



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-03-01/2013

P/13/154

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpoc@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/154 – Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Paweł Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85278 z 8 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nowym Tomyślu, ul. Poznańska 33, 64-300, Nowy Tomyśl (Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Helwing, Burmistrz (dowód: akta kontroli str. 4-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie funkcjonowanie w latach 2010–2013 (do czasu zakończenia kontroli) monitoringu wizyjnego prowadzonego przez gminę Nowy Tomyśl.

Pozytywną ocenę uzasadnia: rozbudowa systemu monitoringu, z uwzględnieniem zasad oszczędności i wydajności przy wydatkowaniu środków publicznych, współpraca Straży Miejskiej z Policją w trakcie rozbudowy i funkcjonowania tego systemu, a także przy reagowaniu na zdarzenia naruszające porządek publiczny, prawidłowa realizacja obowiązków związanych z ochroną danych osobowych dotyczących monitoringu.

Formułując pozytywną ocenę ogólną, NIK zwraca uwagę na ograniczenia skuteczności funkcjonowania obecnego systemu monitoringu, wynikające z okresowych zakłóceń w odbiorze obrazu najstarszych kamer, braku możliwości ich sterowania i powiększenia obrazu oraz słabej jakości obrazu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Strategia bezpieczeństwa w gminie Nowy Tomyśl

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą (2010–2013, do czasu zakończenia kontroli) gmina Nowy Tomyśl nie posiadała strategii (polityki) bezpieczeństwa. Jednym z celów obowiązującej w latach 2001–2011 Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta i Gminy Nowy Tomyśl, było podjęcie działań w zakresie zmniejszenia przestępczości i poprawy bezpieczeństwa na terenie gminy. Do narzędzi realizacji tego kierunku należał długofalowy program „Bezpieczna Gmina”, którego założeniem była stała współpraca różnych instytucji ze społeczeństwem i stopniowa budowa monitoringu wizyjnego. Program zakładał rozpoznanie problemów dotyczących zagrożeń oraz planowanie działań zapobiegawczych. Przeprowadzone w maju 2004 r. ankiety dotyczące poczucia bezpieczeństwa na terenie gminy wykazały m.in., że najmniej bezpiecznie mieszkańcy czuli się w centrum miasta oraz w innych jego częściach po zmroku.

(dowód: akta kontroli str. 380-404)

Ustalono
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że konsekwencją braku polityki bezpieczeństwa gminy Nowy Tomyśl było niewyznaczenie jej kierunków działania w przedmiotowym zakresie i niezapewnienie spójnego systemu wykorzystania posiadanych środków dla bezpieczeństwa w miejscach publicznych, w tym monitoringu wizyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

2. Projektowanie systemu monitoringu wizyjnego w Nowym Tomyślu

2.1. Rozpoznanie zagrożeń w rejonach planowanego monitoringu wizyjnego Nowego Tomyśla

Od czasu zainstalowania w kwietniu 2005 r. pierwszej kamery stałej monitoringu wizyjnego, przy planowaniu rozmieszczenia kamer uczestniczyli policjanci z Komendy Powiatowej Policji (KPP) w Nowym Tomyślu. Współpraca z Policją obejmowała, stosownie do art. 9 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych¹, zwanej dalej „ustawą”, stałą wymianę informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego i odbywała się w drodze ustnych, bieżących konsultacji.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że gmina Nowy Tomyśl była bezpieczna w odniesieniu do ciężkich rodzajów przestępstw, dlatego też nie prowadziła rozpoznania dotyczącego miejsc występowania szczególnych zagrożeń. Podczas planowania i rozbudowywania monitoringu miejskiego, identyfikując obszary zwiększonego ryzyka występowania przypadków naruszenia prawa, wykorzystano informacje, którymi dysponowała zarówno Policja jak i Straż Miejska.

Rozmieszczenie kamer monitoringu Nowego Tomyśla zostało tak zaplanowane, aby uwzględniając aspekt prewencyjny, w szczególności objąć dozorem miejsca o dużym natężeniu ruchu pieszych oraz pojazdów. Początkowo monitoringiem objęto ściśle centrum miasta, a następnie rozszerzano go na rejony od niego oddalone.

Burmistrza wyjaśnił, że zasady komunikacji między Policją, a Strażą Miejską i sposób reakcji na poszczególne rodzaje zdarzeń zarejestrowanych przez monitoring, wypracowane zostały podczas jego praktycznego wykorzystania i dobrze sprawdzały się w codziennej pracy.

