



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-03-05/2013

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 Zbigniew Czerepak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85985 z dnia 20 maja 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka kontrolowana Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, zwany dalej "Urzędem" lub „ŁUW”, 90 – 926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, REGON 004308002

Kierownik jednostki kontrolowanej Pani Jolanta CHEŁMIŃSKA Wojewoda Łódzki, od dnia 29 listopada 2007 roku.

[dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonywanie czynności nadzoru Wojewody Łódzkiego nad działalnością straży gminnych (miejskich) funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego, pomimo wykonywania czynności nadzoru nad działalnością straży gminnych w ograniczonym zakresie (bez czynności dotyczących prowadzenia monitoringu wizyjnego).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Przeprowadzona kontrola wykazała, że Wojewoda Łódzki w latach 2010-2013 (I półrocze) realizował określone w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych² obowiązki w zakresie nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich) funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego.

Roczne plany kontroli okresowych straży gminnych województwa łódzkiego na poszczególne lata okresu objętego kontrolą były opracowane i zatwierdzone przez Wojewodę Łódzkiego w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich)³, a mianowicie plan kontroli na 2010 r. został zatwierdzony w terminie do dnia 30 kwietnia 2010 r., a plany na poszczególne lata 2011 – 2013 zatwierdzono w terminie do dnia 30 listopada roku poprzedniego.

Plany te zawierały elementy wymagane w § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. określenie nazwy i siedziby jednostek objętych planowaną kontrolą w danym roku oraz zakres i terminy przeprowadzenia kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 4-14]

W ustawowym terminie do dnia 15 marca każdego roku, określonym w art 9 b ust. 2 uosg, Wojewoda Łódzki przekazywał właściwemu ministrowi do spraw wewnętrznych informacje z obszaru województwa łódzkiego o danych zawartych w ewidencjach, tj.: etatów, wyposażenia oraz wyników działalności straży, w tym współpracy straży z Policją w latach 2010–2012. Wyżej wymienione informacje zawierały dane określone we wzorze sprawozdania, opracowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

[dowód: akta kontroli str. 15-24]

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

²Dz.U. Nr 123, poz. 779 ze zm., zwana dalej „uosg”.

³Dz.U. Nr 220, poz. 1733 ze zm., zwanego dalej „rozporządzeniem”.

Wojewoda Łódzki analizował roczne zbiorcze informacje Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi z obszaru województwa Łódzkiego, o współpracy między Policją a strażami gminnymi (miejskimi).

Powyższe analizy były dokonywane w Urzędzie w formie corocznych spotkań z udziałem Wojewody Łódzkiego, Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi, komendantów straży gminnych (miejskich) oraz przedstawicieli Komendy Głównej Policji i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W trakcie tych spotkań omawiano tematykę szerokiej współpracy Policji ze strażami gminnymi (miejskimi), w tym wspólnych szkoleń funkcjonariuszy tych formacji, organizowania wspólnych patroli oraz wymianę doświadczeń dotyczących właściwego postępowania w zakresie prowadzonych czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, a także zagadnienia odnoszące się do wykorzystania systemu monitoringu wizyjnego w poszczególnych miastach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie czynności nadzoru przez Wojewodę Łódzkiego dotyczących monitoringu wizyjnego w miastach województwa Łódzkiego

Opis stanu faktycznego

1.1. W Regulaminie Organizacyjnym Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) został ujęty w zakresie działania Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

[dowód: akta kontroli str. 25-28]

W latach objętych kontrolą Komendant Wojewódzki Policji w Łodzi przeprowadził kontrole w strażach gminnych (miejskich) funkcjonujących w województwie łódzkim, zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Łódzkiego planem kontroli na dany rok.

Z 10 planowanych na 2010 r. kontroli okresowych straży gminnych przeprowadzono 7 kontroli, w tym w 4 jednostkach posiadających monitoring wizyjny. Na wniosek Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi z dnia 27 października 2010 r. Wojewoda Łódzki działając zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r., w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich), wyraził zgodę na przesunięcie trzech niewykonanych kontroli okresowych z 2010 r. i umieszczenie ich w planie kontroli na 2011 r.

