



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-01-05/2013

P/13/154

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/154 – Funkcjonowanie monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Ewa Kulik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85561 z dnia 26 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łęcznej (zwany dalej „Urzędem” lub „UM”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teodor Kosiarski, Burmistrz Miasta Łęczna. (dowód: akta kontroli tom I str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd podejmował prawidłowe działania na etapie projektowania i rozbudowy systemu miejskiego monitoringu wizyjnego dokonując rozpoznania zagrożeń na terenie miasta Łęczna, formułując cele dla projektowanego systemu monitoringu. Prowadząc monitoring wizyjny, współpracował z Komendą Powiatową Policji, z którą wspólnie do końca sierpnia 2008 r. zapewnił ciągłą obsługę monitoringu miasta. W kontrolowanym okresie Urząd zapewnił środki finansowe na rozbudowę i funkcjonowanie systemu monitoringu wizyjnego. Zamówień publicznych udzielano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² oraz uregulowaniami wewnętrznymi.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- niezapewnieniu, w okresie od uruchomienia centrum monitoringu w siedzibie Straży, obsługi systemu monitoringu w czasie, gdy prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń, którym miał przeciwdziałać jest największe;
- nieanalizowaniu skuteczności systemu monitoringu wizyjnego w realizacji postawionych mu celów;
- nierzetelnym ewidencjonowaniu awarii i usterek systemu monitoringu;
- niedopełnieniu obowiązku zgłoszenia zbiorów zapisów monitoringu miejskiego do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (GIODO);
- dopuszczeniu do przetwarzania danych osobowych przez osobę nieposiadającą upoważnienia nadanego przez administratora danych.

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

² Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm. – dalej Pzp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Jednostką prowadzącą miejski system monitoringu wizyjnego w Łęcznej jest Straż Miejska³ (dalej „Straż” lub „SM”) stanowiąca komórkę organizacyjną funkcjonującą w ramach struktury Urzędu⁴).

SM działa w oparciu o Regulamin organizacyjny wprowadzony 8 marca 2010 r. zarządzeniem wewnętrznym⁵ Burmistrza, jednakże w treści Regulaminu organizacyjnego Urzędu (w § 25 ust. 16) w dalszym ciągu wskazany był Regulamin organizacyjny uchwalony przez Radę Miejską⁶.

Przełożonym Komendanta SM jest Burmistrz, który sprawuje nadzór zwierzchni nad działalnością Straży w zakresie organizacyjnym i wykonawczym⁷. W okresie objętym kontrolą funkcję Komendanta SM pełnił (do 14 listopada 2012 r.) Paweł Bakiera. Od 15 do 26 listopada 2012 r. zastępował Komendanta funkcjonariusz Straży - Waldemar Stachura. Od 27 listopada 2012 r. pełniącym obowiązki (p.o.) Komendanta jest Joanna Wojciechowska.

Utworzony pod koniec 2008 r. i funkcjonujący od początku 2009 r. miejski system monitoringu wizyjnego został uwzględniony w Regulaminie organizacyjnym Straży dopiero w 2010 r. W Regulaminie tym (z 8 marca 2010 r.) wprowadzono w strukturze tej komórki stanowisko: Koordynatora systemu monitoringu⁸ (zwanego dalej: „Koordynatorem”) oraz wieloosobowe stanowisko pracy ds. obsługi monitoringu miejskiego (§ 3 ust. 2 pkt 3 i 4 Regulaminu). Wśród zadań realizowanych przez Straż dodano⁹: obserwowanie i rejestrowanie przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych w przypadku, gdy czynności te są niezbędne do wykonywania zadań oraz w celu:

- 1) utrwalania dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia,
- 2) przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- 3) ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej.

Do końca sierpnia 2012 r. stanowisko ds. obsługi monitoringu miejskiego (dalej: „centrum monitorowania”) zlokalizowane było¹⁰ w Komendzie Powiatowej Policji (KPP) w Łęcznej (przy ul. Jana Pawła II 89), a następnie przeniesione zostało do siedziby Straży Miejskiej (przy Placu Kościuszki 22). Zmiana lokalizacji nie znalazła odzwierciedlenia w Regulaminie organizacyjnym SM. W trakcie kontroli NIK, tj. 5 marca 2013 r. wprowadzono stosowne zmiany¹¹, które jednak nie dokonały zmiany Regulaminu SM wskazującego na lokalizację wieloosobowego stanowiska pracy ds. monitoringu w KPP (§ 19 ust. 5 pkt 5). Jednocześnie uregulowano, że: Komendant Straży wspólnie z Koordynatorem systemu jest odpowiedzialny za właściwe funkcjonowanie monitoringu miejskiego (§ 7 ust. 4), a także nadzoruje i kontroluje wykonywanie zadań przez pracowników cywilnych obsługi monitoringu (§ 7 ust. 5) oraz sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przez nich zasad postępowania określonych w ustawach o ochronie danych osobowych i o ochronie informacji niejawnych (§ 7 ust. 5).

(dowód: akta kontroli tom I str. 4, 30-31, 33-40, 42-46, 48-49, 50-51, 100-102)

³ Straż została powołana uchwałą Rady Miejskiej nr XXXVII/257/2005 z dnia 30.11.2005 r. i od początku swojego istnienia umiejscowiona była w strukturze organizacyjnej Urzędu.

⁴ § 7 ust. 4 pkt 16 Regulaminu organizacyjnego Urzędu stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 108/04 z dnia 16.06.2004 r. Burmistrza ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 64/2006 z 22.05.2006 r.

⁵ Nr 12/2010.

⁶ Stanowiący załącznik do uchwały nr XXXVII/257/2005 z dnia 30.11.2005 r. (bez zmian).

⁷ § 6 ust. 2 i 3 Regulaminu z 8 marca 2010 r.

⁸ Powierzone - pismem Burmistrza - z dniem 01.12.2008 r. strażnikowi miejskiemu Marcinowi Sławińskiemu.

⁹ W § 9 pkt 15 Regulaminu z 8 marca 2010 r..

¹⁰ Na mocy porozumienia podpisanego 18 listopada 2008 r. pomiędzy Burmistrzem a Komendantem Powiatowym Policji.

¹¹ Zarządzeniem wewnętrznym Burmistrza nr 5/2013.

Opis stanu faktycznego

1. Strategia bezpieczeństwa

W „Strategii Rozwoju Gminy Łęczna na lata 2009-2020”¹² w ramach celu strategicznego „Gmina ludzi aktywnych i wykształconych” - celu operacyjnego „poprawa bezpieczeństwa mieszkańców”, w kierunkach działań uwzględniono „rozwój infrastruktury służącej poprawie bezpieczeństwa”, w tym monitoring miejsc niebezpiecznych. Wśród wskaźników monitorowania wskazano: „liczbę wypadków drogowych, liczbę przestępstw, liczbę wykroczeń i liczbę pożarów/powodzi”.

W Strategii nie określono kierunków rozwoju miejskiego systemu monitoringu wizyjnego, w tym form i stopnia współpracy z Policją, w celu zapewnienia skuteczności i wydajności jego funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 5-17)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywie¹³ działalność w badanym obszarze.

Opis stanu faktycznego

2. Projektowanie systemu monitoringu wizyjnego

2.1. Rozpoznanie zagrożeń

2.1.1. Podstawą rozpoznania był „Raport o strukturze zagrożeń na terenie miasta Łęczna”, sporządzony (na prośbę Burmistrza we wrześniu 2008 r.) przez Komendę Powiatową Policji. Dokument zawierał m.in. statystyki zaistniałych w okresie od stycznia do lipca 2008 r. przestępstw i wykroczeń z podziałem na rejony miasta, dni tygodnia, a także zmiany służby funkcjonariuszy. Według danych Policji najwięcej interwencji publicznych przeprowadzono na osiedlu Samsonowicza, Niepodległości i Bobrowniki. Natomiast na styku osiedli: Samsonowicza, Niepodległości i Starego Miasta występowały najważniejsze miejsca użyteczności publicznej¹⁴. Z kolei osiedle Bobrowniki charakteryzowało się dużą populacją dzieci i młodzieży. Ważną arterią dla miasta była ulica Jana Pawła II, na której zbiegały się główne ciągi komunikacyjne z poszczególnych osiedli. Według statystyk większość zdarzeń miała miejsce w okresie od piątku po południu do późnych godzin w niedzielę, a interwencje podejmowane były najczęściej podczas II i III zmiany (tj. pomiędzy 14.00 a 6.00), głównie w okolicy lokali gastronomicznych i miejsc grupowania się młodzieży (skwery, place zabaw, klatki schodowe). Podobnie przedstawiały się statystyki zarejestrowanych przestępstw, których najwięcej odnotowano na osiedlach: Samsonowicza, Stare Miasto i Niepodległości¹⁵. Analiza wybranych kategorii wykroczeń¹⁶ wykazała, iż większość z nich dotyczyła spożywania alkoholu w miejscach publicznych, zakłócania ładu i porządku oraz obyczajności publicznej.

W ramach prac przygotowawczych przeprowadzono w okresie od 20 czerwca do 11 lipca 2008 r. sondaż internetowy wśród mieszkańców Łęcznej¹⁷. Wzięło w nim udział 448 osób, z czego 76,1% poparło pomysł utworzenia systemu monitoringu wizyjnego, 21,4% było przeciwnych, a 2,5% wstrzymało się od głosu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 67-70, 89)

2.1.2. Dla projektowanego systemu monitoringu sformułowano następujące cele:

- wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców,
- podejmowanie działań prewencyjnych,
- przeciwdziałanie aktom wandalizmu, kradzieżom ulicznym i wymuszeniom,

¹² Stanowiącej załącznik do uchwały Rady Miejskiej nr XXVII/228/2009 z dnia 25 marca 2009 r.

¹³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁴ Wg raportu to: sklepy, instytucje publiczne, dwa targowiska, główny przystanek komunikacji podmiejskiej, puby, restauracja, dwie stacje paliw i stadion piłkarski.

¹⁵ W szczególności na ulicach: Gómiczej, Staszica, Jana Pawła II, Obrońców Pokoju, Stefani Pawlak, Spacerowej i Szkolnej.

¹⁶ Według liczby nałożonych mandatów karnych.

¹⁷ W którym postawione zostało pytanie: „czy popierasz pomysł powstania monitoringu w Łęcznej?”.

- zabezpieczanie ważnych wydarzeń społecznych czy kulturalnych,
- zmniejszenie przestępczości i gromadzenie materiałów dowodowych przeciwko sprawcom przestępstw i wykroczeń,
- kontrolowanie ruchu ulicznego.

Nie określono wskaźników pozwalających na monitorowanie realizacji wskazanych celów, które umożliwiłyby ocenę skuteczności funkcjonowania systemu.

Zdaniem Burmistrza nie było potrzeby definiować mierników, gdyż same ujawnione za pomocą monitoringu zdarzenia były takimi wskaźnikami.

(dowód: akta kontroli tom I str. 83, 236-237)

2.1.3. Analiza rozmieszczenia 10 kamer miejskiego monitoringu wizyjnego wskazuje, iż podjęcie decyzji o ich lokalizacji nastąpiło z uwzględnieniem rejonów wskazanych przez Policję w „Raporcie o strukturze zagrożeń na terenie miasta Łęczna” (wymienionego w pkt 2.1.1. wystąpienia).

Według wyjaśnień p.o. Komendanta oraz Koordynatora przeszkodami w optymalnym rozmieszczeniu kamer były przede wszystkim względy finansowe, gdyż ograniczone środki budżetowe uniemożliwiły doprowadzenie linii światłowodowej jednocześnie do wszystkich planowanych lokalizacji. Nie ułatwiała tego także infrastruktura miasta (ukształtowanie i zadrzewienie terenu, wysokość budynków), która szczególnie w okresie przesyłania obrazu drogą radiową, nie pozwalała na zamontowanie odbiorników sygnału w każdej lokalizacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 67-70, 91-95, 103-108, 127-128, 130, 505, tom II str. 314)

2.1.4. We wrześniu 2012 r. Rada Osiedla Bobrowniki złożyła - do projektu budżetu Gminy Łęczna na 2013 rok - wniosek o zabezpieczenie 10 tys. zł na zakup kamery w celu zwiększenia bezpieczeństwa mieszkańców. Przedmiotowy wniosek został uwzględniony przez Komendanta Straży wśród propozycji zgłoszonych do projektu budżetu, jednakże opatrzone zostały uwagami, iż wnioskowana kwota jest nieadekwatna (za niska) na przewidywanych kosztów oraz, że we wskazanym miejscu nie ma obecnie możliwości technicznych montażu kolejnych kamer. W efekcie propozycja nie znalazła się w planie wydatków na 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 505, tom II 136-139)

2.2. Konsultacje z Policją

Na etapie tworzenia systemu uczestniczył przedstawiciel Komendy Powiatowej Policji, który został powołany przez Burmistrza (w czerwcu 2008 r.) do komisji ds. przygotowania i wdrożenia monitoringu wizyjnego¹⁸.

