzącą działalność w formie jednostki budżetowej. Urząd posiadał dane statystyczne dotyczące zdarzeń z obszaru i okresu funkcjonowania monitoringu, udostępniane przez Straż Miejską i Policję. Są one opracowywane w formie corocznych informacji o stanie ładu,

⁵ Zarządzenie Nr 221/07 obowiązujące od 1 stycznia 2008 r.

porządku i bezpieczeństwa publicznego na terenie miasta Sieradza. Zawierały one dane liczbowe przestępstw takich jak: kradzieże, kradzieże z włamaniem i rozboje, z uwzględnieniem ulic Sieradza, na których zdarzenia tego rodzaju miały miejsce. Urząd nie posiadał natomiast odrębnych danych dotyczących naruszeń porządku publicznego, na obszarach przylegających do terenów objętych monitoringiem.

[akta kontroli, str.: 25; 147; 200-209; 221-292]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK wprowadzenie bieżącej analizy efektów działania miejskiego monitoringu wizyjnego może ułatwić ocenę jego skuteczności a tym samym wpłynąć na podjęcie działań w celu jego poprawy.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w powyższym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

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

W kontrolowanych latach w budżecie Miasta Sieradza zabezpieczone były środki finansowe na funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

Projekty planów finansowych w swojej szczegółowości nie wyodrębniały wydatków wyłącznie na system monitoringu wizyjnego miasta. Wydatki te, obok innych wydatków, planowane były w czterech paragrafach (§ 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia § 4260 – Zakup energii § 4270 – Zakup usług remontowych § 4430 – Różne opłaty i składki)

Przeprowadzona analiza planowanych wydatków i ich wykonania w wymienionych paragrafach wykazała, że były one dostosowane do rzeczywistego wykonania. W porównaniu do projektu planu, wykonanie było w poszczególnych latach wyższe, ale kwoty wydatków zostały zabezpieczone w budżecie Miasta.

Koszty eksploatacji systemu w latach 2010 – 2012 wyniosły łącznie:

- dzierżawa (wynajem) powierzchni ścian budynków
słupów w celu podwieszenia kamer wizyjnych - 1 050 zł
- koszt zasilania energią elektryczną kamer wizyjnych - 15 835 zł
- demontaż i montaż kamer wizyjnych
(remonty elewacji, poprawa pola widzenia kamer) - 3 598 zł

– naprawy pogwarancyjne systemu wideomonitoringu	- 32 719 zł
– konserwacja i utrzymanie w sprawności systemu wideomonitoringu miasta	- 30 765 zł
– inne koszty (ubezpieczenie)	- 4 190 zł
Razem	- 88 156 zł

[akta kontroli, str.: 23-24; 310-330]

4.2. Oszczędność wydatkowania środków na budowę i funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

Opis stanu
faktycznego

4.2.1. Na podstawie umowy na wykonanie monitoringu wizyjnego Miasta Sieradza ustalono, że:

Stronami umowy były: Miasto Sieradz i firma „ComArch” Spółka Akcyjna w Krakowie. Umowa została zawarta w dniu 9 grudnia 2004 r. Zobowiązywała ona wykonawcę do wykonania, w wyniku wygranego przetargu nieograniczonego, zadania pn. „Monitoring wizyjny miasta Sieradza”, w tym wykonanie dokumentacji projektowej, dostawę i instalację zintegrowanych kamer monitorujących z oprzyrządowaniem, transmisję danych wraz z oprogramowaniem sterującym, wyposażenie centrum monitorującego i archiwizującego w Komendzie Powiatowej Policji w Sieradzu, wyposażenie podcentrum monitorującego i archiwizacji w Straży Miejskiej. Wykonanie umowy określono na 4 lutego 2005 r. Wynagrodzenie brutto za wykonanie przedmiotu umowy określono w wysokości 571.104,00 zł.

Uchwałą Nr XXXII/289/2005 z dnia 16 czerwca 2005 r. Rada Miejska w Sieradzu postanowiła wyposażyć Straż Miejską w Sieradzu w mienie obejmujące system monitoringu wizyjnego Miasta Sieradza.

W dniu 18 lipca 2005 r. nastąpiło przekazanie Straży Miejskiej systemu monitoringu wizyjnego o wartości początkowej 574.103,98 zł.

W dniu 20 kwietnia 2007 r. Straż Miejska w Sieradzu zawarła umowę użyczenia z Komendą Wojewódzką Policji w Łodzi na mocy której Komenda Powiatowa Policji w Sieradzu bezpłatnie użytkuje sprzęt monitoringu wizyjnego zainstalowany w pomieszczenia KPP.

4.2.2. Wyboru wykonawcy zamówień na dostawy, wykonanie usług dotyczących rozbudowy i funkcjonowania SMW dokonano na podstawie wyboru najkorzystniejszej oferty. Z trzech złożonych ofert wybrano ofertę firmy Telebit s.c. z ceną 861 zł (brutto miesięcznie). Pozostałe oferty były w wysokości 1168,50 zł i 1845 zł.

Zawarta umowa na wykonanie serwisu monitoringu wizyjnego Miasta Sieradz dotyczyła:

- utrzymywania monitoringu wizyjnego w stanie pozwalającym na pełne wykorzystanie pełnych możliwości systemu,
- wykonywania serwisu monitoringu zainstalowanego w siedzibie Straży Miejskiej i Komendzie Powiatowej Policji w Sieradzu.

Umową określono zakres prac serwisowych (m.in. dokonywanie kwartalnych przeglądów serwisowych, w tym czyszczenie kloszy kamer, sprawdzanie poprawności funkcjonowania baz danych, wykonywanie czynności serwisowych podczas awarii urządzenia lub systemu). Ustalono także czas reakcji serwisowej w przypadku awarii systemu. W kontrolowanym okresie wykonawca wywiązywał się z warunków umowy.

[akta kontroli, str.: 141-144; 334-371; 377-378]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

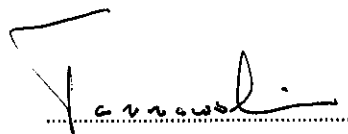
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Łodzi.

Łódź, dnia 29 maja 2013 r.

Kontroler
Marek Tarnawski
główny specjalista kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Z upoważnienia Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor

