



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-03-03/2013
P/13/154

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

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/Kontrolerzy Dariusz Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84041 z dnia 4 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Łęczycy, zwany dalej „Urzędem”, ul. Konopnickiej 18, 99 – 100 Łęczycza.

Kierownik jednostki kontrolowanej Andrzej Olszewski Burmistrz Łęczycy.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ utworzenie i funkcjonowanie systemu miejskiego monitoringu wizyjnego oraz jego wpływ na ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwo obywateli w mieście Łęczycza.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę - Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła w szczególności prawidłowe działania podejmowane przez Urząd na etapie projektowania i budowy systemu monitoringu miejskiego oraz jego funkcjonowania po rozbudowie w 2012 r. Działania te dotyczyły w szczególności: zapewnienia przez Urząd środków finansowych na jego budowę i funkcjonowanie oraz oszczędne ich wydatkowanie, a także ustalenie zasad współpracy z Policją, z wykorzystaniem możliwości systemu.

Wykazane w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły nieprzestrzegania obowiązków wynikających ze stanu prawnego w zakresie ochrony danych osobowych, w tym dotyczących: dostępu osób nieuprawnionych do danych osobowych przetwarzanych w związku z funkcjonowaniem monitoringu oraz okresu przechowywania archiwalnych obrazów z kamer. Nieprawidłowości dotyczyły również dokumentowania czynności z obserwacji obrazów.

Stan kadrowy osób obsługujących monitoring, brak szczegółowych procedur powiadamiania i postępowania w przypadkach zidentyfikowanych zagrożeń, a także nieprzeprowadzenie analiz skuteczności monitoringu – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – nie zapewniały efektywnego wykorzystania możliwości systemu.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustanowienie strategii bezpieczeństwa w mieście Łęczycza.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Cele monitoringu wizyjnego w systemie bezpieczeństwa w mieście.

Planowane i podejmowane działania służące ochronie porządku publicznego na terenie miasta, wskazane zostały w przyjętych przez Radę Miasta Łęczycza, opracowaniach dotyczących strategii rozwoju. Ustalono w opracowaniach zasady monitorowania miejsc najbardziej zagrożonych, systematycznego powiększania obszaru miasta podlegającego obserwacji oraz bieżącej współpracy w tym zakresie Straży Miejskiej z Policją, stanowiły spójne elementy systemu służącego ochronie porządku publicznego.

W Strategii Rozwoju dla Miasta Łęczycza na lata 2007-2013, w ramach zagospodarowania infrastrukturalnego przewidziano realizację programu pn. „Zwiększenie poziomu świadczonych usług społecznych”, w tym projektu „Wzrost bezpieczeństwa publicznego mieszkańców i odwiedzających region turystów”. W przyjętych do realizacji zadaniach zaplanowano m.in. budowę monitoringu miasta i placówek oświatowych oraz kompleksową współpracę z Policją w zakresie zachowania ładu, porządku i bezpieczeństwa na terenie miasta.

Poprawa bezpieczeństwa została również ujęta w Strategii rozwoju Gminy Miasto Łęczycza na lata 2013-2020. Zadania w tym zakresie wskazane zostały przez mieszkańców (w przeprowadzonej ankiecie), jako istotny obszar, wymagający działań. Wnioskowano w szczególności o zwiększenie ilości patroli policyjnych i straży miejskiej oraz rozbudowę monitoringu miejskiego. W ramach realizacji celu operacyjnego związanego z bezpieczeństwem, rekomendowano objęcie monitoringiem obszaru całego miasta, bez naruszania podstawowych swobód obywatelskich i wkraczania w sferę życia prywatnego. Założono, że planowane działania pozwolą na lepszą kontrolę zachowań niepożądanych i przyczynią się do znacznego ograniczenia liczby wykroczeń.

[Dowód: akta kontroli str. 5-13]

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Projektowanie systemu monitoringu wizyjnego miasta.

Opis stanu
faktycznego

Rozmieszczenie kamer systemu monitoringu miejskiego poprzedzone było analizą i zdefiniowaniem występujących zagrożeń, w planowanych miejscach obserwacji. Przy projektowaniu systemu, wykorzystane zostały informacje pozyskane od służb odpowiedzialnych za ochronę porządku publicznego oraz wskazane podczas konsultacji ze społecznością lokalną. Określone zostały zasady korzystania przez Policję z systemu miejskiego monitoringu wizyjnego.

2.1. Rozpoznanie zagrożeń w rejonach planowanego monitoringu wizyjnego miasta.

W latach 2005 – 2007 zainstalowane zostały kamery monitorujące 8 obszarów miasta. Wybór obszarów poddawanych obserwacji dokonany został w oparciu o analizy zdarzeń i zagrożeń, prowadzone przez Straż Miejską. Przy wyznaczaniu miejsc objętych monitorowaniem korzystano z ustaleń wypracowanych na spotkaniach przedstawicieli: Urzędu Miejskiego, Straży Miejskiej, Komendy Powiatowej Policji, wspólnot mieszkaniowych.

Celem ogólnym obserwacji obszarów miasta było ograniczenie zjawiska zakłócania ładu i porządku publicznego oraz niszczenia mienia. Monitorowanie wybranych obszarów związane było w szczególności z bezpieczeństwem w miejscach organizacji imprez masowych (stadion sportowy, obiekty zabytkowe, place) oraz w miejscach o dużym natężeniu ruchu osób i pojazdów (targowisko miejskie, dworzec PKS). Obserwacja miała również przyczynić się do eliminowania zagrożeń wynikających z nie przestrzegania przepisów ruchu drogowego.

W 2012 roku – w wyniku realizacji projektu dotyczącego rewitalizacji Łęczyckiej Starówki – dokonano rozbudowy miejskiego monitoringu wizyjnego. W ramach zadań objętych projektem, wykonano system monitorowania odnowionych fragmentów miasta. Zamontowano 5 kamer szybkoobrotowych oraz 1 kamerę stacjonarną (2 kamery szybkoobrotowe wykorzystano w ramach modernizacji istniejących, pozostałe zainstalowane zostały w nowych miejscach i zwiększały obszar miasta poddany monitoringowi). Zwiększony zakres obserwacji terenu Łęczyckiej Starówki był zgodny z postulatami mieszkańców zgłaszanymi w trakcie konsultacji. Zmodernizowano centrum nadzoru w siedzibie Straży Miejskiej oraz utworzono centrum pomocnicze w siedzibie Komendy Powiatowej Policji w Łęczycy (zwanej dalej również KPP w Łęczycy lub Komendą).

Do utworzonego miejskiego systemu monitoringu wizyjnego włączone zostały również kamery monitoringu Zespołu Zamkowego w Łęczycy.

[Dowód: akta kontroli str. 14-32]

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

Komenda Powiatowa Policji w Łęczycy, uczestniczyła na zasadzie konsultacji, przy tworzeniu systemu obserwacji miejsc zagrożonych przestępczością. Podczas odpraw połączonych patroli policjantów i strażników, Komenda przekazywała dane z analizy bezpieczeństwa oraz zagrożeń przestępstwami i wykroczeniami na terenie miasta. Pozyskane informacje Urząd wykorzystał przy wyborze obszarów przewidzianych do monitorowania.

W projektowanym systemie monitoringu, przewidziano lokalizację centrum nadzoru w siedzibie KPP w Łęczycy. W okresie 2005 – 2009 (do kwietnia) w siedzibie Policji funkcjonowało – obsługiwane przez funkcjonariuszy – główne studio (umożliwiające podgląd obrazów w czasie rzeczywistym oraz ich rejestrację), a począwszy od 2013 roku centrum pomocnicze (zapewniające wyłącznie możliwość podglądania obrazów). Sprzęt stanowiący wyposażenie studia stanowił własność Miasta Łęczycy i został przekazany Policji do używania, na podstawie zawartych umów użyczenia (umowa z dnia 20 czerwca 2005 r. oraz umowa z dnia 1 lutego 2013 r.).

W obowiązującym – w okresie objętym kontrolą – porozumieniu dotyczącym współpracy Straży Miejskiej z Policją, nie zostały ustalone zadania poszczególnych formacji w ramach miejskiego monitoringu wizyjnego. Porozumienie – uwzględniające zasady współpracy w powyższym zakresie – przekazane zostało do konsultacji Komendantowi Powiatowemu Policji w Łęczycy dopiero w lutym 2013 roku. Do czasu zakończenia kontroli porozumienie nie zostało zawarte.

[Dowód: akta kontroli str. 174-181, 348-349]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

3.1. Organizacja miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

System umożliwia podgląd i rejestrację zdarzeń w wyznaczonych obszarach miasta. Zabezpiecza podgląd w czasie rzeczywistym oraz przeglądanie zarejestrowanych zdarzeń przez uprawnionych użytkowników. Obserwowanie wyznaczonych obszarów realizowane jest za pośrednictwem 12 kamer monitoringu miejskiego (9 szybkoobrotowych i 3 stacjonarnych) oraz kamer monitoringu Zespołu Zamkowego. Parametry techniczne zainstalowanych kamer zabezpieczają obraz dobrej jakości we wszystkich warunkach (pogodowych oraz w dzień i w nocy).

Prowadzenie obserwacji w czasie rzeczywistym i rejestracja obrazu, realizowane są w głównym centrum nadzoru, zlokalizowanym w siedzibie Straży Miejskiej. Podgląd w czasie rzeczywistym udostępniony jest również policjantom w centrum pomocniczym, znajdującym się w siedzibie KPP w Łęczycy. Transmisja sygnałów między kamerami i centrami odbiorczymi realizowana jest za pomocą dedykowanej, radiowej sieci LAN, w nielicencjonowanym paśmie częstotliwości 5GHz.

Obserwacji monitorowanych obszarów Straż Miejska dokonuje w czasie wykonywania zadań, tj. od poniedziałku do piątku w godzinach 7⁰⁰ – 22⁰⁰. Całodobowa obserwacja prowadzona jest przez funkcjonariuszy Policji w centrum pomocniczym. Rejestrowanie obrazów ze wszystkich kamer monitoringu miejskiego, prowadzone jest w sposób ciągły przez całą dobę.