Poziom zaangażowania oraz rola i zadania Policji w funkcjonowaniu systemu monitoringu zostały określone w porozumieniu zawartym 18 listopada 2008 r. (przedstawionym w pkt 2.3.2. wystąpienia).

Nie określono procedur operacyjnych dla systemu monitoringu i nie zwracano się do Policji z prośbą o pomoc w ich opracowaniu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 56-66, 71-78, tom II str. 315)

2.3. Uzgodnienia dotyczące zasad współpracy z Policją

2.3.1. Po powołaniu (w 2005 r.) Straży, 15 czerwca 2006 r. pomiędzy Burmistrzem a Komendantem Powiatowym Policji zawarte zostało porozumienie, którego celem było zapewnienie skutecznej realizacji zadań określonych w ustawie o strażach gminnych¹⁹. Ustalono w nim płaszczyzny współpracy pomiędzy służbami w zakresie:

- działań administracyjno-porządkowych (w tym m.in. reagowania na przestępstwa i wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu),

¹⁸ Zarządzeniem Nr 71/08 Burmistrza. W skład Komisji wchodził: Burmistrz, radca prawny Urzędu, Kierownik Referatu Inwestycji i Rozwoju Gminy, Komendant Straży, strażnik miejski (późniejszy Koordynator systemu) oraz Naczelnik Wydziału Prewencji KPP.

¹⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.

- ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego (poprzez: wzajemną pomoc w egzekwowaniu przepisów o ruchu drogowym, kierowanie do służby wspólnych patroli funkcjonariuszy Straży i Policji, wymianę informacji o zagrożeniach),
- organizacji i koordynacji wspólnych przedsięwzięć (w szczególności poprzez uczestnictwo w ćwiczeniach i szkoleniach).

Porozumienie zakładało współpracę polegającą w szczególności na:

- utrzymywaniu stałej łączności pomiędzy służbami dyżurnymi,
- podejmowaniu przedsięwzięć organizacyjnych przyczyniających się do wdrażania i wykorzystywania w ramach realizowanych czynności służbowych nowoczesnych środków technicznych,
- stałej wymianie informacji, w tym m.in. o występujących na terenie Łęcznej zagrożeniach w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ujawnionych przestępstwach i wykroczeniach, poszukiwanych sprawcach i pojazdach, a także danych dotyczących zdarzeń ujawnionych w trakcie wspólnie pełnionej służby,
- koordynacji rozmieszczania służb,
- współdziałaniu m.in. w zakresie doraźnego dyslokowania służb niezbędnych do zabezpieczania zagrożonych miejsc,
- udzielaniu pomocy przy organizacji ćwiczeń oraz szkoleń strażników miejskich.

(dowód: akta kontroli tom I str. 52-55)

2.3.2. W dniu 18 listopada 2008 r. Burmistrz zawarł z Komendantem Powiatowym Policji porozumienie w sprawie współpracy przy uruchomieniu i użytkowaniu systemu monitoringu wizyjnego. Zakładało ono:

- zakupienie przez Gminę niezbędnych urządzeń, ich montaż i zapewnienie utrzymania we właściwym stanie technicznym, a także wyznaczenie przeszkolonych pracowników w celu obsługi monitoringu w dni powszednie w systemie dwuzmianowym (w godz. od 6.00-14.00 i 14.00-22.00);
- użyczenie przez Komendę Policji lokalu na centrum monitorowania i ponoszenie kosztów związanych z zasilaniem systemu w energię elektryczną, a także zapewnienie jego obsługi w dni powszednie w godzinach od 22.00 do 6.00 oraz w dni wolne od pracy.

Uregulowany w porozumieniu zakres współpracy funkcjonariuszy Policji i Straży przy obsłudze systemu określał zadania stron, w tym poziom ich zaangażowania w jego funkcjonowanie poprzez:

- utrzymanie stałej łączności pomiędzy służbami dyżurnymi Policji a funkcjonariuszami Straży obsługującymi system,
- niezwłoczne przekazywanie informacji przez operatora systemu oficerowi dyżurnemu Policji o ujawnionych za pomocą kamer wszelkich zdarzeniach mających znaczenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- w razie zaistnienia konieczności niezwłoczne dyslokowanie - przez oficera dyżurnego Policji - służb do zabezpieczenia miejsc zdarzeń,
- wymianę informacji o ważnych dla porządku publicznego wydarzeniach na terenie Łęcznej, a w szczególności podejmowanie wspólnych działań w przypadku wystąpienia zagrożeń,
- wspólne uczestnictwo w ćwiczeniach i szkoleniach oraz udział w naradach koordynacyjnych dotyczących funkcjonowania systemu oraz dyslokacji sił i środków,
- realizację wspólnej polityki informacyjnej, integrującej działania Policji i Straży w mediach lokalnych w zakresie funkcjonowania systemu,
- podejmowanie przedsięwzięć organizacyjnych przyczyniających się do wdrażania i wykorzystywania w ramach realizowanych czynności służbowych nowoczesnych środków technicznych.

Ustalono, że wszystkie wspólne działania organizowane będą w miarę posiadanych sił osobowych i technicznych, przy uwzględnieniu funkcji dowodzenia Policji, a także zachowaniu zakresu kompetencyjnego funkcjonariuszy Straży.

Dopuszczono rozbudowę systemu o kolejne kamery. Mogły w niej partycypować (po uprzedniej akceptacji Komendanta Policji), również inne podmioty na zasadzie podłączenia urządzeń bądź przekazania środków finansowych na ich zakup.

W celu koordynacji zarządzania systemem monitoringu wizyjnego, Burmistrz wyznaczył 1 grudnia 2008 r. (spośród funkcjonariuszy SM) Koordynatora. Powierzono mu w porozumieniu m.in. następujące zadania:

- stałą współpracę z funkcjonariuszem KPP odpowiedzialnym z ramienia Komendy za działanie systemu, w tym wspólne opracowywanie analiz efektów jego funkcjonowania,

- organizację służby pracowników obsługujących system i nadzór nad prowadzeniem przez nich dokumentacji, oraz sporządzanie rocznych sprawozdań z wyników działalności Policji i Straży uzyskanych w efekcie pracy operatorów.

Porozumienie zobowiązywało Komendanta Policji oraz Komendanta Straży do składania - na wniosek Rady Miejskiej lub powołanych przez nią komisji - informacji o współpracy w zakresie funkcjonowania systemu.

Odpowiedzialnymi za wdrożenie porozumienia byli Komendanci ww. służb.

Nie ustalono zasad (procedur):

- organizacji systemu powiadamiania Policji przez operatora systemu o zaobserwowanych zagrożeniach i zdarzeniach naruszających porządek publiczny, w tym sposobu łączności pomiędzy nimi,

- informowania Straży przez Policję o sposobie wykorzystania informacji otrzymanych od operatorów,

- rozmieszczenia i kierowania służb w przypadkach wymagających szybkiej reakcji na informację o zagrożeniu lub zdarzeniu naruszającym porządek publiczny,

- bezpośredniego korzystania przez Policję z systemu monitoringu;

- przeprowadzania wspólnych szkoleń i ćwiczeń w zakresie korzystania z monitoringu miejskiego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 71-74, 99)

2.4. Zaprojektowanie monitoringu skuteczności systemu monitoringu wizyjnego

Według Regulaminu organizacyjnego SM z 8 marca 2010 r. nadzór nad działalnością Straży w zakresie organizacyjnym i wykonawczym sprawował Burmistrz²⁰ (jako przełożonym Komendanta), natomiast nadzór nad funkcjonowaniem centrum monitoringu pełnił Koordynator²¹, a od 5 marca 2013 r. Komendant wspólnie z Koordynatorem.

Nie określono wskaźników rezultatu pozwalających na monitorowanie realizacji celów zdefiniowanych dla miejskiego monitoringu wizyjnego i ocenę skuteczności funkcjonowania systemu (pkt 2.1.2. wystąpienia).

Zdaniem Burmistrza skuteczność monitoringu wynikała z porównania danych statystycznych (ujawnionych za pomocą monitoringu zdarzeń) z poszczególnych lat.

(dowód: akta kontroli tom I str. 18-32, 42-49, 83, 236-237)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nieokreślenie wskaźników umożliwiających ocenę stopnia realizacji celów zdefiniowanych dla miejskiego systemu monitoringu wizyjnego, było w ocenie NIK nierzetelne, gdyż nie pozwoliło na dokonanie obiektywnej oceny funkcjonowania systemu oraz wyznaczenie kierunków i zakresu jego dalszego rozwoju.

²⁰ § 6 ust. 2 i 3 Regulaminu z 8 marca 2010 r.

²¹ § 20 ust. 1 pkt 16 Regulaminu Organizacyjnego SM.

Według wskazówek zawartych w rozdz. II pkt 6 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiących załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.²², wydanego na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³, wykonanie celów i zadań należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

3. Funkcjonowanie systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu faktycznego

3.1. Organizacja systemu

3.1.1. W latach 2010-2012 (do końca sierpnia) miejski system monitoringu wizyjnego składał się z siedmiu kamer obrotowych²⁴ stanowiących własność miasta oraz trzech kamer innych podmiotów²⁵, podłączonych do systemu na podstawie porozumień zawartych przez Burmistrza z ich przedstawicielami. Z siedmiu miejskich kamer: po trzy były zamontowane na osiedlach Samsonowicza i Niepodległości, a jedna na osiedlu Bobrowniki. Obraz z sześciu (miejskich) kamer (zaprogramowanych do automatycznego poruszania się po tzw. „ścieżkach”) przesyłany był drogą radiową.

W skład systemu wchodziły: zlokalizowane w centrum monitorowania (pomieszczeniu użyczonym przez KPP): stanowisko zarządzające (do nagrywania i odtwarzania obrazu z kamer za pomocą oprogramowania EverFocus) oraz dwa stanowiska obsługi bezpośredniej (wyposażone w pulpit sterowniczy z manipulatorem dźwawkowym), z tego jedno umiejscowione w centrum, a drugie u dyżurnego KPP.

W okresie tym obsługę systemu pełniło dwóch pracowników SM²⁶, którzy dyżurowali w systemie dwuzmianowym (po jednym na zmianę) od poniedziałku do piątku w godzinach: 6.00-14.00 i 14.00-22.00. Od 22.00 do 6.00 oraz całą dobę w dni wolne od pracy, monitoring obsługiwany był przez funkcjonariusza KPP, który pełnił dyżur przy stanowisku znajdującym się w dyżurce Komendy²⁷.

Obraz z kamer wyświetlany był w centrum monitorowania na dwóch monitorach 24” oraz (od września 2010 r.) na telewizorze-monitorze 50”. W dyżurce KPP podgląd obrazów z kamer widoczny był na monitorze LCD 19”.

Według wyjaśnienia p.o. Komendanta i Koordynatora systemu: od końca sierpnia do połowy grudnia 2012 r. monitoring miejski nie funkcjonował. W okresie tym nastąpiło przeniesienie centrum monitorowania do siedziby Straży. Zrealizowano inwestycję budowy sieci światłowodowej (w związku ze zmianą sposobu transmisji danych) i rozbudowy monitoringu na osiedle Stare Miasto. W połowie grudnia 2012 r. nowy system monitoringu został oddany do użytku, jednakże dopiero w drugiej dekadzie lutego 2013 r. usunięte zostały awarie techniczne, które miały miejsce w grudniu 2012 r. i styczniu 2013 r.

W marcu 2013 r. do monitoringu podłączonych było 10 kamer obrotowych²⁸ stanowiących własność miasta oraz jedna kamera prywatna (spółdzielni

²² Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

²³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240.

²⁴ Trzy kamery BOSH typu dzień/noc PAL, seria 300 zoom 36x, dwie kamery Samsung typu dzień/noc zoom optyczny 32x i cyfrowy 10x oraz dwie kamery Optiva Titanium VTDN4237 zoom optyczny 37x i cyfrowy 12x.

²⁵ Spółdzielni mieszkaniowej i szpitala powiatowego.

²⁶ Zatrudnionych w okresie od sierpnia 2009 r. do lutego 2010 r. na stanowiskach funkcjonariuszy SM, a następnie od lutego 2010 r. pracowników cywilnych Straży.

²⁷ Tj. bez przenoszenia się na czas dyżuru do centrum monitorowania.

²⁸ Tj. dotychczasowych sześć (bez jednej typu Samsung) oraz cztery nowe (na os. Stare Miasto) Vivotek Full HD zoom optyczny 20x.

mieszkańcowej). Trzy kamery zlokalizowane były na osiedlu Samsonowicza, dwie na osiedlu Niepodległości (zmniejszenie o jeden punkt), jedna na osiedlu Bobrowniki oraz cztery na osiedlu Stare Miasto.

Do obserwacji obrazów z kamer wykorzystywany był w dalszym ciągu telewizor-monitor 50" (w układzie obrazów 3x3) oraz dwa monitory 24" (jeden w układzie 2x2, a drugi do wyświetlania obrazu z wybranej kamery).