W kontrolowanym okresie mieszkańcy gminy nie zgłaszali wniosków w sprawie rozmieszczenia kamer monitoringu.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, cele monitoringu nie zostały określone wprost, ale wynikały pośrednio z oczekiwań mieszkańców oraz służb i dotyczyły przede wszystkim zmniejszenia liczby zdarzeń niezgodnych z prawem. Realizacja tego celu była monitorowana poprzez comiesięczną analizę liczby zdarzeń oraz wieloletnie (2011 i 2012) porównanie rejestracji tych zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 361)

W działalności Urzędu w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹ Dz. U. nr 123, poz. 779, ze zm.

2.2. Konsultacje z Policją na etapie tworzenia systemu monitoringu wizyjnego Nowego Tomyśla

Opis stanu
faktycznego

Komendant Powiatowy Policji w Nowym Tomyślu podał, że udzielane przez Policję konsultacje dotyczyły zarówno fazy planowania jak i tworzenia miejskiego systemu monitoringu wizyjnego z uwzględnieniem rozmieszczenia kamer i usytuowania podglądu. Konsultacje te nie były dokumentowane. Przy tworzeniu systemu monitoringu, Miasto wykorzystywało informacje przekazywane przez Policję, co do miejsc występowania zdarzeń naruszających porządek publiczny w ramach bieżącej wymiany informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie, w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku. Na etapie tworzenia tego systemu, nie określono poziomu zaangażowania Policji w jego funkcjonowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 360-361, 376)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Uzgodnienia dotyczące zasad współpracy między Strażą Miejską, a Policją w trakcie funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu
faktycznego

Burmistrz Nowego Tomyśla i Komendant Powiatowy Policji w Nowym Tomyślu do czasu zakończenia kontroli NIK nie zawarli porozumienia o współpracy². Zdaniem Komendanta oraz Burmistrza, zawierane ustnie ustalenia jak i doświadczenia dotychczasowej współpracy polegające m.in. na stałej wymianie informacji o zagrożeniach i wspólnym prowadzeniu działań porządkowych, były wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 360, 366)

Komendant Powiatowy Policji w Nowym Tomyślu udostępniał nieodpłatnie gminie Nowy Tomyśl dla celów monitoringu część holu recepcyjnego Komendy. Znajdujące się tam wyposażenie należało do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 376)

Ustalone
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności Urzędu w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W ocenie NIK, mimo iż przewidziane ustawą zawarcie porozumienia między strażą a Policją ma charakter fakultatywny, jego podpisanie miałooby korzystny wpływ na współpracę obu instytucji, m.in. w kontekście dotychczasowego nieustalenia zasad udostępniania miejsca monitorowania w budynku KPP w Nowym Tomyślu, zabezpieczenia pozostawianego tam mienia oraz ponoszenia kosztów całodobowej rejestracji obrazu.

2.4. System monitorowania skuteczności monitoringu wizyjnego Nowego Tomyśla i sprawowanie nad nim nadzoru przez Burmistrza

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Straż Miejska była komórką organizacyjną Urzędu, podległą bezpośrednio Burmistrzowi. Stosownie do art. 6 ust. 2 ustawy, szczegółową strukturę organizacyjną Straży Miejskiej określał jej regulamin nadany przez Burmistrza w dniu 7 kwietnia 2011 r. Cywilne stanowisko ds. obsługi monitoringu (operator) w strukturze organizacyjnej Straży utworzono z dniem 31 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 24-34)

Do obowiązków operatora monitoringu należało m.in. comiesięczne zestawianie liczby zdarzeń oraz dokonywanie porównań wieloletnich rejestracji tych zdarzeń (2011 i 2012).

² Komendant Straży Miejskiej nie wnioskował do Burmistrza o zawarcie takiego porozumienia.

W kontrolowanym okresie, nie przeprowadzano kontroli okresowych obejmujących np. skuteczność, wydajność, prawidłowość funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego. Komendant prowadził comiesięczną analizę danych o zdarzeniach z monitoringu, której wyniki raz w roku przedstawiał na posiedzeniach Komisji Komunalnej Prawa i Porządku Publicznego oraz Radnym Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu podczas sesji poświęconych analizie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie gminy.

Wyniki analizy skuteczności miejskiego monitoringu wizyjnego Nowego Tomyśla przedstawiono w pkt 5 niniejszego wystąpienia.