Obserwacja obrazów z kamer, prowadzona jest przez strażników miejskich w ramach wykonywanych obowiązków służbowych. W strukturze Urzędu nie występowało stanowisko operatora zabezpieczającego ciągłą obserwację obrazów z kamer. W okresie 2010 r. – do maja 2011 r. zatrudnionych było 6 strażników (w tym Komendant), a od czerwca 2011 r. do końca okresu objętego kontrolą odpowiednio 5 strażników. Przeciętny czas prowadzenia obserwacji – według ewidencji w „Książce przebiegu czynności obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych” – wynosił w 2013 r. około 4 godziny dziennie (na dwóch zmianach), co stanowiło 25% ogólnego czasu pracy.

Osoby obsługujące system monitoringu miejskiego upoważnione zostały do przetwarzania danych osobowych w ramach prowadzonego monitoringu oraz uzyskały od administratora systemu identyfikatory i hasła dostępu do systemu na ustalonym poziomie uprawnień. Wszystkie osoby obsługujące system odbyły szkolenie z obsługi rejestratora cyfrowego i systemu SeeTec Enterprise ver.5.4.3 w zakresie podglądu, odtwarzania oraz archiwizacji zapisanych obrazów.

[Dowód: akta kontroli str. 33-96]

Zabezpieczony został prawidłowy stan techniczny kamer i urządzeń systemu. W styczniu 2009 r. Miasto Łęczycza zawarło umowę o konserwację systemu monitoringu wizyjnego. Umową zabezpieczona została konserwacja okresowa sprzętu oraz usuwanie zgłoszonych przez Urząd nieprawidłowości w działaniu systemu.

Wykonywane czynności konserwacyjne (1 raz w kwartale) potwierdzane było przez Komendanta Straży Miejskiej, opisem merytorycznym na fakturach. Nie była prowadzona dla systemu, dokumentacja eksploatacyjna, zawierająca informację o wykonanych czynnościach zabezpieczających prawidłowy stan urządzeń i instalacji systemu. Obowiązek prowadzenia takiej dokumentacji przez Urząd i obowiązek dokonywania w niej wpisów przez wykonującego czynności, ustalony został postanowieniami zawartej umowy (pkt I.3).

W okresie objętym kontrolą, Urząd w ramach zawartej umowy zgłosił 5 awarii. Zidentyfikowaną przyczyną uszkodzeń systemu były w każdym przypadku warunki atmosferyczne (wyładowania atmosferyczne, silne opady). Usunięcie zgłoszonych awarii nastąpiło w terminach przewidzianych umową.

Urząd zgłosił również – w ramach obowiązującej gwarancji – awarię uniemożliwiającą ustawienie trybu patrolowego dla jednej kamery. Zgłoszenie przekazane w dniu 7 marca 2013 r. nie zostało – mimo podjętych przez Urząd działań – zrealizowane do czasu zakończenia niniejszej kontroli. Przyczyną nie usunięcia awarii – według wyjaśnień firmy odpowiedzialnej za sprawne działanie sprzętu – były warunki atmosferyczne uniemożliwiające podjęcie prac.

[Dowód: akta kontroli str. 97-146]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ograniczone możliwości reagowania Straży Miejskiej na zdarzenia zidentyfikowane podczas obserwacji obrazów z kamer, co może mieć wpływ na skuteczność funkcjonowania systemu.

Stan osobowy jednostki, przy dwuzmianowym systemie pracy, ogranicza możliwości zgłaszania zdarzeń do patrolu własnego. Możliwość taka istnieje wyłącznie w sytuacji, gdy na zmianie pracuje 3 strażników.

Wyjaśnienia Pana Burmistrza w powyższej sprawie, wskazują na brak w budżecie Miasta środków finansowych, pozwalających na prowadzenie ciągłej obserwacji.

[Dowód: akta kontroli str. 352]

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do wykonywanych czynności zabezpieczających sprawne funkcjonowanie systemu. Zauważa jednak, że nie były przestrzegane, ustalone umową obowiązki dotyczące ewidencjonowania tych czynności.

Według wyjaśnień Komendanta Straży Miejskiej Pana Tomasza Olczyka czynności dotyczące konserwacji systemu monitoringu miejskiego były odnotowywane – przez firmę prowadzącą konserwację – w dokumentacji dotyczącej okresowych przeglądów systemu sygnalizacji włamania i napadu SSWN. Rejestr zdarzeń, konserwacji, obsługi awaryjnej, okresowego wyłączania i wyposażenia systemu monitoringu wizyjnego, jako odrębna dokumentacja został założony z chwilą zakończenia budowy nowego studia (w 2012 r.) i wdrożenia systemu informatycznego obsługującego kamery.