Obsługa nowego systemu prowadzona była tylko w dni powszednie w systemie dwuzmianowym, tj. w godzinach 6.00-14.00 i 14.00-22.00, przez pracowników cywilnych SM (dotychczasowych operatorów oraz zatrudnionego na czas określony młodszego referenta ds. monitoringu²⁹).

Po zmianie siedziby centrum monitorowania obsługi systemu nie pełnili funkcjonariusze Policji. System nie był obsługiwany w dni powszednie w godz. 22.00-6.00 oraz całą dobę w dni wolne od pracy. Kamery poruszały się według zaprogramowanych punktów (zwanymi presetami) lub ustawione były w stałej pozycji (umożliwiającej obserwację tylko jednego punktu). Obraz z poszczególnych kamer rejestrowany był na dysku pamięci informatycznej w rozdzielczości (bez zbliżeń) uniemożliwiającej identyfikację wizerunków osób lub numerów rejestracyjnych pojazdów (widoczne z oddali sylwetki).

(dowód: akta kontroli tom I str. 103-108, 119-125, 459-460, tom II str. 287-289, 292-293)

Odnosząc się do kwestii niezapewnienia całodobowej, nieprzerwanej obsługi systemu Burmistrz wyjaśnił, iż zatrudnienie dodatkowych osób wiązałoby się z dużymi kosztami, na które w obecnej chwili nie można sobie pozwolić. Jednocześnie Burmistrz zapewnił, iż obraz z kamer jest rejestrowany i zapisywany przez 24h i w każdej chwili istnieje możliwość odtworzenia nagrania z interesującego okresu.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, iż zarejestrowanie obrazów w sposób pozwalający na ustalenie szczegółów umożliwiających identyfikację uczestników zdarzenia (twarz, sylwetka) bądź pojazdów (nr rejestracyjny), możliwe jest jedynie za pośrednictwem operatorów, tj. w czasie fizycznej obsługi przez nich systemu. Nie jest możliwe ustalenie takich danych (uzyskanie zbliżeń) dopiero na etapie odtworzenia (przeoglądania) nagrania (m.in. ze względu na brak automatycznego zoom'u).

(dowód: akta kontroli tom I str. 226, tom II str. 293)

3.1.2. Operatorami miejskiego systemu monitoringu wizyjnego było, w okresie od lutego 2009 r. do lutego 2010 r., dwóch - zatrudnionych w tym celu na stanowiskach strażników miejskich - byłych funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji³⁰.

Wśród zadań wymienionych jako „wykonywane na stanowisku”, na które nabór przeprowadzono w styczniu 2009 r., była m.in. „obsługa stanowiska monitorowania miasta systemem kamer”, jednak w wymaganiach niezbędnych i pożądanym nie wskazano kwalifikacji (predyspozycji) bezpośrednio związanych z obsługą monitoringu miejskiego.

W lutym 2010 r. operatorzy ci zostali zatrudnieni na czas nieokreślony na stanowiskach cywilnych³¹. Zadania jakie im powierzono polegały na:

1) w ramach „ochrony porządku w miejscach publicznych poprzez obsługę stanowiska monitorowania systemem kamer”:

- kontroli utrzymania ładu i porządku na terenie miasta poprzez stałe obserwowanie za pomocą kamer rejonów objętych monitoringiem,

²⁹ Zatrudnionego od października 2012 r. i oddelegowanego w okresie od połowy marca do połowy maja na szkolenie dla kandydatów na funkcjonariuszy Straży.

³⁰ Odpowiednio o 17- i 21-letnim stażu pracy w KPP oraz ponad 30-letnim stażem pracy zawodowej.

³¹ Podinspektorów do obsługi monitoringu. Według umów zmianie uległy warunki pracy („rodzaj umówionej pracy”).

- podejmowaniu działań mających na celu zapobieganie popełnianiu wykroczeń i przestępstw lub ich wykrywanie,
- dokonywaniu czynności sprawdzających, sporządzaniu notatek niezbędnych do wniosków o ukaranie do sądu rejonowego,
- niezwłocznym zgłaszaniu do odpowiednich służb zdarzeń zaobserwowanych za pomocą kamer, mających wpływ na bezpieczeństwo, ład i porządek publiczny,
- zgłaszaniu wszelkich awarii i nieprawidłowości związanych z funkcjonowaniem systemu monitoringu do serwisu odpowiedzialnego za prawidłowe funkcjonowanie systemu oraz do Koordynatora lub Komendanta,
- rzetelnym i bieżącym prowadzeniu rejestrów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania stanowiska;

2) w zakresie „współdziałania z właściwymi organami, służbami i instytucjami”, informowanie ich o: przestępstwach, wykroczeniach, których ściganie nie zależy od Straży, osobach potrzebujących natychmiastowej pomocy lekarskiej, innych nieprawidłowościach i zagrożeniach życia i zdrowia ludzi lub mienia, stwierdzonych awariach.

Zatrudniony z dniem 1 października 2012 r. młodszy referent ds. monitoringu, został przyjęty po przeprowadzeniu (w sierpniu 2012 r.) naboru na stanowisko „podinspektora ds. obsługi monitoringu miejskiego”. Wśród wymagań niezbędnych wskazano m.in.: *bardzo dobrą znajomość obsługi komputera (w tym programów do odtwarzania video i podstawowej obróbki zdjęć) oraz urządzeń audiowizualnych. Jednym z wymagań poświadczonych była „umiejętność obsługi specjalistycznego sprzętu i oprogramowania do archiwizowania oraz obróbki materiału video”.*

Wśród dokumentów przedłożonych przez osobę zatrudnioną na tym stanowisku nie było dokumentacji potwierdzającej posiadanie umiejętności w zakresie obsługi urządzeń audiowizualnych.

Według dokumentacji kadrowej UM uzasadnieniem wyboru było: posiadanie dużej wiedzy z zakresu znajomości zagadnień funkcjonowania administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, kodeksu wykroczeń, ustawy o strażach gminnych oraz bardzo dobra umiejętność obsługi komputera (potwierdzona zaświadczeniem o ukończeniu policealnego studium informatyki).

(dowód: akta kontroli tom I str. 133-165)

3.1.3. W okresie objętym kontrolą miało miejsce jedno szkolenie z obsługi monitoringu wizyjnego. W listopadzie 2012 r. (tj. przed oddaniem inwestycji do użytku) wykonawca nowego systemu przeprowadził wewnętrzne szkolenie, którym objęci zostali operatorzy, Koordynator oraz czterech funkcjonariuszy Straży.

(dowód: akta kontroli tom I str. 147-149, 499)

3.1.4. Operatorzy systemu nie byli objęci motywacyjnym systemem wynagradzania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 158-159, 161-162, 164-169)

3.1.5. W marcu 2013 r. pomieszczenie centrum monitorowania wyposażone było w monitor-telewizor 50” i dwa monitory 24”, które znajdowały się w odległości ok. 2 metrów od operatora. Pulpit sterowniczy wraz z manipulatorem drążkowym zlokalizowany był na biurku, na którym stał również monitor od stanowiska komputerowego przeznaczonego m.in. do obsługi programu eMandat (służącego do ewidencjonowania przez operatorów zaobserwowanych zdarzeń i spraw zgłoszonych telefonicznie przez mieszkańców). Centrum nie było wyposażone w klimatyzację. Zakupiony w 2010 r. przenośny klimatyzator nie był użytkowany i przechowywano go w pomieszczeniu stanowiącym zaplecze Straży³². W oknach zamontowane były żaluzje i verticale. Natężenie sztucznego światła nie podlegało regulacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 459-462, tom II str. 293)

³² Według stanu na 14 marca 2013 r., tj. przeprowadzenia oględzin przez kontrolera NIK. W trakcie czynności kontrolnych (w połowie maja 2013 r.) klimatyzator został przeniesiony do centrum monitorowania.

3.1.6. Nie opracowano wewnętrznych procedur działania dla operatorów, które regulowałyby kwestie powiadamiania patrolu SM i Policji o zdarzeniach zaobserwowanych za pomocą monitoringu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 314-315)

3.1.7. W okresie objętym kontrolą zawierano systematycznie, na każdy rok budżetowy, umowy mające na celu zapewnienie nadzoru technicznego i konserwacji systemu monitoringu poprzez jego sprawdzenie raz w miesiącu i dokonanie niezbędnych poprawek. Stawki miesięcznych opłat zostały wskazane w pkt 5.2.3. wystąpienia. Każda z umów zawierała jednocześnie postanowienia o dodatkowej odpłatności (na podstawie odrębnych zleceń) w przypadku:

- pogwarancyjnej naprawy urządzeń i instalacji,
- naprawy urządzeń i instalacji wykonanych przez UM lub inny podmiot,
- dewastacji urządzeń i instalacji, ingerencji osób nieupoważnionych, naruszenia plomb gwarancyjnych, a także uszkodzeń w wyniku działania siły wyższej.

W okresie 2010-2012 (do końca sierpnia) zarejestrowano łącznie 68 awarii kamer oraz 26 awarii innych urządzeń składających się na systemu monitorowania (14 w 2010 r. oraz po sześć awarii w 2011 r. i w okresie od stycznia do sierpnia 2012 r.). Polegały one m.in. na przegrzewaniu się rejestratorów, zanikach zasilania, braku wizji na monitorach lub uszkodzeniu zoom'u. W niektórych z wymienionych przypadków awarie skutkowały brakiem nagrań.

Po uruchomieniu nowego systemu w połowie grudnia 2012 r. wystąpiła awaria, która została usunięta dopiero na początku lutego 2013 r. W konsekwencji system nie funkcjonował w okresie od 20 grudnia 2012 r. do 5 lutego 2013 r. i nie rejestrowano obrazów z kamer.

(dowód: akta kontroli tom I str. 417-429, 440-441, tom II str. 87-90, 97-100, 107-109, 114-116, 123-125)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od uruchomienia centrum monitoringu miejskiego w siedzibie Straży, nie zapewniono jego obsługi w czasie, gdy prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń, którym miał przeciwdziałać jest największe (tj. w godzinach nocnych oraz w dni wolne od pracy). Na potrzebę taką wskazywała jednoznacznie analiza zagrożeń na terenie Łęcznej, opracowana przez Policję na etapie tworzenia systemu (pkt 2.1.1. wystąpienia).

Ponadto operatorom monitoringu powierzono do realizacji inne zadania. Do ich obowiązków należało bowiem przyjmowanie interwencji ze zgłoszeń telefonicznych (telefonu alarmowego SM) i rozdysponowanie ich do właściwych służb³³.

Operatorzy zostali upoważnieni i zobowiązani przez Burmistrza do poboru opłaty targowej na terenie Łęcznej³⁴. Zadanie to było realizowane przez ww. pracowników w każdy poniedziałek i nie zostało ujęte w ich zakresach czynności.

Według wyjaśnień operatorów realizacja przedmiotowego zadania wymagała każdorazowo podjęcia szeregu czynności technicznych związanych m.in. z przygotowaniem kwitariuszy, przemieszczeniem się na targowisko, poborem opłat, a następnie rozliczeniem pobranej gotówki i wpłaceniem do banku oraz rozliczeniem dowodów w księgowości Urzędu. Łączny czas niezbędny na realizację zadania (w zależności od ilości osób handlujących danego dnia) wynosił – w ocenie podinspektorów - około 5-6 godzin.

W poborze opłaty targowej uczestniczyło jednocześnie dwóch operatorów wyznaczonych na I zmianę, dla których – według zapisów zawartych w grafikach służb - nie wyznaczano zastępstwa w centrum monitorowania. Stan ten

³³ Według zakresów czynności.

³⁴ Z wyłączeniem targowiska przy ul. Braci Wieniawskich w Łęcznej.

potwierdzony został przez kontrolera NIK, który stwierdził, iż po opuszczeniu stanowiska monitorowania przez operatorów w celu poboru opłaty targowej, w godzinach od 9.00 do 11.00 nikt nie sprawował obserwacji. Po poinformowaniu o tym fakcie p.o. Komendanta, został skierowany na to stanowisko obecny w siedzibie funkcjonariusz Straży, a na grafiku służby wpisano jego dyżur w centrum monitorowania.

P.o. Komendanta wyjaśniła, iż operatorzy wykonywali to zadanie na polecenie Burmistrza w związku z brakami personalnymi. W miarę możliwości zastępował ich w tym czasie obecny w siedzibie funkcjonariusz. Jednocześnie J. Wojciechowska zapewniła, iż obraz z kamer rejestrowany jest przez 24h i w każdej chwili istnieje możliwość odtworzenia nagrania z interesującego okresu.