W kontrolowanym okresie do Urzędu nie wpływały skargi ani wnioski dotyczące funkcjonowania monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 8-23, 35-37, 361, 368, 378-379)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

Ocena częściowa

3. Funkcjonowanie systemu monitoringu wizyjnego w Nowym Tomyślu

3.1. Organizacja systemu monitoringu wizyjnego Nowego Tomyśla

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010–2012 system monitoringu Nowego Tomyśla obejmował sześć kamer szybkoobrotowych umieszczonych w centrum miasta³. Transmisja obrazu z czterech kamer usytuowanych w centrum miasta, zamontowanych przed końcem 2007 r., odbywała się drogą radiową, natomiast dla dwóch pozostałych zamontowanych w latach 2007–2008 na osiedlach, przy pomocy światłowodu Spółdzielni Mieszkaniowej w Nowym Tomyślu. W dniu 15 stycznia 2013 r. do systemu monitoringu włączono dodatkowe cztery kamery szybkoobrotowe⁴ transmitujące obraz za pomocą światłowodów. Do czasu zatrudnienia operatora (2011 r.) system służył do samodzielnej obserwacji miejsc publicznych po wyznaczonych torach obserwacji ustalonych po analizie występujących w danych miejscach zagrożeń.

(dowód: akta kontroli str. 360, 369)

Stanowisko monitoringu Nowego Tomyśla znajdowało się na parterze budynku KPP w Nowym Tomyślu w otwartej przestrzeni holu recepcyjnego, gdzie usytuowane było także stanowisko oficera dyżurnego komendy. W trakcie kontroli NIK, system monitoringu obejmował: serwer (o pojemności 1 TB), 10 kamer i cztery monitory⁵.

W toku oględzin stwierdzono: brak obrazu z kamery nr 2, zakłócenia obrazu, brak ostrości oraz możliwości sterowania i powiększania obrazu kamer nr 1 i nr 3, a także wysoką jakość obrazu z nowych kamer nr: 7, 8, 9 i 10. Do końca 2010 r. system monitoringu wyłącznie rejestrował obraz zdarzeń natomiast od stycznia 2011 r. jest obsługiwany przez operatora⁶. W wyniku naboru, stanowisko to z dniem 5 stycznia 2011 r. objął były policjant, przeszkolony m.in. w zakresie zachowania stref prywatności oraz ogólnych zasad korzystania z systemu. Szczegółowy zakres jego obowiązków obejmował: obserwację miejsc publicznych poprzez: reagowanie na wszelkie zaobserwowane przypadki naruszenia prawa, powiadamianie patrolu Straży Miejskiej lub Dyżurnego KPP w Nowym Tomyślu w celu zadysponowania

³ Cztery przy dwóch największych placach które obejmowały również deptak na ul. A. Mickiewicza oraz dwie na dwóch osiedlach.

⁴ Na dwóch osiedlach oraz przy parkingu Wyższej Szkoły Pedagogiki i Administracji w Nowym Tomyślu.

⁵ W tym jeden monitor główny i jeden monitor analogowy obejmujący wyłącznie obraz z kamery nr 3.

⁶ Specjalistę ds. obsługi monitoringu.

patrolu, dokumentowanie zdarzeń w razie niemożności przybycia patrolu. Do obowiązków operatora systemu należało także prowadzenie dokumentacji z przebiegu obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń, poprzez m.in. zabezpieczanie materiału dowodowego w postaci filmu, sporządzenie notatki służbowej opisującej zdarzenie i przekazanie jej wraz z filmem do Straży Miejskiej. Pracownik ds. obsługi monitoringu otrzymywał wynagrodzenie zasadnicze i dodatek za wieloletnią pracę. Nie przewidywano innego sposobu wynagradzania ani premiowania.

(dowód: akta kontroli str. 8-12, 55-71)

Jak wynika z wpisów w książce służby monitoringu miejskiego i z wyjaśnień operatora, w 2011 i 2012 r. zdarzały się częste (w każdym miesiącu) zakłócenia transmisji obrazu z kamer nr 1, nr 2, nr 3 i nr 4. Awarie te spowodowane były m.in. warunkami atmosferycznymi (opady), radiową drogą przekazu obrazu, a także zagęszczeniem innych emiterów (anten) przy nadajniku kamery nr 4. Zakłócenie sygnału z kamery nr 1 spowodowane było m.in. barierą w postaci rozłożystego drzewa będącego pomnikiem przyrody, natomiast brak obrazu z kamery nr 2 związany był z niesprawną instalacją elektryczną budynku, na którym urządzenie to było umieszczone.