[Dowód: akta kontroli str. 356-357]

Opis stanu
faktycznego

3.2. Nadzór i bieżąca analiza skuteczności systemu monitoringu wizyjnego.

Straż Miejska w Łęczycy – powołana zarządzeniem Burmistrza Miasta Łęczycy z 1992 r. (zwana dalej Strażą) – jest jednostką organizacyjną Urzędu, podlegającą bezpośrednio Burmistrzowi Miasta Łęczycy. W okresie objętym kontrolą zadania i zakres działania Straży określał Regulamin Straży Miejskiej w Łęczycy, nadany w 2006 r. uchwałą Rady Miasta Łęczycy. W katalogu zadań przypisanych do realizacji przez Straż, nie wymieniono zadań dotyczących monitorowania obszarów miasta. Zadanie polegające na obsłudze systemu monitoringu miejskiego powierzone zostało strażnikom miejskim zakresami obowiązków.

Nadzorowanie i prowadzenie wszelkich spraw związanych z monitoringiem było zadaniem Komendanta Straży Miejskiej.

[Dowód: akta kontroli str. 42-91, 147-148]

Kontrola instytucjonalna Urzędu oraz audytor wewnętrzny nie prowadzili badania miejskiego monitoringu wizyjnego pod kątem skuteczności, wydajności i prawidłowości jego funkcjonowania.

Zagadnienia te nie podlegały także badaniom w ramach kontroli funkcjonalnej, sprawowanej przez Komendanta Straży Miejskiej. Nie były prowadzone udokumentowane analizy podjętych interwencji z podziałem na obszary monitorowane i niepodlegające obserwacji. Nie zostały ustalone również procedury pozwalające na ocenę skuteczności systemu,

a dokonana przez Komendanta Straży Miejskiej za rok 2012.r. ocena dotyczyła wyłącznie realizacji wskaźników ustalonych w Rocznym Planie Działania Straży Miejskiej Miasta Łęczycy. Według sprawozdania z wykonania tego planu, nie zostały osiągnięte planowane efekty zdefiniowanych celów. Przyjęty w Rocznym Planie Działania wskaźnik 230 ujawnionych dzięki monitoringowi działań niezgodnych z prawem, wykonany został na poziomie 57 zdarzeń. Planowaną ilość 40 udaremnionych zachowań i zdarzeń niezgodnych z prawem, zrealizowano w 13 przypadkach.

[Dowód: akta kontroli str. 149-173, 363]

Komendant Straży Miejskiej Pan Tomasz Olczyk wyjaśnił, że przyczyną nie uzyskania zdefiniowanych wskaźników były dodatkowe zadania jakie zostały włączone do planu pracy Straży Miejskiej (pomiar prędkości pojazdów) oraz długotrwałą nieobecność jednego ze strażników.

[Dowód: akta kontroli str. 350 i 364]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nadzór nad funkcjonowaniem miejskiego monitoringu wizyjnego prowadzony był w ograniczonym zakresie.

Według wyjaśnień Pana Burmistrza analizy efektów działania monitoringu dokonywano na naradach i odprawach z Komendantem Straży Miejskiej. Wobec braku zdefiniowanych w latach 2010 -2011 kryteriów oceny efektów systemu, analizy te – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli - ograniczały rzetelne ustalenie wpływu monitoringu na stan bezpieczeństwa w mieście i ocenę skuteczności działania systemu. Rzetelną ocenę skuteczności systemu ograniczało również – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – nie prowadzenie przez Policję analiz dotyczących występowania zdarzeń naruszających bezpieczeństwo publiczne w obszarach działania kamer.

Opis stanu
faktycznego

3.3. Zasady współpracy straży miejskiej z Policją w trakcie funkcjonowania systemu.

Burmistrz Miasta Łęczycy – korzystając z uprawnień ustalonych art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych² - zawarł w 2005 r z Komendantem Powiatowym Policji w Łęczycy porozumienie o współpracy Straży Miejskiej i Policji. Określono w nim zasady i tryb wymiany informacji o zagrożeniach oraz sprawowania połączonych patroli policjantów Komendy Powiatowej Policji i strażników Straży Miejskiej w Łęczycy. Wskazano także przedstawicieli zobowiązanych do utrzymywania bieżących kontaktów między formacjami.

W lutym 2013 r. Burmistrz Miasta przekazał do konsultacji Komendantowi Powiatowemu Policji w Łęczycy projekt porozumienia, ustalającego zasady współpracy pomiędzy KPP a Strażą Miejską w Łęczycy. W uzasadnieniu nowelizacji porozumienia wskazano na potrzebę określenia zakresu zadań dla Policji i Straży Miejskiej, w związku z funkcjonowaniem systemu monitoringu miejskiego. Projekt porozumienia obejmował zadania wymienione w art. 9 ust. 5 ustawy o strażach gminnych. Do czasu zakończenia kontroli porozumienie nie zostało zawarte.

W zakresie obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, wykazano funkcjonowanie punktu pomocniczego w Komendzie (zasady funkcjonowania pomocniczego centrum nadzoru określone zostały w umowie użyczenia z dnia 1 lutego 2013 r.) Operatorzy obu formacji zobowiązani zostali do wzajemnego informowania o wszelkich zdarzeniach stanowiących – w obserwowanym obszarze – zagrożenie dla życia i zdrowia oraz mienia. Porozumienie nie określało szczegółowych procedur postępowania w przypadku zaobserwowania osób zachowujących się w sposób budzący uzasadnione podejrzenie, że mogą spowodować zagrożenie dla innych osób lub mienia. Nie określało również sposobu organizacji systemu powiadamiania. W stosowanej praktyce do

² Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm., zwana dalej ustawą o strażach gminnych

powiadamiania wykorzystywana jest łączność pomiędzy służbami z użyciem numeru alarmowego. Powiadamianie patroli realizowane jest z wykorzystaniem telefonii komórkowej lub drogą radiową.