Ustalenia kontroli wskazują jednak, iż zarejestrowanie obrazów w sposób pozwalający na ustalenie szczegółów umożliwiających identyfikację uczestników zdarzenia (tj. ze zbliżeniem umożliwiającym ustalenie numerów rejestracyjnych pojazdów, szczegółowych rysopisów), możliwe jest jedynie za pośrednictwem operatorów, tj. w czasie bezpośredniej, fizycznej obsługi przez nich systemu. Nie jest możliwe ustalenie takich danych (uzyskanie zbliżeń) dopiero na etapie odtworzenia (przeoglądania) nagrania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 131, 157, 160, 163, 170-181, 182-219, tom II str. 293)

2. W trakcie czynności kontroler NIK stwierdził wykorzystywanie przez jednego z operatorów telewizora-monitora, w celu odtwarzania programów telewizyjnych, co naruszało postanowienia Regulaminu organizacyjnego Straży (§ 20 pkt 12) oraz Regulaminu pracy w centrum monitorowania (aktualnie pkt 9, poprzednio pkt 13), w których sformułowany został zakaz wykorzystywania urządzeń do celów niezwiązanych z funkcjonowaniem systemu monitorowania.

Sytuacje te miały miejsce podczas nieobecności Koordynatora systemu, który pełnił w tych dniach służbę na II zmianę.

Koordynator wyjaśnił, iż w miarę możliwości na bieżąco kontrolował operatorów, lecz jego obowiązki jako funkcjonariusza Straży były znacznie szersze niż sam nadzór nad monitoringiem. Nie pozwalał na to również dwuzmianowy system pracy, a także poprzednia lokalizacja centrum (w siedzibie KPP). Koordynator zapewnił, iż osobiście nie stwierdził przypadków wykorzystywania urządzeń do celów niezwiązanych z monitoringiem, jednakże potwierdził, iż przedmiotowy sprzęt posiadał funkcje telewizyjne oraz internetowe i było możliwe oglądanie i odbieranie programów telewizyjnych od września 2010 r.

(dowód: akta kontroli tom I str.46, 79-80, 132, 503)

3. Nie przestrzegano obowiązków określonych Regulaminie organizacyjnym Straży (§ 20 pkt 15) oraz Regulaminie pracy w centrum monitorowania (aktualnie pkt 12, poprzednio pkt 16), gdyż nierzetelnie ewidencjonowano awarie i usterki systemu. Analiza zapisów zawartych w prowadzonej dokumentacji nie pozwoliła na ustalenie okresów nieaktywności monitoringu, w tym poszczególnych kamer, w szczególności skutkujących brakiem rejestracji obrazów. Tylko sporadycznie odnotowywano datę i godzinę zgłoszenia i usunięcia awarii lub usterki. Uniemożliwiało to ustalenie czasu trwania napraw.

Według Koordynatora było to spowodowane niedopatrzaniem i wykonywaniem innych prac.

(dowód: akta kontroli tom I str. 46, 79-80, 417-438, 440-441, 502)

Nieprawidłowości te świadczą o niedochowaniu rzetelności, skutkującej obniżeniem efektywności funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego.

3.2. Bieżąca analiza skuteczności systemu monitoringu wizyjnego

3.2.1. W okresie objętym kontrolą nie była badana realizacja celów funkcjonującego systemu, ani nie przeprowadzono analizy skuteczności jego działania.

W styczniu 2012 r. i 2013 r. opracowano (na wniosek KPP) dane statystyczne odpowiednio za lata 2010-2011 oraz za 2012 (do 25.08.2012 r.). Informacje te ograniczone były do liczby i kategorii zdarzeń ujawnionych wyniku w funkcjonowaniu monitoringu.

Tożsame dane ujęte zostały również w rocznych sprawozdaniach za lata 2010-2012, przekazanych Komendantowi Wojewódzkiemu Policji, a także w informacjach z działalności Straży przedkładanych corocznie Radzie Miejskiej.

P.o. Komendanta oraz Koordynator wyjaśnili, iż ww. dane świadczyły o ogólnym spadku liczby wykroczeń w miejscach objętych monitoringiem.

(dowód: akta kontroli tom I str. 237-238, 239-243, 280-313, 387, 506-523)

3.2.2. Nie przeprowadzano analiz porównawczych stwierdzonych zdarzeń naruszających porządek publiczny i podjętych interwencji w obszarach objętych monitoringiem z danymi Policji.

Według wyjaśnienia Burmistrza: nie zwracano się do Policji o udostępnienie danych statystycznych, gdyż nie było takiej potrzeby.

P.o. Komendanta SM oraz Koordynator wyjaśnili, iż do tej pory nie było potrzeby opracowywania statystyk dotyczących efektów czynności podjętych w przypadku zdarzeń ujawnionych za pomocą kamer, gdyż o efektywności systemu świadczy liczba i rodzaj ujawnionych zdarzeń, a nie skutki podjętych czynności. Stwierdzili, że w miejscach lokalizacji kamer spadła liczba wykroczeń. Ponadto, były to pierwsze lata funkcjonowania systemu i brak było doświadczenia w tej kwestii.

Według danych opracowanych (w trakcie niniejszej kontroli) przez Koordynatora, efekty podjętych interwencji były następujące:

Kategoria	Wyszczególnienie					
	2010		2011		2012	
Spożywanie alkoholu w miejscach zabronionych	3	brak danych	4	W przypadku 3 zdarzeń udzielono 7 pouczeń. W jednym przypadku sprawcy zbiegli.	8	W przypadku 5 zdarzeń: udzielono łącznie 8 pouczeń, sporządzono wniosek do sądu który zakończył się ukaraniem sprawcy grzywną w wysokości 100 zł, wystawiono mandat. W 3 przypadkach sprawcy zbiegli.
Osoby nietrzeźwe	-	-	1**	brak danych	2***	brak danych
Zanieczyszczenie terenu	-	-	-	-	1	Wystawiono mandat.
Nieprawidłowe parkowanie	614	brak danych	420	brak danych	185	Wystawiono 23 mandaty, w 6 przypadkach odstąpiono od ukarania, udzielono 156 pouczeń.
Inne zdarzenia	6	brak danych	43	brak danych	8	
wypalanie traw	-	-	-	-	1****	
niszczenie zieleni	-	-	41	brak danych	6	Wystawiono 5 mandatów, udzielono jednego pouczenia.
awaria kanalizacji	-	-	1*****		-	-
Inne	-	-	1*	brak danych	1*	brak danych
Łącznie	623		468		204	

*informację o zniszczonym znaku drogowym przekazano dyżurnemu SM oraz do Referatu Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska UM Łęczna;

**informację przekazano dyżurnemu SM;

***informację przekazano pogotowiu ratunkowemu;

****informację przekazano do dyżurnego PSP;

*****informację przekazano spółdzielni mieszkaniowej.

P.o. Komendanta SM oraz Koordynator odnosząc się do braku danych w ww. zakresie wyjaśnili, iż dopiero od 2011 roku interwencje podjęte przez Straż ewidencjonowane są w elektronicznym systemie eMandat, jednakże pełne dane dostępne są tylko za 2012 rok. Ponadto, czynności oznaczone w systemie jako „monitoring” wynikają zarówno z obserwacji za pomocą kamer, jak i ze zgłoszeń telefonicznych przyjętych przez operatorów. Ewentualne rozdzielenie danych,

a w tym ustalenie liczby ukaranych sprawców byłoby bardzo pracochłonne i trudne do realizacji w obecnych warunkach kadrowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 230, 232-233, 235, 236-238, 271-272, 496-497 502)

3.2.3. Nadzór nad miejskim systemem monitoringu wizyjnego

3.2.3.1. W latach 2010-2013 (do końca lutego) w ramach bieżącego nadzoru nad Strażą nie przeprowadzono kontroli w zakresie skuteczności, wydajności i prawidłowości funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn braku przedmiotowych kontroli. Powołał jedynie fakt, iż sporządzane były sprawozdania z działalności Straży, które uwzględniały dane statystyczne z prowadzonego monitoringu, tj. ilość i kategorię zarejestrowanych zdarzeń.

Ostatnia kontrola wewnętrzna³⁵ w Straży miała miejsce we wrześniu 2009 r. Przedmiotem badania były wydatki bieżące i inwestycyjne poniesione w 2009 r. oraz prawidłowość ich ewidencjonowania. Kontrolą objęto m.in. zakup (w maju 2009 r.) sprzętu do systemu monitoringu. Nie kwestionowano faktu, iż w badanej ofercie, złożonej przez podmiot, który został wybrany do realizacji³⁶, nie wyszczególniono cen jednostkowych poszczególnych elementów nią objętych, lecz podana została jedynie łączna wartość netto i brutto zamówienia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 236-237, 444-451)

3.2.3.2. W grudniu 2012 r. zespół kontrolny Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej przeprowadził planową kontrolę w zakresie: skuteczności wykorzystania monitoringu, w tym efektów zdarzeń zarejestrowanych przez Straż. Nie badano realizacji celów zdefiniowanych dla systemu monitoringu wizyjnego. Zespół kontrolny nie zgłosił żadnych uwag do działalności objętej badaniem i wniosł o uruchomienie nowych punktów monitoringu na terenie miasta, w szczególności w rejonie ul. Armii Krajowej i na terenie Osiedla Bobrowniki.

Radni uczestniczący w pracach zespołu kontrolnego wyjaśnili, iż wniosek sformułowano w oparciu o wyjaśnienia udzielone przez p.o. Komendanta, w których podała, iż zdemontowano trzy kamery monitoringu znajdujące się na ul. Armii Krajowej, ul. Wiosennej i Al. Jana Pawła II, w związku z dużymi kosztami budowy sieci światłowodowej do tych punktów. Ponowne ich podłączenie będzie możliwe dopiero po wybudowaniu sieci internetu bezprzewodowego na terenie Gminy. Członkowie zespołu podkreślili także, iż jako mieszkańcy Łęcznej dobrze znają miejsca stwarzające szczególne zagrożenie, do których zaliczyć należy również wyżej wymienione.

P.o. Komendanta SM oraz Koordynator wyjaśnili, że realizacja wniosku pokontrolnego zależna jest od zakończenia inwestycji³⁷ prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Łęcznej. Dopiero wtedy możliwe będzie podjęcie działań w kierunku uruchomienia nowych punktów monitoringu na terenie miasta, a także dokonanie ponownego zainstalowania kamery w dotychczasowej, korzystnej lokalizacji przy ul. Armii Krajowej. Punktu tego nie uwzględniono w ramach inwestycji budowy sieci światłowodowej (zrealizowanej przez UM w II poł. 2012 r.), ze względu na koszty realizacji tego odcinka (które szacowano na ok. 30-40 tys. zł). Z tych samych względów nie podłączono do sieci światłowodowej pozostałych punktów wskazanych przez radnych. Dlatego kamerę z ul. Wiosennej przeniesiono na ul. Jaśminową (budynek szkoły podstawowej), a kamerę z punktu na dawnej siedzibie KPP przy ul. Jana Pawła II nr 89 przeniesiono na budynek urzędu skarbowego zlokalizowany przy ul. Jana Pawła II nr 95.

³⁵ Przeprowadzona przez pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. Audytu i Kontroli Urzędu.

³⁶ Zamówienia o wartości nie przekraczającej równowartości 14 tys. euro.

³⁷ Realizowanej w ramach projektu „Wirtualne powiaty – etap III”. Projekt współfinansowany jest w 85 % ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013.

(dowód: akta kontroli tom I 103-108, 119-125, 452-457, 459-460, tom II str. 315, 330-331)

3.2.3.3. Posiadane przez Urząd dane statystyczne dotyczące zdarzeń polegających na naruszeniu bezpieczeństwa i porządku publicznego (zawarte w przedkładanych corocznie przez Komendanta Powiatowego Policji informacjach „o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Miasta i Gminy Łęczna” oraz opracowywanych corocznie przez Komendanta Straży informacjach z działalności SM, sprawozdaniach przesyłanych do Komendanta Wojewódzkiego Policji, a także pismach przekazywanych KPP, nie pozwalały na ustalenie liczby i kategorii zdarzeń z obszaru i z okresu funkcjonowania monitoringu wizyjnego, w podziale na rejony miasta nim objęte i bezpośrednio do nich przyległe. Nie można było na ich podstawie określić tendencji występujących na tych terenach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 239-243, 280-313, 387)

3.2.3.4. W okresie 2010-2013 (do końca lutego) nie zaewidencjonowano skarg mieszkańców na funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 442-443, 505)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Koordynator systemu nie realizował obowiązków wynikających z postanowień porozumienia z dnia 18.11.2008 r. oraz zadań powierzonych 01.12.2008 r. przez Burmistrza, polegających na opracowywaniu - wspólnie z wyznaczonym funkcjonariuszem KPP w Łęcznej – analiz efektów funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego oraz sporządzania rocznych sprawozdań z działalności Straży i Policji, uzyskanych w oparciu o wyniki pracy operatorów.