[dowód: akta kontroli str. 29]

Z 7 planowanych na 2011 r. kontroli okresowych straży gminnych przeprowadzono 6 kontroli, w tym w 5 jednostkach posiadających monitoring wizyjny. Na wniosek Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi z dnia 9 marca 2011 r. Wojewoda Łódzki wyraził zgodę na przesunięcie planowanej w kwietniu 2011 r. kontroli w Straży Miejskiej w Skierniewicach na 2012 rok.

[dowód: akta kontroli str. 30]

Z 2 planowanych na 2012 r. kontroli okresowych straży gminnych przeprowadzono 2 kontrole, w tym w 2 jednostkach posiadających monitoring wizyjny. Na wniosek Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi z dnia 8 listopada 2012 r. Wojewoda Łódzki wyraził zgodę na przesunięcie czynności kontrolnych w oddziałach dzielnicowych: Łódź Górna, Polesie, Śródmieście, Widzew oraz w Referacie Analiz Straży Miejskiej w Łodzi, na I kwartał 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 31]

Z 5 planowanych na 2013 r. kontroli okresowych straży gminnych przeprowadzono do dnia 31 maja 2013 r. 3 kontrole w jednostkach posiadających monitoring wizyjny, w tym 1 kontrolę z 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 12-14]

W latach 2010-2013 (I półrocze) przeprowadzono ogółem 17 kontroli okresowych, których zakres przedmiotowy obejmował:

- wykonywanie uprawnień straży gminnych (miejskich), o których mowa w art. 12 uosg,
- użycie broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego,
- ewidencji, o której mowa w art. 9a ust. 1 uosg.

Powyższe kontrole nie obejmowały swoim zakresem następujących zagadnień dotyczących stosowania monitoringu wizyjnego przez straż gminną (miejską), a mianowicie:

- badania zasadności korzystania przez straż gminną (miejską) z uprawnienia do prowadzenia monitoringu wizyjnego,
- wypełnienie obowiązku zgłoszenia do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Danych Osobowych zbiorów danych osobowych prowadzonych w związku z funkcjonowaniem monitoringu wizyjnego,
- zapewnienia środków technicznych i organizacyjnych do ochrony przetwarzanych danych osobowych,
- prawidłowość dokumentowania czynności zarejestrowanego obrazu zdarzeń,
- wykonania obowiązku przechowywania zarejestrowanego obrazu, niezawierającego dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego albo postępowania w sprawach o wykroczenia lub dowodów mających znaczenie dla tych postępowań, przez okres nie krótszy niż 20 dni od daty dokonania nagrania i nie dłuższy niż 60 dni, a następnie jego zniszczenia.

1.1.1. Wojewoda Łódzki nie formułował zaleceń i wniosków kierowanych do komendantów Policji odnośnie zagadnień współpracy przy wykorzystaniu miejskich monitoringu wizyjnych mających na celu skuteczności ich wykorzystania.

W piśmie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Departament Nadzoru, znak DN-NKSP-026-45/2013 z dnia 4 marca 2013 r., w sprawie uprawnień wojewody do kontrolowania sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) obserwacji i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, przekazany do wiadomości Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w ŁUW w Łodzi, określono między innymi, że „zakres zadań wojewody w odniesieniu do nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich) określony został w art. 9 ust. 2 uosg i obejmuje:

- wykonywanie uprawnień przez strażników, o których mowa w art. 12,
- użyciu broni palnej bojowej oraz środków przymusu bezpośredniego,
- ewidencję, o której mowa w art. 9a ust. 1.

Powyższe, w ocenie Departamentu Nadzoru MSW oznacza, iż wojewoda, przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu, posiada prawo do nadzorowania jedynie powyżej wskazanych uprawnień.

Natomiast uprawnienie straży gminnych do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, wynikające z art. 11 ust. 2 uosg, nie wchodzi w katalog uprawnień nadzorczych wojewody”.