(dowód: akta kontroli str. 72-99, 55-57, 100-139)

Gmina Nowy Tomyśl nie zapewniała całodobowej obsługi systemu monitoringu z uwagi na jeden etat obsługi. Zapis z dni wolnych oraz godzin nocnych, gdy operator był nieobecny, nie podlegał przeglądaniu z uwagi na czasochłonność takiej czynności i konieczność dokonywania obserwacji w czasie rzeczywistym. W przypadku zaistnienia zdarzenia, które zostałoby np. zgłoszone Policji, a miało miejsce w rejonie objętym monitoringiem, mógł zostać sprawdzony odpowiedni przedział czasowy. W przypadku potwierdzenia zarejestrowania zdarzenia, nagranie było przekazywane uprawnionej instytucji⁷ wnioskującej o jego udostępnienie.

Na stanowisku ds. obsługi monitoringu prowadzony był rejestr udostępnionych uprawnionym podmiotom filmów z monitoringu miejskiego. W kontrolowanym okresie KPP w Nowym Tomyślu złożyła jeden wniosek o udostępnienie zapisu z kamer monitoringu dotyczący zdarzenia z dnia 9 marca 2013 r. Obraz utrwalony z kamery nr 13⁸ składał się z trzech sekwencji nagrań w godz. od 20.34 do 20.49.

(dowód: akta kontroli str. 55-57, 140-141, 366-367)

W działalności Urzędu w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że powtarzające się zakłócenia w odbiorze obrazu najstarszych kamer usytuowanych w najbardziej zagęszczonych rejonach miasta mogą mieć negatywny wpływ na skuteczności funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego, a tym samym na realizację zadań Straży Miejskiej.

3.2. Bieżąca analiza skuteczności systemu monitoringu wizyjnego Nowego Tomyśla

Straż Miejska nie posiadała danych porównawczych z obszarów przylegających do terenów objętych monitoringiem wizyjnym poza danymi dotyczącymi wyłącznie prowadzonego monitoringu (rejestracja zdarzeń) oraz coroczną analizą stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego dla powiatu nowotomyskiego, uwzględniającą również gminę Nowy Tomyśl.

⁷ Np. Policja, ABW, CBŚ, prokuratura, sądy.

⁸ Kamera zakupiona przez spółdzielnię mieszkaniową z zamiarem przekazania gminie i włączenia do systemu monitoringu miejskiego.

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Opis stanu
faktycznego

Ustalono
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Opis stanu
faktycznego

Z wyjaśnień złożonych przez Komendanta Policji w Nowym Tomyślu wynika, że tego rodzaju danych statystycznych odnośnie liczby zdarzeń z obszaru i z okresu funkcjonowania monitoringu miejskiego, a dotyczących naruszeń porządku publicznego, nie posiadała również KPP w Nowym Tomyślu.

(dowód: akta kontroli str. 368, 376)

W działalności Urzędu w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że brak bieżącego nadzoru nad skutecznością i efektywnością funkcjonowania systemu monitoringu, zwiększał ryzyko opóźnienia reakcji na stwierdzone nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu.

3.3. Współpraca Nowego Tomyśla z formacjami odpowiedzialnymi za ochronę porządku publicznego

Według Komendanta Straży Miejskiej, z uwagi na małą liczbę strażników⁹ oraz dużą liczbę prowadzonych spraw, bardzo trudno tak zorganizować służbę, aby przeprowadzić np. dodatkowe wspólne z Policją patrole tym bardziej, że rejon działania monitoringu w czasie pracy operatora jest strzeżony i pojawianie się dodatkowych patroli wprowadzałoby zbędny dualizm nadzoru.

Każdy ze strażników w zakresie swoich obowiązków kontaktował się z KPP w Nowym Tomyślu, miał przydzielony rejon służbowy swojego działania i był za niego odpowiedzialny podobnie jak odpowiedni dzielnicowy Policji. Kontakty z Policją utrzymywane były przede wszystkim przez Komendanta Straży Miejskiej¹⁰. Spotkania, narady oraz wspólne planowanie działań odbywało się na bieżąco i ta forma współpracy funkcjonowała od początku istnienia Straży Miejskiej w Nowym Tomyślu.