Zdaniem Koordynatora były to pierwsze lata funkcjonowania monitoringu i nie posiadał stosowanego doświadczenia, ani nie widział potrzeby sporządzania wskazanych analiz. Jednocześnie dodał, iż na wniosek KPP w styczniu 2012 r. i 2013 r. opracowano i przekazano dane statystyczne zawierające liczbę i kategorie zdarzeń zarejestrowanych w wyniku funkcjonowania systemu monitoringu w latach 2010-2012 (do 25.08.2012 r.). Ogólne dane w zakresie funkcjonowania miejskiego monitoringu (liczba i rodzaje zdarzeń) ujęte zostały w rocznych sprawozdaniach z działalności Straży za lata 2011-2012.

Burmistrz wyjaśnił, iż nie było potrzeby egzekwowania od Koordynatora realizacji powyższych obowiązków.

(dowód: akta kontroli tom I str. 72-73, 99, 236-238, 496-497, 502)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie ze wskazówkami zawartymi w załączniku do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Zawarcie w rocznych sprawozdaniach Straży Miejskiej, informacji o stopniu realizacji zdefiniowanych celów monitoringu oraz jego oddziaływaniu na poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego³⁸, umożliwiłoby optymalizację decyzji o kierunkach i zakresie jego rozbudowy oraz lepsze jego wykorzystanie w bieżącej pracy.

3.3. Współpraca z formacjami odpowiedzialnymi za ochronę porządku publicznego

3.3.1. Zmiana lokalizacji centrum monitoringu spowodowała, że porozumienie zawarte 18.11.2008 r. pomiędzy Burmistrzem a Komendantem Powiatowym Policji,

³⁸ Poprzez odpowiednie wskaźniki.

przeszło być realizowane. Do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli nie określono zasad dalszej współpracy SM i Policji w zakresie funkcjonowania miejskiego monitoringu.

P.o. Komendanta SM i Koordynatora wyjaśnili, iż nie sygnalizowali Burmistrzowi potrzeby zmiany lub zawarcia nowego porozumienia, gdyż nie widzieliśmy takiej konieczności. Aktualna współpraca z Policją ogranicza się do telefonicznego przekazywania dyżurnemu KPP informacji o zaistniałych zdarzeniach lub zagrożeniach.

Komendant Powiatowy Policji wyjaśnił, iż zasadnicza współpraca ze Strażą opiera się aktualnie na porozumieniu z 2006 r. Natomiast zakończenie współdziałania w zakresie określonym w porozumieniu z 2008 r. wynikało z braku możliwości umiejscowienia centrum monitorowania w nowej siedzibie Komendy Policji. Burmistrz od początku koncepcji budowy, zabiegał o utrzymanie w nowej lokalizacji także centrum monitoringu. Koncepcja ta była zaakceptowana przez Komendanta Powiatowego oraz Komendanta Wojewódzkiego, a jej urzeczywistnieniem stał się pierwszy projekt budowlany, który przewidywał pomieszczenie dla centrum monitoringu miejskiego. Projekt ten nie uzyskał akceptacji Biura Logistyki Komendy Głównej, które nakazało zmianę i w efekcie wyeliminowano możliwość umiejscowienia centrum monitorowania. Burmistrz był o tym na bieżąco informowany i jeszcze kilkakrotnie podnosił tę kwestię w kontaktach z Komendantem Wojewódzkim. Nie było jednak możliwości zmiany ustaleń, ponieważ budowa była finansowana ze środków Komendy Głównej. Nie ma również przepisów, które obligowałyby do lokalizacji centrów miejskiego monitoringu w jednostkach Policji.

Odnosząc się do kwestii dalszej współpracy, w zakresie funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego, Komendant Powiatowy stwierdził, iż nie widzi możliwości zmiany jej zakresu. W dalszym ciągu pozostanie telefoniczne zgłaszanie do dyżurnego KPP zaobserwowanych przez operatorów naruszeń prawa.

(dowód: akta kontroli tom I str. 373, 375-376, 378-386, 498)

3.3.2. Sposób organizacji łączności z KPP nie był dotychczas określony w formie pisemnej.

P.o. Komendanta i Koordynator wyjaśnili, iż wynikało to głównie z poprzedniej lokalizacji centrum w siedzibie KPP. W okresie tym operator dysponował połączeniem wewnętrznym z dyżurnym Policji. W aktualnej (od grudnia 2012 r.) lokalizacji (w siedzibie SM), dyżurujący operatorzy dysponują przede wszystkim numerem alarmowym 997 (używanym najczęściej) lub alternatywnie 112 (rzadziej stosowanym) oraz telefonem stacjonarnym (do dyżurnego KPP).

3.3.3. Na podstawie porozumienia z 18.11.2008 r. wyznaczony pracownik Komendy przejmował obserwację w dni powszednie w godzinach 22.00-6.00 oraz przez całą dobę w dni wolne od pracy. Organizacja taka obowiązywała do sierpnia 2012 r.

P.o. Komendanta i Koordynator wyjaśnili, iż od czasu uruchomienia centrum monitoringu w siedzibie SM nie ma takich technicznych możliwości.

3.3.4. Zgodnie z porozumieniem z 18.11.2008 r. (§ 5 pkt 3) w razie zaistnienia konieczności oficer dyżurny KPP decydował o dyslokowaniu służb do zabezpieczenia miejsc zdarzeń. W porozumieniu nie uregulowano zasad reakcji Policji na powiadomienie przez operatora systemu o prawdopodobnym lub zaistniałym zdarzeniu naruszającym porządek publiczny.

P.o. Komendanta i Koordynator wyjaśnili, iż w takich sytuacjach Policja działa zgodnie z własnymi procedurami.

3.3.5. Na podstawie porozumienia zawartego z Policją w 2006 r. ustalane były wspólne patrole funkcjonariuszy KPP i SM. Odnotowywano je w miesięcznych grafikach służby Straży. Zwyczajowo wspólne patrole miały miejsce trzy razy

w tygodniu. Według wyjaśnienia p.o. Komendanta i Koordynatora: patrol obejmował nie tylko obszar monitorowany, lecz przede wszystkim teren wskazany przez Policję.

(dowód: akta kontroli tom I str. 72-73, 182-219, 497)

3.3.6. Współpraca operatorów monitoringu z Policją polegała na telefonicznym przekazywaniu informacji o zdarzeniach dyżurnemu KPP, w celu podjęcia stosownej interwencji przez Policję. Nie wprowadzono procedury zgłoszenia i zamknięcia zdarzenia, a także nie określono zakresu informacji, jakie powinny być podane przy zgłoszeniu.

P.o. Komendanta i Koordynator wyjaśnili, iż nie planują regulowania tej kwestii.

(dowód: akta kontroli tom I str. 376, 498)

3.3.7. Informacje o stwierdzonym zagrożeniu lub zdarzeniu naruszającym porządek publiczny operatorzy monitoringu przekazywali dyżurnemu KPP korzystając z numerów alarmowych lub telefonu stacjonarnego.

P.o. Komendanta i Koordynator wyjaśnili, iż w okresie objętym kontrolą nie było takiej sytuacji, w której wszystkie dostępne numery byłyby zajęte.

Odnosząc się do kwestii braku bezpośredniej łączności pomiędzy operatorami monitoringu a Policją, Komendant Powiatowy wyjaśnił, iż nie nastąpi w tej kwestii zmiana i pozostanie zgłaszanie telefoniczne na numery alarmowe. Zdaniem Komendanta: miasto Łęczna jak i cały powiat łęczyński nie jest aż tak zagrożony, aby były problemy w nawiązaniu kontaktu telefonicznego z dyżurnym KPP. Komenda Powiatowa dysponuje obecnie dwoma nowoczesnymi konsolami przystosowanymi do szybkiej obsługi systemu OST 112, w ramach którego jest od II połowy marca 2013 r. spięta linią światłowodową z Komendą Powiatową PSP i zostanie połączona z pogotowiem ratunkowym. W opinii Komendanta: przy istniejącej sieci monitoringu, a nawet po jego rozbudowie, zgłaszanie zauważonych interwencji poprzez łącze alarmowe nie będzie stanowiło żadnego problemu, gdyż takich zgłoszeń jest niewiele przy ogólnej liczbie odbieranych przez dyżurnego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 376, 497-498)

3.3.8. Według „rejestrów ujawnionych zdarzeń i wykroczeń” operatorzy monitoringu przekazali dyżurnemu KPP łącznie 32 informacje o zaobserwowanych zdarzeniach lub zagrożeniach, tj. 17 w 2010 r., 10 w 2011 r. oraz 5 w okresie od stycznia do sierpnia 2012 r. Najwięcej z nich - 56,3% (18) dotyczyło spożywania alkoholu w miejscach zabronionych, pięć przypadków to inne zdarzenia lub zagrożenia³⁹, cztery informacje o osobach nietrzeźwych, trzy dotyczące zdarzeń w ruchu drogowym oraz przypadek zakłócania ładu i porządku publicznego.

Spośród ww. informacji, KPP zidentyfikowała i potwierdziła sześć (19%), tj. pięć przypadków spożywania alkoholu w miejscach zabronionych oraz niezgodność numerów rejestracyjnych pojazdu. W czterech przypadkach sprawcy zostali ukarani mandatami, a w dwóch otrzymali pouczenia. Według informacji Komendanta Powiatowego: pozostałe wykazane „zgłoszenia” nie znalazły odzwierciedlenia w systemach informatycznych. KPP nie prowadzi odrębnej ewidencji interwencji zgłaszanych przez Straż Miejską, a tym bardziej przez operatorów monitoringu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 246-279, 377, 397-408)

P.o. Komendanta i Koordynator wyjaśnili, iż trudno określić o ilu z ww. przypadków poinformowano równocześnie funkcjonariuszy Straży.

Lokalizację patrolu SM operator ustala z reguły za pomocą telefonów komórkowych funkcjonariuszy. Istnieje również „książka odpraw służby” (w systemie elektronicznym eMandat), która umożliwia sprawdzenie lokalizacji patrolu w danym dniu. W przypadku przekazania zgłoszenia do podjęcia interwencji przez funkcjonariuszy SM, zwrotna informacja o rodzaju podjętych czynności i ich efektach

³⁹Podjejrany mężczyzna, zaparkowany samochód osobowy bez zderzaka i tablic rejestracyjnych, prawdopodobnie nietrzeźwy mężczyzna kierujący pojazdem, wylamane konary drzewa przy stacji TRAF0, przedmiot pozostawiony na ławce na skwerze, samochód o niezgodnych numerach rejestracyjnych, podejrzeni mężczyźni przepakowują towaru na parkingu.

ewidencjonowana była w systemie eMandat. Nie otrzymywano takich informacji w przypadku zgłoszeń przekazanych Policji.

Nie prowadzono analiz zdarzeń zarejestrowanych w poszczególnych obszarach objętych monitoringiem.

Koordinator wyjaśnił, iż w przypadku wspólnych patroli Policji i Straży na etapie odprawy przekazywane były przez funkcjonariusza KPP informacje dotyczące np. zwrócenia większej uwagi na miejsca, w których ujawniono dużą liczbę wykroczeń. Nie wpływało to jednak na zwiększenie patroli Straży (z reguły po jednym na zmianie). Koordinator nie posiadał wiedzy czy i w jaki sposób informacje te wpływały na rozlokowanie i liczbę patroli Policji.

Z uwagi na niewielką liczbę zatrudnionych funkcjonariuszy Straży (w marcu 2013 r. sześciu pracujących w systemie dwuzmianowym), nie wyodrębniono sekcji reagowania na informacje od operatora monitoringu.

Koordinator systemu wyjaśnił także, iż tylko w godzinach pracy patroli SM operator przekazywał im informację o zdarzeniu. Operator nigdy nie informował patroli Policji o stwierdzonym zagrożeniu, gdyż nie posiadał z nimi bezpośredniej łączności. Informacja o zdarzeniu lub zagrożeniu była każdorazowo przekazywana do dyżurnego funkcjonariusza KPP, który decydował o podjęciu dalszych działań.

W związku ze zmianą lokalizacji centrum monitorowania i faktycznym zaprzestaniem realizacji porozumienia z dnia 18.11.2008 r. Policja nie ma aktualnie możliwości przejęcia obsługi systemu w sytuacjach tego wymagających.

3.3.9. W latach objętych kontrolą nie organizowano z Policją wspólnych szkoleń i ćwiczeń w zakresie obsługi monitoringu. Nie prowadzono również wymiany informacji (uwag) w zakresie obsługi technicznej systemu i rozmieszczenia kamer.

3.3.10. Do bieżących kontaktów z Policją wyznaczony został Koordinator zarządzający systemem, który wyjaśnił, iż doraźnie, w miarę bieżących potrzeb kontaktował się ze wskazanym z ramienia KPP funkcjonariuszem. W ocenie Koordynatora w trakcie działania systemu monitorowania nie wynikły żadne istotne problemy dotyczące jego obsługi, które wymagałyby wspólnego omówienia przez SM i KPP. Nie wystąpiły także problemy związane z reakcją Policji na zdarzenia. W okresie objętym kontrolą KPP nie zgłaszała również propozycji dotyczących aktywnego wykorzystania systemu w przeciwdziałaniu zagrożeniom.