Straż Miejska zobowiązana została do udostępniania zarejestrowanego obrazu, jako materiału dowodowego, a Komenda Powiatowa Policji do informowania Burmistrza Miasta Łęczycy o zakończonych postępowaniach, w których wykorzystano zarejestrowany w monitoringu obraz zdarzeń.

Za podstawę, wspólnie podejmowanych działań przyjęto ustalenia z okresowych (jeden raz w miesiącu) spotkań, na których następuje wymiana informacji o występujących zagrożeniach bezpieczeństwa ludzi i mienia. W ramach działań przewidziano planowanie i koordynowanie rozmieszczenia służb policyjnych i straży miejskiej z uwzględnieniem zagrożeń oraz realizację wspólnych patroli. Porozumienie przewidywało organizowanie wspólnych ćwiczeń i szkoleń.

[Dowód: akta kontroli str. 174-181]

Komendant Straży Miejskiej – w terminie określonym art. 9b ust. 1 ustawy o strażach gminnych – przekazywał Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Łodzi, informacje o danych zawartych w ewidencji, o której mowa w art. 9a ust. 1 ww. ustawy. W sprawozdaniach sporządzonych według stanów na koniec roku 2010, 2011 i 2012 rzetelnie wykazano stan ewidencyjny środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 182-205]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak – w kontrolowanym okresie – ustaleń dotyczących szczegółowych procedur postępowania, w zakresie wymiany informacji o zdarzeniach ujawnionych w trakcie obserwacji, mógł ograniczyć efektywne wykorzystanie możliwości systemu. Również, nie ustalenie sposobu komunikowania się służb o zaobserwowanych zdarzeniach – innych niż z użyciem numerów alarmowych – nie zabezpiecza szybkiej i skutecznej reakcji służb.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości deklarację Pana Burmistrza o podjęciu działań dla określenia procedur dokonywania zgłoszeń o zdarzeniach do służb odpowiedzialnych za ochronę porządku publicznego, oraz określenia trybu i sposobu porozumiewania się służb w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa.

[Dowód: akta kontroli str. 353]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

4. Finansowanie kosztów budowy i funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

4.1. Zapewnienie środków na funkcjonowanie systemu monitoringu.

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

W poniesionej w latach 2010-2013 ogólnej kwocie wydatków na monitoring 308,7 tys. zł, koszt budowy systemu wyniósł 288,2 tys. zł (93,4%), a wydatki związane z funkcjonowaniem monitoringu – 20,5 tys. zł (6,6%). Koszty związane z funkcjonowaniem systemu, obejmowały koszty: dzierżawy (wynikające z umów o umieszczeniu kamer na

obiektach obcych), energii, napraw pogwarancyjnych oraz konserwacji. Wydatki związane z zabezpieczeniem sprawnego funkcjonowania monitoringu (konserwacje i naprawy pogwarancyjne), ponoszone były w ramach środków zabezpieczonych w rozdziale 75416 straży gminnej. Wydatki na energię i z tytułu dzierżaw, pokrywane były z budżetu Urzędu (rozdział 75023).

Wydatki na funkcjonowanie monitoringu ponoszone były w ramach limitu ustalonego w rocznym planie finansowym. Płatności zobowiązań dokonywane były zgodnie z warunkami zawartych umów i wystawionych faktur. W kontrolowanym okresie Urząd nie ponosił kosztów odsetek, kar lub opłat związanych z nieterminowym wykonaniem zobowiązań.

[Dowód: akta kontroli str. 206-240, 365]

4.2. Wydatkowanie środków na budowę systemu monitoringu.

W latach 2010 – 2012 na budowę systemu miejskiego monitoringu wizyjnego przeznaczono środki w łącznej wysokości 288,2 tys. zł. Zasadniczą część tej kwoty (270,4 tys. zł) stanowiły wydatki związane z rozbudową systemu, w ramach projektu obejmującego rewitalizację Starówki Łęczyckiej. Pozostałe wydatki (17,8 tys. zł) związane były z modernizacją i naprawą urządzeń funkcjonującego monitoringu.

Zadania dotyczące budowy wizyjnego systemu monitoringu miejskiego (pn. „Dostawa i montaż oraz uruchomienie wraz z oprogramowaniem rejestratora cyfrowego dla systemu CCTV”, pn. „Naprawa i przebudowa monitoringu wizyjnego CCTV Miasta Łęczyca” oraz pn. „Przywrócenie dawnej świetności Łęczyckiej Starówki, sposobem na poprawę warunków życia mieszkańców miasta – Monitoring wizyjny Miasta Łęczyca”) były w kontrolowanym okresie realizowane przez wykonawców wybranych w wyniku rozstrzygnięcia postępowań, prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³.