[dowód: akta kontroli str. 32-34]

1.2. Na obszarze właściwości Wojewody Łódzkiego działają wg stanu na dzień 31 maja 2013r. 23 jednostki straży gminnej (miejskiej), z tego:

- na koniec 2010 r. działały 22 jednostki straży, w tym 20 miejskich i 2 gminne,
- na koniec 2011 r. działały 23 jednostki straży, w tym 20 miejskich i 3 gminne,
- na koniec 2012 r. działały 23 jednostki straży, w tym 20 miejskich i 3 gminne.

1.3. Z terenu właściwości Wojewody Łódzkiego korzysta z uprawnienia w zakresie prowadzenia monitoringu wizyjnego 14 jednostek straży gminnych (miejskich) wg stanu na dzień 31 maja 2013 r.

Monitoring wizyjny prowadziło w 2010 r. - 13 jednostek straży gminnych (miejskich), a w 2011 r i w 2012 r. - 14 jednostek straży.

1.4. W okresie objętym kontrolą nie wpływały do Wojewody Łódzkiego skargi mieszkańców gmin na wykonywanie przez jednostki straży gminnych (miejskich) uprawnienia do prowadzenia monitoringu wizyjnego,

1.5. W latach 2012-2013 (do 31 maja) oprócz przeprowadzanych w strażach gminnych (miejskich) 17 kontroli okresowych wykonano 3 kontrole doraźne (dwie w 2011 r. i jedną w 2012 r.). Kontrole te dotyczyły nieprzestrzegania procedur wynikających z Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia naruszających przepisy ruchu drogowego, działalności w zakresie urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących przekroczenia obowiązujących prędkości pojazdów, współpracy z podmiotami prywatnymi wydzierżawiającymi straże fotoradary oraz nieprawidłowości przy nakładaniu przez strażników mandatów karnych na kierowców pojazdów przekraczających dozwoloną prędkość w terenie zabudowanym.

1.6. W 2012 r. funkcjonariusze Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi przeprowadzili kontrolę okresową Straży Miejskiej w Łodzi – Wydział Kontroli Ruchu Drogowego.

Kontrola ta zakresem obejmowała również korzystanie z uprawnienia do stosowania monitoringu wizyjnego przez Straż Miejską w Łodzi. Po zakończeniu kontroli Wojewoda Łódzki skierował w czerwcu 2012 r. wystąpienia do Prezydenta Miasta Łodzi i do Komendanta Straży Miejskiej w Łodzi, w których wśród nieprawidłowości stwierdzonych przez kontrolę wymieniono dotyczące zakresu wykonywania czynności w związku z wykroczeniami ujawnionymi za pomocą monitoringu wizyjnego zainstalowanego na ulicy Piotrkowskiej w Łodzi.

Do nieprawidłowości tych należało obsługiwanie monitoringu wizyjnego przez podmiot „zewnątrzny”, a nie przez Straż Miejską, co było niedozwolone w sensie procesowym. Ponadto zdjęcia wykonane za pomocą monitoringu nie zawierały podstawowych danych umożliwiających ustalenie miejsca, rodzaju i okoliczności popełnienia czynu oraz danych dotyczących urządzenia rejestrującego te wykroczenia.

W wystąpieniach zawarto także pouczenia, iż każde utrwalone zdarzenie mogące wyczerpywać znamiona wykroczenia (a nie wybiórczo tylko niektóre) powinno być przedmiotem czynności wyjaśniających, zgodnie z przepisami procesowego prawa wykroczeń, takich jak np. ustalenie okoliczności czynu i jego ujawnienia w toku czynności ze źródłem dowodowym ujawniającym wykroczenie oraz informowania zawiadamiającego o odstąpieniu od skierowania wniosku o ukaranie i prawie do złożenia zażalenia (art. 54 § 2 i art. 56a ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁴).