Policja posiadała wiedzę o rozmieszczeniu kamer miejskiego monitoringu wizyjnego. W okresie objętym kontrolą KPP nie zwracała się do Straży o prowadzenie monitoringu w określonym obszarze Miasta.

(dowód: akta kontroli tom I str. 370-372, 498-500)

3.3.11. Komendant Straży terminowo przekazywał właściwemu terytorialnie Komendantowi Wojewódzkiemu Policji sprawozdania dotyczące ewidencji prowadzonej przez Straż oraz informacji o współpracy z Policją.

(dowód: akta kontroli str. 280-313)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniu z prowadzonej przez Straż ewidencji oraz informacji o współpracy z Policją, złożonym Komendantowi Wojewódzkiemu Policji za 2012 rok, podano nierzetelne dane w zakresie środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych. Przedstawiona liczba i lokalizacja kamer dotyczyła stanu aktualnego na koniec sierpnia 2012 r., a nie (jak było wymagane) na 31 grudnia 2012 r. Według dokumentacji Urzędu⁴⁰ nowy

⁴⁰ Protokołu odbioru końcowego i przekazania do eksploatacji obiektu, przyjęcia środka trwałego (dowód OT) oraz protokołu zakończenia inwestycji i przekazania do użytkowania.

system monitoringu został przekazany do użytkowania Straży z dniem 13 grudnia 2012 r., a w ewidencji środków trwałych ujęty został pod datą 31 grudnia 2012 r. P.o. Komendanta SM wyjaśniła, iż w grudniu 2012 r. system był w okresie testowania, a kamery nie rejestrowały zdarzeń. Jednocześnie p.o. Komendanta podkreśliła, iż funkcję objęła 27 listopada 2012 r., a dane do sprawozdania za 2012 rok przygotował Koordynator systemu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 306-307, 314-315, tom II str. 202-207)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

4. Wpływ monitoringu wizyjnego na ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli

Opis stanu faktycznego

4.1. W okresie 2010-2012 (do końca sierpnia) operatorzy monitoringu nie zarejestrowali włamań do pojazdów lub obiektów, pobić i rozbojów, kradzieży, dewastacji mienia oraz łamania przepisów dot. handlu. Dane statystyczne dotyczące liczby i kategorii zdarzeń zarejestrowanych w wyniku prowadzenia obserwacji przy pomocy systemu monitoringu wizyjnego przedstawia poniższe zestawienie:

wyszczególnienie	2010	2011	2012 (I-VIII)*
Nieprawidłowe parkowanie	614	420	185
Spożywanie alkoholu w miejscach zabronionych	13	10	10
Osoby nietrzeźwe	3	2	2
Zdarzenia w ruchu drogowym	2	1	-
Zakłócanie ładu i porządku publicznego	-	1	-
Zanieczyszczenie terenu	-	-	1
Inne zdarzenia	8	44	11
-wypalanie traw	-	-	1
-niszczenie zieleni	-	41	6
-awaria kanalizacji	-	1	-
-inne	8 ⁴¹	2 ⁴²	4 ⁴³
Razem	640	478	209

*W okresie IX-XII 2012 r. monitoring wizyjny nie był prowadzony.

Zdarzenia zarejestrowane przez operatorów dotyczyły głównie przypadków: nieprawidłowego parkowania (95,9% w 2010 r., 87,9% w 2011 r., 88,5% w 2012 r.), spożywania alkoholu w miejscach zabronionych (2% w 2010 r., 2,1% w 2011 r. i 4,8% w 2012 r.) oraz niszczenia zieleni⁴⁴ (8,6% w 2011 r. i 2,9% w 2012 r.).

W oparciu o statystykę zdarzeń wg lokalizacji kamer stwierdzono, iż w latach 2010-2012 odpowiednio: 95,2%, 86,3% oraz 91,3% zdarzeń zostało zarejestrowanych przy wykorzystaniu tylko jednej kamery – zlokalizowanej na Osiedlu Samsonowicza, Al. MB. Fatimskiej. Szczegółowe dane przedstawia poniższe zestawienie:

lokalizacja kamery	2010	2011	2012 (I-VIII)
Os. Niepodległości – Jana Pawła II 89	2	2	2
Os. Bobrowniki - ul. Wiosenna 7	11	18	0
Os. Samsonowicza – ul. Gómicza 4	1	0	1
Os. Niepodległości - ul. Armii Krajowej 9	4	2	1
Os. Niepodległości – ul. Bogdanowicza 7	11	33	13
Os. Samsonowicza – Al. MB. Fatimskiej	609	410	190
Os. Samsonowicza – ul. Gwarków 3	2	10	1
RAZEM	640	475	208
kamery SP ZOZ	0	1	1
kamera spółdzielni mieszkaniowej (Os. Samsonowicza - ul. Gómicza 3)	0	3	0

(dowód: akta kontroli tom I str. 227-228 tom II str.294-295)

⁴¹ Zarejestrowano: zwisające sopte (2 zdarzenia), odławianie bezpańskiego psa, otwarta szyba w samochodzie, pojazd bez tablic rejestracyjnych i zderzaka, dzieci bawiące się na ulicy, uszkodzona konstrukcja na placu zabaw..

⁴² Wylamane przez wiatr grube konary drzewa przy stacji TRAF0, zniszczony znak drogowy.

⁴³ Uszkodzony znak, podejrzenie zachowujący się mężczyźni, przedmiot pozostawiony na ławce na skwerku, podejrzanym pojazd.

⁴⁴ Głównie przez nieprawidłowe parkowanie na trawnikach.

W analogicznym okresie KPP odnotowała na terenie Łącznej następujące zdarzenia:

Kategoria zdarzenia	2010	2011	2012 (I-VIII)
Włamania do pojazdów	14	3	5
Włamania do obiektów	19	20	16
Pobicia i rozboje	6	8	2
Kradzieże	46	51	44
Dewastacje mienia	35	39	13
Zakłócanie ładu i porządku publicznego	28	18	16
Spożywanie alkoholu w miejscach zabronionych	54	91	46
Osoby nietrzeźwe	23	30	15
Zanieczyszczenie terenu	17	71	25
Zdarzenia w ruchu drogowym	298	284	113
RAZEM	540	615	295

Komendant Powiatowy Policji wyjaśnił, iż system ewidencyjny funkcjonujący w KPP w latach 2010-2011 nie przewidywał generowania zdarzeń według rejonów miasta. Dopiero od 2012 r. Policja posiada takie możliwości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 392-396)

4.2. Według deklaracji p.o. Komendanta i Koordynatora: w okresie objętym kontrolą ujawniono dwa przypadki, w których Straż zdołała zapobiec zagrożeniom dzięki informacjom pozyskanym z systemu monitoringu wizyjnego.

Pierwsze zdarzenie miało miejsce we wrześniu 2010 r. Operator monitoringu stwierdził, iż do samochodu (na jednym z obserwowanych parkingów) wsiadł mężczyzna, który prawdopodobnie znajdował się pod wpływem alkoholu. Informacja została przekazana do dyżurnego KPP. W „rejestrze ujawnionych zdarzeń i wykroczeń” operator odnotował, iż patrol Policji zatrzymał kierowcę zidentyfikowanego (wg numerów rejestracyjnych) pojazdu i po sprawdzeniu jego stanu trzeźwości stwierdził w wydychanym powietrzu 1,25 mg/l alkoholu.

Komendant Powiatowy Policji nie potwierdził jednak tych informacji, gdyż nie zidentyfikowano przedmiotowego zdarzenia w bazie danych KPP.

Drugie zdarzenie miało miejsce w marcu 2012 r. Operator ujawnił pożar⁴⁵ w wąwozie oddalonym o ok. 50 m od zabudowań mieszkalnych. Powiadomiono dyżurnego PSP, dzięki czemu pożar został na odpowiednim etapie ugaszony.

(dowód: akta kontroli tom I str. 496, 397-409)

4.3. P.o. Komendanta i Koordynatora wyjaśnili, iż każde zdarzenie, które zauważył operator systemu odnotowane zostało w odręcznym rejestrze „ujawnionych zdarzeń i wykroczeń”, a od lutego 2013 r. także w elektronicznym systemie eMandat. Natomiast czynności (interwencje) podjęte przez patrol SM w związku z przekazanymi na ich podstawie zgłoszeniami ewidencjonowane były⁴⁶ (przez Koordynatora lub właściwych funkcjonariuszy) w programie eMandat.

(dowód: akta kontroli tom I str. 496, tom II str. 295)

4.4. Według p.o. Komendanta oraz Koordynatora: w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły od mieszkańców Łącznej wnioski o udostępnienie zapisów z kamer. Zdarzały się sytuacje, w których mieszkańcy zgłaszali się osobiście, w celu obejrzenia nagrania ze wskazanego okresu, jednak w żadnym z takich przypadków nagrania nie zostały udostępnione.

(dowód: akta kontroli tom I str. 496)

4.5. W latach 2010-2012 o udostępnienie zapisów z kamer miejskiego monitoringu wizyjnego zwróciły się na piśmie: KPP (w 17 przypadkach⁴⁷) oraz Sąd Rejonowy w Łącznej (jeden wniosek).

W związku z ww. prośbami tylko w pięciu przypadkach SM przekazała nagrania. W pozostałych sytuacjach:

⁴⁵ Spowodowany najprawdopodobniej wypalaniem trawy.

⁴⁶ Częściowo w 2011 r., a od 2012 r. w pełni.

⁴⁷ W 2010 r. KPP złożyła pięć pisemnych prośb w tej sprawie, w 2011 r. wpłynęło również pięć pism, a w 2012 r. siedem.

- brak było zapisów z uwagi na: odległość czasową od zdarzenia⁴⁸ (dwa przypadki) oraz awarię systemu (jeden przypadek) i całkowite jego wyłączenie od 28.08.2012 r. (dwa przypadki),

- w ośmiu przypadkach w wyniku analizy zapisów nie stwierdzono zdarzeń (z tego w dwóch przypadkach kamery nie obejmowały swoim zasięgiem wskazanego obszaru).

Według informacji Komendanta Powiatowego w żadnym z pięciu przypadków, w których przekazano Policji nagrania z zapisów monitoringu miejskiego nie przyczyniły się one do ustalenia sprawców. Głównym powodem była słaba jakość zapisów (w trzech przypadkach zarejestrowanych w porze nocnej), a w dwóch przypadkach w związku z ustawieniem kamer (obrotowych) w stały obszar obserwacji, nagrania nie obejmowały miejsca zdarzenia.

Stwierdzono także 45 przypadków⁴⁹, w których funkcjonariusze KPP przeglądali nagrania z monitoringu miejskiego, co odnotowane zostało w „rejestrze osób przeglądających zapis monitoringu”. Jednakże tylko w jednym z nich Policja zwróciła się z prośbą o sporządzenie kopii nagrania. W pozostałych na istniejących zapisach obrazów nie stwierdzono zaistniałego zdarzenia, albo niska jakość nagrania nie pozwalała na jego wykorzystanie.

Komendant Powiatowy wyjaśnił, iż funkcjonariusze Policji wielokrotnie uzyskiwali dostęp do zapisów monitoringu, w czasie - wykonywanych na bieżąco po zdarzeniu - czynności rozpoznawczych w sprawach przestępstw oraz czynności wyjaśniających w sprawach wykroczeń. Niestety w zdecydowanej większości przypadków zapisy jedynie potwierdzały zaistnienie zdarzenia, ale ze względu na jego niską jakość nie dawały możliwości identyfikacji sprawcy, o ile zdarzenie zostało w ogóle zarejestrowane przez kamerę.

(dowód: akta kontroli tom I str. 244-245, 316-325, 326-369, 373-377, 431-433, 500, 503)

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 obszarze.

5. Finansowanie kosztów budowy i funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu
faktycznego

5.1. Zapewnienie środków

5.1.1. W materiałach dotyczących projektowania systemu monitoringu wizyjnego nie wskazano przewidywanego okresu użytkowania systemu. Zakładano natomiast partycypację w projekcie innych jednostek, w tym: spółdzielni mieszkaniowych, prywatnych inwestorów oraz innych podmiotów. Uzgodnienia z poszczególnymi zarządcami nieruchomości pozwoliły na ponoszenie przez nich kosztów związanych z zasilaniem w energię elektryczną poszczególnych punktów kamerowych. Natomiast KPP (na podstawie porozumienia z 18.11.2008 r.) ponosiła w latach 2009-2012 (do sierpnia) koszty utrzymania centrum monitorowania i zasilania systemu w energię elektryczną.

(dowód: akta kontroli tom I str. 56-59, 71-78, 81-98, tom II str. 5-7)

5.1.2. W latach objętych kontrolą na rozbudowę i funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego wydatkowano: 604,8 tys. zł, w tym: 100,2 tys. zł poniesiono w 2010 r., 82,7 tys. zł w 2011 r., a 421,9 tys. zł w 2012 r. Ponad połowę

⁴⁸ Tj. upłynęło odpowiednio dwa (KPP) i 5 m-cy (Sad Rejonowy) od zdarzenia.