Wykonanie zamówienia zgodnie z warunkami zawartych umów każdorazowo weryfikowano podczas odbioru robót.

[Dowód: akta kontroli str. 207, 241-289]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

5. Wpływ monitoringu na ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli

Opis stanu
faktycznego

Straż Miejska wykorzystując miejski system monitoringu wizyjnego – w kontrolowanym okresie – identyfikowała zdarzenia dotyczące: dewastacji mienia, spożywania alkoholu w miejscach zabronionych, zachowania osób nietrzeźwych, zanieczyszczania terenu, łamania przepisów dotyczących handlu oraz nieprawidłowego parkowania. W ogólnej liczbie 351 zidentyfikowanych w tym okresie zdarzeń, 75,8% zdarzeń stanowiło nieprawidłowe parkowanie pojazdów (41 przypadków w 2010 r. 181 w 2011 r. oraz 44 w 2012 r.). W pozostałych kategoriach identyfikowano w ciągu roku około 30 zdarzeń. Wzrost ilości zidentyfikowanych zdarzeń w latach 2010-2012 dotyczył spożywania alkoholu w miejscach zabronionych (3 w 2010 r., 2 w 2011 r. i 6 w 2012 r.), oraz zdarzeń związanych z zachowaniem osób nietrzeźwych (9 w 2010 r., 16 w 2011 r. i 13 w 2012 r.). W pozostałych kategoriach odnotowano zmniejszenie ilości zdarzeń ujawnionych przy pomocy monitoringu.

³ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz.759 ze zm.

Zidentyfikowane zdarzenia Straż Miejska załatwiała w ramach własnych kompetencji. Nie przekazywano informacji o zdarzeniach do Policji.

Według prowadzonej w Straży Miejskiej ewidencji zgłoszeń w latach 2010-2012, dzięki informacjom pozyskanym z miejskiego systemu monitoringu, 32 razy (3 w 2010 r., 16 w 2011 r. i 13 w 2012 r.) zdołano zapobiec zagrożeniom. Zagrożenia te dotyczyły zachowania osób nietrzeźwych (odpowiednio 3, 15 i 12) oraz prowadzenia handlu w miejscach niedozwolonych (2 przypadki – w 2011 r. i 2012 r.).

Z wnioskami o udostępnienie zapisów z monitoringu występowała wyłącznie KPP w Łęczycy. W kontrolowanym okresie w 4 przypadkach wniosek o udostępnienie nagrań przekazany został na piśmie. W innych przypadkach Straż Miejska udostępniała funkcjonariuszom KPP w Łęczycy obraz z kamer monitoringu, na podstawie ustnych uzgodnień. Czynności funkcjonariuszy polegały na dokonywaniu przeglądu w siedzibie Straży Miejskiej, zarejestrowanych zdarzeń. Do roku 2013 udostępnienie zapisów archiwalnych funkcjonariuszom KPP w Łęczycy, nie było odnotowane w „Książce przebiegu czynności obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych”.

Straż Miejska nie była informowana o sposobie wykorzystania monitoringu, w prowadzonych przez KPP, postępowaniach o przestępstwa i wykroczenia. Policja nie rejestrowała postępowań ze wskazaniem wykorzystania w nich zapisów monitoringu. Wobec powyższego nie dysponowała danymi i nie analizowała występowania zdarzeń naruszających bezpieczeństwo publiczne w obszarze działania kamer. Obowiązek bieżącego informowania o efektach zakończonych postępowań, przewidziany został dopiero w przedłożonym do konsultacji projekcie porozumienia.

Informacje uzyskane z KPP w Łęczycy, dotyczące sposobu wykorzystania 3 wniosków o udostępnienie obrazów z kamer miejskiego monitoringu, wskazują, że zarejestrowane obrazy (uszkodzenia szyby wystawowej, kradzieży z włamaniem do zakładu usługowego oraz kradzieży samochodu) nie pozwoliły na identyfikację sprawców zdarzeń. W jednym przypadku reakcja Policji na zaobserwowane przez funkcjonariusza pełniącego służbę na stanowisku kierowania zdarzenie drogowe, spowodowała zatrzymanie kierowcy prowadzącego pojazd w stanie nietrzeźwym i w konsekwencji wszczęcie postępowania.

Nie udostępniano zapisu z kamer osobom nieuprawnionym. Zgłaszających się do Straży Miejskiej informowano o obowiązujących przepisach dotyczących ochrony danych osobowych i kierowano do Komendy Powiatowej Policji w Łęczycy w celu zgłoszenia wykroczenia lub przestępstwa. Działanie takie umożliwiało dokonanie przeglądu zapisów archiwalnych przez osoby uprawnione.

[Dowód: akta kontroli str. 290-296, 362]

Ustalone
nieprawidłowości

W latach 2010-2012 udostępnienie zapisów archiwalnych funkcjonariuszom KPP w Łęczycy, nie było odnotowane w „Książce przebiegu czynności obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych”. Stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską)⁴, operator systemu zobowiązany był do ewidencjonowania czynności polegających na udostępnianiu zarejestrowanych obrazów upoważnionym służbom, w związku z prowadzonymi przez nie postępowaniami.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁴ Dz. U. Nr 220, poz. 1720, zwane dalej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r.