[dowód: akta kontroli str. 35-40]

2. Z kontroli okresowych i doraźnych straży gminnych (miejskich) województwa łódzkiego przeprowadzonych w latach 2010 – 2012, Wojewoda Łódzki przekazywał Komendantom wszystkich straży gminnych oceny wyników kontroli z każdego roku.

Oceny te zawierały wyszczególnienie stwierdzonych nieprawidłowości głównie dotyczących m.in.:

- przewlekłości prowadzonych czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia,
- niewłaściwego dokumentowania czynności procesowych ze źródłami dowodowymi,
- nieprowadzenia dokumentacji dotyczącej mandatów zaocznych oraz wskazującej na realizację uiszczenia grzywny nałożonej tym mandatem,
- prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia przez osoby, które nie ukończyły szkolenia podstawowego,
- braku podejmowania czynności w przypadkach utrwalenia na zdjęciu fotoradaru podejrzenia popełnienia innych wykroczeń, w tym np. korzystania podczas jazdy z telefonu wymagającego trzymania słuchawki oraz niezapiętych pasów bezpieczeństwa,
- przekazywania błędnych pouczeń osobom podejrzanym o popełnienie wykroczenia,
- braku w ewidencji wydawania i przyjęcia środków przymusu bezpośredniego wpisów obrazujących bieżące wydawanie tych środków do służby,
- stosowania przez straże gminne druków procesowych zawierających wadliwe

⁴Dz.U. z 2013 r., poz. 395

podstawy prawne przyznawanych uprawnień i obowiązków,

- niewłaściwego wdrażania postępowania mandatowego,
- braku stosowania się do dyrektywy określonej w art. 99 ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia i w sytuacji odmowy przyjęcia mandatu karnego nie kierowano obligatoryjnie wniosku o ukaranie do właściwego sądu,
- nieprawidłowego wykonywania czynności w związku z wykroczeniami ujawnianymi za pomocą monitoringu wizyjnego zainstalowanego na ulicy miasta Łodzi.

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK nie podziela stanowiska wyrażonego w ww. piśmie MSW z dnia 4 marca 2013 r. i zauważa przy tym, że nadzór nad działalnością strażników gminnych (miejskich), w zakresie działań określonych w art. 9 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o strażach gminnych, sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji działającego w jego imieniu. Wśród ww. zadań znajduje się odwołanie do uprawnień określonych w art. 12 ustawy o strażach gminnych, a w tym przepisie, z kolei, odwołanie do art. 11 ust. 2 tej ustawy przyznającego strażom gminnym prawo do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych w przypadku, gdy czynności te są niezbędne do wykonywania zadań w celach określonych w tej ustawie. Z powyższego należy wnioskować, iż nadzór wojewody nad działalnością straży gminnej obejmuje wykonywanie uprawnień do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych. Nadzór fachowy nad strażami gminnymi wykonywany przez wojewodę przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji związany jest z policyjnym charakterem zadań straży. Wykonywanie zadania ochrony porządku publicznego przez gminy za pomocą ich straży, służy zatem nie tylko dobru lokalnej wspólnoty samorządowej, lecz także ma istotne znaczenie dla realizacji tej funkcji w skali całego państwa (zapewnienie porządku publicznego w państwie). Wzmocnienie uprawnień straży w zakresie m.in. obsługi systemu monitoringu wizyjnego zapewniającego obserwację i rejestrację obrazu miejsc objętych nadzorem kamer powoduje konieczność zapewnienia możliwości efektywnego sprawowania nadzoru fachowego oraz współdziałania straży gminnych z Policją.

[dowód: akta kontroli str. 41-55]

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 Kontroli⁵, wnosi o rozważenie objęcia kontrolą w jednostkach straży gminnych zagadnień związanych z realizacją uprawnień tych jednostek do prowadzenia miejskiego monitoringu wizyjnego.

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.

⁵ 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.

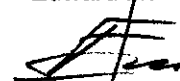
Łódź, dnia *26* czerwca 2013 r.

Kontroler
Zbigniew Czerepak
Główny specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektora
Edward Łis


.....
podpis