⁴⁹ Tj. 15 w 2010 r., 23 w 2011 r. i 7 przypadków do końca lipca 2012 r.

środków (58,6%) przeznaczono na zadania inwestycyjne, w tym w szczególności budowę sieci światłowodowej i rozbudowę systemu w II połowie 2012 r. Pozostałe wydatki (41,4%) związane były z bieżącym utrzymaniem, z których odpowiednio: 82,8%, 87% i 84,6% stanowiły koszty osobowe obsługi i nadzoru nad systemem. Szczegółową wysokość poniesionych wydatków przedstawiono poniżej:

		w tys. zł			
Wyszczególnienie		2010	2011	2012	Razem
rozbudowa systemu		20,4	0,0	334,0	354,4
koszty osobowe obsługi/nadzorowania systemu		66,1	72,0	74,4	212,4
w tym wynagrodzenie brutto operatorów ⁵⁰		58,1	64,9	66,8	189,8
dodatek specjalny ⁵¹ Koordynatora		8,0	7,0	7,6	22,6
Eksploatacja		13,8	10,7	13,5	38,0

Wśród środków poniesionych na eksploatację systemu 29 tys. zł (76,2%) wydatkowano na konserwację, a pozostałe m.in. na naprawę kamer uszkodzonych w wyniku czynników zewnętrznych (6,2 tys. zł) i na zakup przenośnego klimatyzatora (2,6 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą nie wystąpił sponsoring rzeczowy i finansowy⁵², a także refundacja przez PFRON lub Powiatowy Urząd Pracy kosztów osobowych. Nie ponoszono także wydatków na dzierżawę sieci światłowodowej, łącz sieci internetowej, a także dzierżawę powierzchni ścian budynków i słupów oraz zasilania kamer energią elektryczną.

(dowód: akta kontroli tom I 129-130, tom II str. 1-4)

Środki (na wydatki rzeczowe i inwestycyjne) planowane, przyznane i faktycznie wykorzystane na funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego przedstawiały się następująco:

rok budżetowy/ nazwa zadania	Środki wnioskowane	Środki przyznane	Plan po zmianach	Środki wydatkowane	
	(tys. zł)	(tys. zł)	(tys. zł)	(tys. zł)	Przeznaczenie
2010 ogółem	45,0	45,0	44,3	34,1	
Bieżące utrzymanie (naprawy, konserwacje, ubezpieczenie)	15,0	15,0	16,9	13,8	zakup klimatyzatora, naprawa kamery, konserwacja i nadzór techniczny
Rozbudowa monitoringu (zakupy inwestycyjne: trzy kamery)	30,0	30,0	27,4	20,4	zakup kamery wraz z systemem telemetrycznym oraz telewizora/monitora
2011 ogółem	62,0	26,2	14,4	10,7	
Bieżące utrzymanie (energia elektr., konserwacja, naprawy, ubezpieczenie)	22,0	21,2	14,2	10,7	dysk twardy z kieszenia; zasilacz, konserwacja i nadzór techniczny, usługi instalatorskie
Przeniesienie monitoringu do nowego budynku KPP	5,0	5,0	0,15	0,0	-
Rozbudowa monitoringu (zakupy inwestycyjne: dwie kamery)	35,0	0,0	0,0	0,0	-
2012 ogółem	76,0	347,0	353,3	347,5	
Bieżące utrzymanie (energia elektr., konserwacja, naprawy, ubezpieczenie)	26,0	20,0	16,0	13,5	zakup dwóch monitorów, konserwacja i nadzór techniczny, montaż
Przeniesienie monitoringu do nowego budynku	30,0	15,0	0,0	0,0	-
Rozbudowa monitoringu	20,0	112,0	112,0	111,8	rozbudowa monitoringu
Rozbudowa monitoringu, w tym budowa sieci światłowodowej, zakupy kamer i pozostałego sprzętu oraz ich instalacja	-	200,0	225,3	222,2	rozbudowa monitoringu, w tym budowa sieci światłowodowej, zakupy kamer i pozostałego sprzętu oraz ich instalacja

Środki na funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego przyznane zostały na poszczególne lata na poziomie odpowiednio: na 2010 r. 98,4% wnioskowanych,

⁵⁰ Wynagrodzenia wraz z pochodnymi dwóch operatorów w latach 2010-2012 (do września 2012 r.) oraz trzech od października do grudnia 2012 r.

⁵¹ Przyznawany przez Burmistrza (na każdy rok oddzielnie) na podstawie § 8 zarządzenia wewnętrznego Nr 23/2009 z 22.06.2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Wynagradzania Pracowników w UM. Dodatek specjalny z tytułu „powierzenia dodatkowego zadania o wysokim stopniu złożoności i odpowiedzialności, tj. „pełnienie funkcji Koordynatora Zarządzającego Systemem CCTV” wynosił w latach 2010-2012 600 zł miesięcznie.

⁵² Środki finansowe przekazane do budżetu Miasta na rzecz rozbudowy systemu monitoringu.

a wykonane w 77,1% planu po zmianach, na 2011 rok w wysokości 23,2% wnioskowanych, a wykonane w 74,8% planu po zmianach. Wydatki zrealizowane w 2012 r. były o ponad 357% wyższe od pierwotnie wnioskowanych, gdyż w planie finansowym ujęto środki na rozbudowę monitoringu miejskiego w ramach realizacji inwestycji obejmującej m.in. budowę sieci światłowodowej i zakup kamer obejmujących rozszerzenie monitoringu na Stare Miasto.

Do projektu budżetu na 2013 rok wnioskowano o środki w łącznej kwocie 97,5 tys. zł na: „rozszerzenie monitoringu” (tj. zakup dodatkowych kamer (45 tys. zł), monitora 52”, dwóch monitorów 21”, klimatyzatora stacjonarnego i systemu kontroli dostępu do pomieszczeń (19 tys. zł) oraz na bieżące jego utrzymanie (33,5 tys. zł)).

W planie finansowo-rzeczowym wydatków na 2013 r. (stan na kon. lutego 2013 r.), zabezpieczone zostały środki w wysokości 20 tys. zł z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie monitoringu, co stanowiło 20,5% wnioskowanych.

Burmistrz wyjaśnił, że przy konstruowaniu budżetu na rok 2011 jak i na rok 2013 w pierwszej kolejności zabezpieczono środki na obligatoryjne zadania związane z oświatą i wychowaniem, opieką społeczną jak i na rozpoczęte w latach poprzednich zadania inwestycyjne. Wolne środki, które nie zostały rozdysponowane przeznaczono na bieżące potrzeby, w tym na funkcjonowanie monitoringu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 8-12, 132-135, 136-139)

5.2. Wydatkowanie środków

5.2.1. W okresie objętym kontrolą udzielono zamówienia publicznego (w trybie przetargu nieograniczonego), którego przedmiot obejmował rozbudowę systemu monitoringu. Wartość szacunkowa wynosiła 268,1 tys. zł i była równa wartości 66,7 tys. euro. Wyboru ostatecznego wykonawcy zamówienia dokonano po przeprowadzeniu procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Czynności wyboru najkorzystniejszej oferty zostały unieważnione i dokonano ponownej oceny ofert, w związku ze złożoną do zamawiającego informacją o niespełnieniu przez ofertę (wybranego wykonawcy) wymogów specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Wykonawca (Zakład Techniki Obliczeniowej ZETO Sp. z o.o. z Lublina), z którym zawarto 29.08.2012 r. umowę na wykonanie robót budowlanych i prac projektowych wywiązał się z obowiązków w niej określonych. Umowa zabezpieczała interesy Gminy, w szczególności w postaci kar umownych, postanowień dotyczących odstąpienia od umowy, warunków odbioru końcowego oraz udzielenia gwarancji na wykonane roboty.

(dowód: akta kontroli tom II str. 140-207)

5.2.2. Pozostałe zakupy, których wartość nie przekraczała równowartości 14 tys. euro (i nie była wyższa niż 4 tys. zł), zrealizowane zostały po rozeznaniu rynku, przeprowadzonym w formie zapytania o ofertę cenową co najmniej trzech kontrahentów, do czego zobowiązywały procedury wprowadzone w UM w marcu 2011 r.⁵³

(dowód: akta kontroli tom II str. 13-44, 77-86, 140)

5.2.3. W latach 2010-2013 (do końca marca) kilkakrotnie wzrosły comiesięczne opłaty za nadzór techniczny, konserwację i serwisowanie systemu monitoringu miejskiego, mimo, że w okresie objętym kontrolą tylko dwukrotnie rozbudowano system monitoringu, tj. w trakcie 2010 roku o dwie kamery (w tym jedną stanowiącą własność Miasta) oraz w grudniu 2012 r. o cztery kamery.

W 2010 r. miesięczne opłaty z tego tytułu wynosiły 414,80 zł, w 2011 r. 719,55 zł (wzrost o 73,5%), w 2012 r. 1000,76 zł (wzrost o 39,1%), a od lutego 2013 r. 1.230 zł (wzrost o 22,9%).

⁵³ Zarządzeniem wewnętrznym Burmistrza nr 7/2011 z dnia 2 marca 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych w UM, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych polskich równowartości 14.000 euro.

P.o. Komendanta oraz Koordynator wyjaśnili, iż corocznie zapraszane były do złożenia ofert co najmniej trzy firmy. Spośród minimum dwóch ofert wybierano najkorzystniejszą, jednakże zamawiający nie miał wpływu na zaproponowaną wysokość. Wzrost opłat mógł być podyktowany rosnącymi kosztami ponoszonymi przez firmy jak i rozszerzeniem monitoringu o kolejne kamery. Jedna z firm zrezygnowała z konserwacji systemu w trakcie 2011 roku, co mogło wynikać z niskiej opłacalności świadczonych usług.

(dowód: akta kontroli tom II str. 87-129, 130-131)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Konsekwencją zmiany lokalizacji centrum monitorowania oraz sposobu przesyłania danych (przejściem z systemu radiowego na światłowodowy) było zaprzestanie użytkowania (z końcem sierpnia 2012 r.) w pełni sprawnego sprzętu do bezprzewodowej transmisji danych rejestrowanych przez miejski monitoring wizyjny. Niezagospodarowanie do połowy marca 2013 r.⁵⁴ zakupionych w latach 2008-2010 środków trwałych⁵⁵ było w ocenie NIK działaniem niegospodarnym.

Zdaniem Burmistrza nie ma obecnie możliwości wykorzystania posiadanych urządzeń. Pozostawienie bezprzewodowych punktów kamerowych spowodowałoby poniesienie dużych kosztów m.in. ze względu na odległość od centrum monitorowania i brak widoczności między punktami, co zmusiłoby do ustawienia wysokich masztów i poniesienia dodatkowych kosztów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 459-464, 470-490, tom II 13-24, 278-279, 283)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

6. Realizacja obowiązków wynikających z wybranych aktów prawnych

Opis stanu
faktycznego

6.1. Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych⁵⁶

Urząd posiadał ustaloną przez Burmistrza (administrатора danych osobowych) „politykę bezpieczeństwa i instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych”⁵⁷. W wykazie danych osobowych zawartych i przetwarzanych w systemach informatycznych Urzędu oraz programów wskazanych do ich przetwarzania wymienione zostały: ewidencja podatników (program podatki Mikrobit), ewidencja ludności (program Technika Gliwice), Urząd Stanu Cywilnego (program Technika Gliwice), dodatki mieszkaniowe (program Dodatki Mieszkaniowe Mikrobit), ewidencja gruntów (program Ewopis GEOBID), Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (aplikacja obsługa Zapytań Zewnętrznych do CEPiK) oraz (od 16 maja 2012 r.) rejestr interwencji Straży Miejskiej (program eMandat em software s.c.).

W powyższym wykazie nie znalazł się zbiór zapisów zarejestrowanych przez kamery tworzące miejski system monitoringu wizyjnego, obsługiwane w latach

⁵⁴ W trakcie oględzin przeprowadzonych 14 marca 2013 r. sprzęt który służył do bezprzewodowej transmisji był odłączony i złożony w pomieszczeniach serwerowni i zaplecza Straży.

⁵⁵ Wartość poszczególnych środków trwałych zakupionych w latach 2008-2010 i niewykorzystywanych w okresie od końca sierpnia 2008 do połowy marca 2013 r. nie została określona z uwagi na niewyszczególnienie ich wartości w realizowanych przez Urząd zamówieniach, których wartość określona została ogółem dla całego zamówienia.

⁵⁶ Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.

⁵⁷ W załączniku do zarządzenia wewnętrznego Nr 15/2010 Burmistrza z dnia 22.04.2010 r. ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem nr 7/2012 z dnia 16.05.2012 r.

2008-2012 (do końca sierpnia) za pomocą programu EverFocus, a od grudnia 2012 r. przy użyciu oprogramowania VIVOTEK ST7501⁵⁸.