6. Realizacja obowiązków wynikających z przepisów dotyczących ochrony danych osobowych.

Opis stanu faktycznego

6.1. Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych.

Zarządzeniem Burmistrza Miasta Łęczycy z dnia 20 marca 2009 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Miejskim w Łęczycy Polityki Bezpieczeństwa oraz Instrukcji Zarządzania Systemami Informatycznymi, ustalone zostały: sposób prowadzenia i zakres dokumentacji opisującej sposób przetwarzania danych osobowych, środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych odpowiednią do zagrożeń oraz kategorii danych objętych ochroną.

W dokumentach określone zostały, środki techniczne i organizacyjne, właściwe dla przyjętego w Urzędzie, podstawowego poziomu bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w systemie informatycznym.

Przetwarzania danych osobowych w zakresie obsługiwanego monitoringu wykonywali – na podstawie upoważnienia Burmistrza Miasta – strażnicy i komendant Straży Miejskiej. Upoważnionym osobom przydzielono identyfikatory i hasła dostępu do systemu, na ustalonym poziomie uprawnień.

Główne studio monitoringu (centrum nadzoru) zlokalizowane zostało w siedzibie Straży Miejskiej, w pomieszczeniu dostępnym dla osób nieuprawnionych do przetwarzania danych osobowych w systemie monitoringu wizyjnego. Dostępność tych osób do obrazów z kamer monitoringu, wynikała z lokalizacji w pomieszczeniu studia; wejścia do pomieszczenia Referatu Kadr i Administracji – Archiwum Urzędu Miejskiego, oraz sposobu rozmieszczenia monitorów (obrazy z kamer wyświetlane na monitorze były dostępne z każdego miejsca studia).

[Dowód: akta kontroli str.41, 297-319]

W trakcie kontroli NIK – w lutym 2013 r. – zgłoszono do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych zbiór danych osobowych przetwarzanych w związku z funkcjonowaniem miejskiego monitoringu wizyjnego. Obowiązek zgłoszenia zbioru do rejestracji, ustalony został w art. 40 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.⁵

W systemie miejskiego monitoringu wizyjnego Łęczycy tworzone były zbiory danych o charakterze osobowym, dostępnych według kryterium miejsca zdarzenia (obraz z każdej kamery monitoringu był zapisywany na odrębnej ścieżce dysku) oraz chronologicznie według kryterium daty i czasu zdarzenia. Zbiory te spełniały kryteria danych osobowych w rozumieniu art. 7 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych i podlegały zgłoszeniu stosownie do przepisu art. 40 ww. ustawy.

[Dowód: akta kontroli str. 320-324]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Nie zostały zapewnione środki techniczne i organizacyjne, zabezpieczające przed dostępem osób nieuprawnionych do obrazów z kamer, podczas obserwacji prowadzonej w czasie rzeczywistym. Zastosowane rozwiązania były również niezgodne z procedurami określonymi w „Instrukcji zarządzania systemami informatycznymi służącymi do przetwarzania danych osobowych” (§ 5 Instrukcji). Stosownie do tych procedur w pomieszczeniach gdzie przebywają osoby postronne, monitory stanowisk dostępu do

⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm. – zwana dalej ustawą o ochronie danych osobowych

danych osobowych winny być ustawione w sposób uniemożliwiający tym osobom wgląd w dane.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zbieranie danych przy użyciu systemu monitoringu wizyjnego odbywa się w celach związanych z ewentualną identyfikacją osób, których te dane dotyczą. Dysponując uprawnieniami wynikającymi z ustawy o strażach gminnych, straż miejska posiada możliwość ustalenia tożsamości osób, których dane zostały zarejestrowane przez system monitoringu wizyjnego. Zatem informacje dotyczące np. wizerunku osób, sposobu ich zachowania, obecności osób w określonych miejscach, a także numerów rejestracyjnych pojazdów, należy uznać za podlegające ochronie, dane osobowe w rozumieniu art. 6 ustawy o ochronie danych osobowych.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości deklarację Burmistrza Miasta Łęczycy Pana Andrzeja Olszewskiego, o podjęciu działań organizacyjnych, zapewniających pełną ochronę obrazu z kamer monitoringu.

[Dowód: akta kontroli str. 353]

Nie był realizowany – wynikający z art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych – obowiązek zgłoszenia Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych do rejestracji, zbioru danych osobowych przetwarzanych w związku z funkcjonowaniem miejskiego monitoringu wizyjnego. Zgłoszenia takiego dokonano dopiero w trakcie kontroli, w lutym 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie może uznać wskazanych przez Pana Burmistrza przyczyn niezgłoszenia zbioru danych do rejestracji. Podane przesłanki dotyczące w szczególności, jakości obrazu z kamer przed modernizacją, utrudniającego identyfikację osób i rzeczy, nie zwalniały Pana z obowiązku zgłoszenia zbioru do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. Wskazane przyczyny nie zostały wymienione w katalogu zwolnień z obowiązku rejestracji, ustalonych art. 43 ustawy o ochronie danych osobowych.