(dowód: akta kontroli tom II str. 242, 248)

W prowadzonym w UM ogólnym "rejestrze wydanych upoważnień i pełnomocnictw", ujęte zostały również upoważnienia do przetwarzania danych osobowych wydane pracownikom Straży Miejskiej. Operatorzy monitoringu nie byli upoważnieni do przetwarzania danych osobowych w okresie od zatrudnienia do 28 listopada 2012 r. W dniu 29.11.2012 r. Burmistrz upoważnił ich do przetwarzania danych będących w posiadaniu Urzędu w zakresie niezbędnym do wykonania powierzonych zadań. Upoważnienie obejmowało: ewidencję ludności i dowodów osobistych, ewidencję gruntów i budynków, gospodarkę gruntami komunalnymi, ewidencję sprawców wykroczeń. Upoważnienia nie wskazywały, iż operatorzy mają dostęp do „ewidencji sprawców wykroczeń” prowadzonej w systemie eMandat.

Koordinator systemu upoważniony był do przetwarzania danych obejmujących:

- ewidencję ludności i dowodów osobistych, ewidencję gruntów i budynków, gospodarkę gruntami komunalnymi oraz ewidencję sprawców wykroczeń” (od 13.11.2008 r.),
- „ewidencję sprawców wykroczeń oraz interesantów i właścicieli psów w systemie eMandat” (od 22.05.2012 r.).

Przedmiotowe upoważnienia zostały wydane na okres pozostawania ww. pracowników w stosunku pracy.

(dowód: akta kontroli tom II str. 290-292, 298-311)

Do środków technicznych zapewniających ochronę przetwarzanych danych osobowych zaliczyć należy zabezpieczenie budynku, w którym znajduje się aktualnie siedziba centrum monitorowania. W szczególności za pomocą: alarmu i kraty przed drzwiami wejściowymi, a także systemu telewizji dozorowej⁵⁹, dzięki któremu monitorowane są (na terenie korytarzy) osoby wchodzące do budynku i pomieszczeń Straży. Przy wejściu do centrum umieszczona została tabliczka z ostrzeżeniem. Pomieszczenie nie posiada dodatkowych zabezpieczeń. Rejestratory wchodzące w skład systemu znajdują się oddzielnym pomieszczeniu (serwerowni), które nie jest zabezpieczone systemem kontroli dostępu. W ramach środków organizacyjnych zastosowano zasilacze zapasowe UPS do ochrony rejestratorów i sprzętu komputerowego przed zanikiem zasilania.

(dowód: akta kontroli tom II str. 234, 292, 314)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz, jako administrator danych osobowych, nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych⁶⁰, tj. nie zgłosił do rejestracji GIODO zbiorów zapisów zarejestrowanych przez kamery tworzące miejski system monitoringu wizyjnego, zbieranych 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) 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 w CEPiK właścicieli pojazdów). Dostęp do przedmiotowych danych osobowych możliwy był według kryterium miejsca zdarzenia (obraz z każdej

⁵⁸ Składającego się z trzech modułów: do nagrywania (ST7501 Server), dla podglądu i zarządzania (ST7501 LiveClient) oraz ST7501 Playback do przeglądania bazy, przechwytywania i eksportu nagrań.

⁵⁹ Obraz z kamer telewizji przemysłowej podlega rejestracji.

⁶⁰ Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.)

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. Umożliwiał to prowadzony - w celu dokumentowania informacji z przebiegu czynności obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych - odrębny „rejestr ujawnionych zdarzeń i wykroczeń”, który zawierał m.in.: datę i godzinę stwierdzenia zdarzenia, numer kamery i jej lokalizację oraz krótki opis zdarzenia.

W ocenie Burmistrza przedmiotowe zbiory nie zostały zgłoszone do rejestracji GIODO, gdyż nie są zbiorami danych osobowych w rozumieniu art. 7 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Zdaniem Burmistrza w stosowanym systemie monitoringu, mimo możliwości wyszukania danych według kryterium nieosobowego (np. data, kolejność zamieszczenia danych w zbiorze), nie istnieje możliwość dotarcia do danych konkretnej osoby (obrazu twarzy, sylwetki itp.) za pomocą jakiegokolwiek kryterium, bez konieczności manualnego przeglądania całego nagrania lub jego obszernego fragmentu. Dane z monitoringu w postaci obrazu są przesyłane do systemu eMandat⁶¹ (zarejestrowanego w GIODO⁶²) i tam dopiero przetwarza się je w powiązaniu z danymi z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców.

Ponadto Burmistrz dodał, iż podnoszona przez GIODO sprawa funkcjonowania systemów monitoringowych w kontekście ochrony danych osobowych, wskazuje na konieczności przyjęcia nowych regulacji, w tym sprecyzowania, kiedy nagranie z monitoringu tworzy zbiór danych osobowych.

Burmistrz wyjaśnił, iż udostępnienie KPP nagrań z monitoringu miejskiego, tj. zarówno w postaci zapisów na nośnikach (płytkach CD), jak i wielokrotnego przeglądania nagrań przez funkcjonariuszy (w centrum monitorowania) nie stanowi przetwarzania danych osobowych.

Również zdaniem p.o. Komendanta oraz Koordynatora specyfika systemu monitoringu, charakter i struktura zbiorów danych stanowiących nagrania powodują, że nie można w tym zakresie zastosować rozwiązań wprowadzonych w ustawie o ochronie danych osobowych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 268-285, 293-294, 319)

2. Nie zapewniono określonych w rozdziale 2 „Polityki bezpieczeństwa (...)” środków organizacyjnych w celu ochrony przetwarzanych danych osobowych, gdyż nie wprowadzono indywidualnych haseł dla każdego użytkownika (operatora monitoringu) do obsługi systemu, w tym kopiowania danych z rejestratorów.

Według p.o. Komendanta oraz Koordynatora wynikało to z faktu, iż dostęp do centrum monitorowania, w tym zbiorów danych zgromadzonych w systemie monitoringu ograniczony był tylko do pracowników Straży Miejskiej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 503, tom II str. 234-235, 292, 314, 318)

3. W załączniku nr 1 do „Polityki bezpieczeństwa (...)” nie wskazano pomieszczeń Straży, w których przetwarzane były dane osobowe w ramach zarejestrowanego w GIODO systemu eMandat, co naruszało § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych⁶³.

Zdaniem Burmistrza stan ten wynikał z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli tom II str. 241, 248, 290, 324-325)

⁶¹ Oprogramowanie używane przez SM od końca lutego 2011 r.

⁶² Zbiór danych osobowych pod nazwą: „rejestr interwencji Straży Miejskiej” został zarejestrowany 08.10.2012 r., na wniosek Gminy Łęczna złożony 13.07.2012 r.

⁶³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 100, poz. 1024).

4. W załączniku nr 2 do „Polityki bezpieczeństwa (...)” stwierdzono, iż pomiędzy użytowanymi zbiorami (systemami) nie ma przepływu danych osobowych. Ustalenia kontroli wskazują jednak, iż dane osobowe pomiędzy stosowaną w UM aplikacją CEPIK a systemem eMandat przenoszone były w sposób manualny⁶⁴, tj. przy wykorzystaniu zewnętrznego nośnika danych (pendrive, który nie był zabezpieczony przez login i hasło).

W ocenie Burmistrza przeniesienie danych osobowych z aplikacji nie stanowi przepływu danych między systemami. Stanowisko to wynika z przekonania, iż przepływy dotyczą jedynie systemów danych, których administratorem jest Urząd, a uzyskane z aplikacji odpowiedzi traktowane są jako źródła danych z obcej bazy nie przetwarzanej w UM.

(dowód: akta kontroli tom II str. 243, 290, 324-325)

5. W okresie objętym kontrolą Koordynator systemu nie posiadał upoważnienia do przetwarzania danych osobowych pochodzących z CEPIK, mimo że w wymienionym czasie przetwarzał dane uzyskane za pomocą aplikacji Zapytań Zewnętrznych do CEPIK. W trakcie czynności kontrolnych – w dniu 27 maja 2013 r. - Burmistrz wydał stosowne upoważnienie, jednakże nie wyjaśnił przyczyn powstania nieprawidłowości polegającej na naruszeniu art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 326-329)

6. Wbrew obowiązkowi określone w rozdziale 9 ust. 2 „Polityki bezpieczeństwa (...)”, Administrator Bezpieczeństwa Informatyki nie prowadził ewidencji osób, które zostały zapoznane z tym dokumentem i zobowiązane do stosowania zasad w nim zawartych.

A. Grzesiuk wyjaśnił, iż zaginął wykaz osób sporządzony przy wprowadzeniu przedmiotowego aktu (tj. 22.04.2010 r.).

(dowód: akta kontroli tom II str. 239, 265-267, 322-323)

6.2. Realizacja obowiązków wynikających z rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych⁶⁵

6.2.1. Według wyjaśnień Koordynatora obraz zdarzeń zarejestrowany przez kamery, przechowywany był około 35-40 dni (w systemie monitoringu funkcjonującym do końca sierpnia 2012 r.). Jeśli w tym czasie wpłynęła prośba z KPP o zabezpieczenie nagrania, obraz zapisywano na płytę CD i przekazywano na pisemny wniosek.

W trakcie czynności kontroler NIK stwierdził, iż 26 kwietnia 2013 r. najstarszym zarejestrowanym nagraniem był obraz z 30 marca 2013 r., tj. sprzed 28 dni.

(dowód: akta kontroli tom I str. 491-492, tom II str. 287-289)

6.2.2. Z czynności zniszczenia nagrania nie sporządzano notatek służbowych, o których mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

P.o. Komendanta oraz Koordynator wyjaśnili, iż nie było takiej konieczności, gdyż:

- obrazy z kamer rejestrowane były na dyski rejestratorów⁶⁶, które po „zapełnieniu” ulegały samoczynnemu zniszczeniu poprzez „nadpisanie” kolejnych obrazów po upływie określonego czasu,

- zapisy monitoringu nigdy nie były przechowywane ani archiwizowane w SM na zewnętrznych nośnikach elektronicznych (np. płytach CD).

(dowód: akta kontroli tom I str. 491-493)

⁶⁴ Zgodnie z interpretacją zawartą w punkcie 1.5. s. 19 „ABC bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych przy użyciu systemów informatycznych” opracowaną przez GIO DO – Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2007.

⁶⁵ 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).

⁶⁶ Obecnie cztery twarde dyski po 2 TB, do sierpnia 2012 r. dwa dyski po 1 TB.

6.2.3. Dokumentowano informacje z przebiegu czynności obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych w odręcznie prowadzonym „rejestrze ujawnionych zdarzeń i wykroczeń”, który zawierał: datę i godzinę stwierdzenia zdarzenia, numer kamery i jej lokalizację, krótki opis zdarzenia ze wskazaniem podjętych czynności. Wpisy opatrzone były najczęściej nieczytelnym podpisem, który uniemożliwiał identyfikację imienia i nazwiska osoby dokumentującej. W żadnym przypadku nie wskazano stanowiska służbowego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 246-279)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie dokumentowano daty i godziny rozpoczęcia i zakończenia czynności obserwowania, o których mowa w § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, co według wyjaśnienia p.o. Komendanta i Koordynatora wynikało z błędnej interpretacji zapisów rozporządzenia.

2. W „rejestrze ujawnionych zdarzeń i wykroczeń” nie odnotowywano imienia i nazwiska oraz stanowiska osoby dokonującej wpisu, wymaganych na podstawie § 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

P.o. Komendanta oraz Koordynator wyjaśnili, iż brak tych danych wynikał z niewielkiego zatrudnienia w Straży, pozwalającego na szybką identyfikację pracownika, który zarejestrował zdarzenie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 246-279, tom II 320-321)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

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 Kontroli⁶⁷, wnosi o:

1. zdefiniowanie mierników rezultatu dla określonych celów systemu monitoringu wizyjnego oraz ich monitorowanie,
2. zapewnienie obsługi systemu monitoringu wizyjnego, w okresie gdy ryzyko wystąpienia zdarzeń, którym system miał przeciwdziałać jest największe,
3. zgłoszenie zbiorów miejskiego monitoringu wizyjnego do rejestracji GIODO,
4. rzetelne dokumentowanie czynności związanych z wykryciem, zgłaszaniem i usuwaniem awarii lub usterek systemu monitoringu wizyjnego,
5. zagospodarowanie sprzętu do bezprzewodowej transmisji danych,
6. zapewnienie przestrzegania postanowień „Polityki bezpieczeństwa (...)” oraz jej uzupełnienie poprzez wskazanie: pomieszczeń, w których przetwarzane są dane osobowe i - zgodnych ze stanem faktycznym - przepływów danych osobowych pomiędzy użytkowanymi zbiorami,
7. bieżącą aktualizację zakresów upoważnień do przetwarzania danych osobowych,

⁶⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82

8. prowadzenie wymaganej dokumentacji z przebiegu czynności obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń, zgodnie z wymogami § 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

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 Lublinie.

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.

Lublin, dnia 28 czerwca 2013 r.

Kontroler
Ewa Kulik
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Dyrektor

.....
podpis

.....
Podpis