[Dowód: akta kontroli str. 353]

Opis stanu
faktycznego

6.2. Realizacja obowiązków wynikających z rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Czynności z obserwacji i rejestrowania obrazów z kamer, dokumentowane były w „Księżce przebiegu czynności obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych”. Ewidencja ta – zgodna z wymogami ustalonymi § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. – nie została wymieniona w katalogu dokumentacji prowadzonej przez Straż Miejską, określonym Regulaminem Straży Miejskiej w Łęczycy.

W latach objętych kontrolą, obowiązek ewidencjonowania czynności obserwacji i rejestrowania obrazów monitoringu realizowany był w okresach od 2 stycznia 2012 r. do 31 maja 2012 r., oraz od 1 stycznia 2013 r. i nadal. W pozostałych okresach Straż Miejska nie prowadziła wymaganej ewidencji.

Czas przechowywania zarejestrowanych obrazów zdarzeń, nie zawierających dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego albo postępowania w sprawach o wykroczenia lub dowodów mających znaczenie dla tych postępowań, był niezgodny z wymogami ustalonymi § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. Monitoring wizyjny wyposażony jest w serwer rejestracji obrazu. Każda kamera ma przydzieloną przestrzeń roboczą umożliwiającą nagrywanie w trybie ciągłym. Po przekroczeniu progu zarezerwowanej pamięci na dysku, system automatycznie nadpisuje najstarsze nagrania najnowszymi. Usuwanie zapisanego obrazu jest procesem ciągłym niewymagającym podejmowania działań przez osoby obsługujące system.

Analiza zapisów zarejestrowanych obrazów ze wszystkich kamer, wykazała, że w dniach 25.02.2013 – 01.03.2013 oraz w dniach 07, 13, 21 i 22.03.2013 r. dla 8 kamer okres przechowywania zapisanych obrazów był prawidłowy i wynosił od 21 do 40 dni. W przypadku 3 kamer (Dom Kultury, Targowisko i Park) na rejestratorze zapisane były obrazy z okresu przekraczającego 60 dni (od 98 do 102). Zarejestrowany obraz z kamery zainstalowanej na budynku Urzędu Miasta był krótszy od minimalnego ustalonego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. i wynosił od 12 do 19 dni. W wyniku korekty ustawień rejestratora obrazów, dla kamery zlokalizowanej na Domu Kultury oraz kamery na Urzędzie Miasta uzyskano prawidłowe okresy przechowywania obrazów. Dla kamer na Targowisku i w Parku, czas przechowywania obrazów wynosił odpowiednio 17 i 19 dni (według odczytów z dnia 21 i 22 marca 2013 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 325-343]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Nie była prowadzona ewidencja czynności z obserwacji i rejestrowania obrazów z kamer w latach 2010 - 2011, oraz w okresie 1 czerwca – 31 grudnia 2012. Obowiązek ewidencjonowania tych czynności wynikał z przepisu § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przedstawione przez Komendanta Straży Miejskiej Pana Tomasza Olczyka przyczyny nie prowadzenia w niektórych okresach ewidencji czynności obserwowania i rejestrowania obrazów z monitoringu (głównie z uwagi na błędną interpretację przepisu, okresowo również z uwagi na awarię rejestratora i prace modernizacyjne systemu), nie mogą stanowić argumentów zwalniających z obowiązku określonego dyspozycją § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r.

[Dowód: akta kontroli str. 359-360]

Obraz rejestrowany z 2 kamer był przechowywany przez okres krótszy od minimalnego, ustalonego § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli uznając wyjaśnienia wskazujące, jako przyczyny powyższego stanu, trwające dostosowanie systemu do warunków pracy poszczególnych kamer, zwraca jednak uwagę, że obowiązujące przepisy nie przewidują odstępstw dla okresu przechowywania zapisów obrazu monitoringu. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przy istniejących możliwościach technicznych systemu, nieskuteczne były działania dla zabezpieczenia przechowywania zarejestrowanych obrazów przez okres ustalony przepisem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r.

[Dowód: akta kontroli str. 344]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, wnosi o:

- zapewnienie środków technicznych i organizacyjnych umożliwiających zabezpieczenie obrazu z monitoringu przed dostępem osób nieuprawnionych,
- przechowywanie zapisów archiwalnych przez czas wymagany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r.,
- ewidencjonowanie czynności związanych z obserwowaniem obrazów i przeglądaniem zapisów z monitoringu,
- sfinalizowanie podjętych działań w celu ustalenie zasad współpracy z Policją,
- prowadzenie analiz stanu bezpieczeństwa, umożliwiających rzetelną ocenę skuteczności działania systemu monitoringu,
- prawidłowe dokumentowanie czynności zabezpieczających sprawne funkcjonowanie systemu.

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.

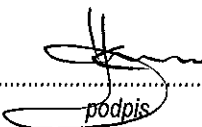
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

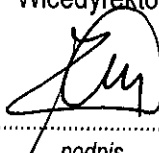
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 7 maja 2013 r.

Kontroler
Dariusz Krawczyk
Główny specjalista kp.


.....
podpis

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


.....
podpis

⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm., zwana dalej ustawą o NIK