Wspólne szkolenia policjantów i strażników nie odbywały się, ponieważ nie stwierdzono takiej potrzeby. KPP w Nowym Tomyślu przeprowadzała coroczne spotkania z udziałem operatora monitoringu, podczas których analizowano m.in. jakość utrwalanych obrazów monitoringu. Efektem tych spotkań było m.in. przekazywanie odpowiednim służbom odpowiedzialnym za stan terenów zieleni propozycji wykonania zabiegów pielęgnacyjnych zwiększających obszar objęty obserwacją. W toku kontroli, NIK nie stwierdziła problemów we współpracy Straży Miejskiej i Policji dotyczących prawidłowej reakcji na stwierdzone przez operatora monitoringu zdarzenia.

W okresie objętym kontrolą na terenie działania monitoringu nie dochodziło do poważnych naruszeń prawa, a stwierdzone zdarzenia, należały do wykroczeń. Z uwagi na powyższe Policja nie zwracała się do Straży Miejskiej o prowadzenie monitoringu określonych miejsc.

Komendant Straży Miejskiej w Nowym Tomyślu terminowo przysyłał Wielkopolskiemu Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Poznaniu informacje o współpracy między Strażą a Policją.

(dowód: akta kontroli str. 367-369, 276, 279, 290)

Informacje o ujawnionych zdarzeniach wymagających interwencji, operator monitoringu przekazywał na bieżąco, telefonicznie do dyżurnego KPP w Nowym Tomyślu za pomocą łącza wewnętrznego. Patrole Policji dysponowane były do obsługi interwencji wyłącznie przez ww. dyżurnego. Do czasu kontroli NIK czynności te prowadzone były na podstawie uzgodnień ustnych. Z udzielonych przez Komendanta Powiatowego Policji w Nowym Tomyślu wyjaśnień wynika, że

⁹ Czterech strażników i Komendant.

¹⁰ Kontakt pomiędzy naczelnikami pionów Komendy Powiatowej Policji a Komendantem Straży Miejskiej był całodobowy.

przygotowywane było porozumienie określające zasady współpracy ze Strażą Miejską.

Ten sam sposób organizacji współdziałania z Policją potwierdził Komendant Straży Miejskiej w Nowym Tomyślu, podając, że sposób powiadamiania Policji przez operatora monitoringu, ukształtował się w praktyce i polegał na telefonicznym lub ustnym powiadomieniu o zdarzeniu naruszającym porządek publiczny. Z uwagi na brak możliwości umieszczenia u dyżurnego KPP w Nowym Tomyślu dodatkowego monitora podglądowego dyżurny lub jego pomocnik może podejść w każdym momencie w celu dokonania oceny obrazu zdarzenia i zadysponowania patrole. Operator w pierwszej kolejności powiadamiał patrol Straży Miejskiej. Istotna była przy tym waga zdarzenia mająca wpływ na możliwości podjęcia interwencji przez odpowiednią służbę. Dyżurny nie miał możliwości korzystania z monitoringu miejskiego. W sytuacjach tego wymagających istniała możliwość przejęcia wszystkich funkcji monitoringu przez Policję, ale po uprzednim powiadomieniu Komendanta Straży Miejskiej i operatora monitoringu. Wówczas operator albo, w razie niemożności podjęcia przez niego działań, Komendant Straży Miejskiej mógł uruchomić i przeglądać zapisy monitoringu.

Jeżeli informowana o zdarzeniu była Policja i patrol policyjny podjął interwencję, strażnicy miejscy nie byli dodatkowo powiadamiani. W comiesięcznych sprawozdaniach operator systemu przekazywał Komendantowi Straży Miejskiej informację o zdarzeniach, w której była również ujęta liczba interwencji Policji.

Operator, po przekazaniu Policji zgłoszeniu zdarzenia, dokonywał wpisu w książce, zawierającej opis przebiegu obserwacji a po interwencji otrzymywał informację, o jej przebiegu celem udokumentowania. Organizacja pracy operatora zapewniała ciągłość obserwacji monitorów.

(dowód: akta kontroli str. 366-367, 376)

Z informacji Komendanta Powiatowego Policji w Nowym Tomyślu, odnośnie wykorzystania 18 informacji z lat 2011–2012 o zdarzeniach naruszających porządek publiczny przekazanych przez operatora monitoringu dyżurnemu KPP w Nowym Tomyślu, wynika, że na 10 informacji dotyczących przypadków naruszenia porządku publicznego¹¹, w siedmiu przypadkach sprawców wykroczenia ukarano mandatem, w dwóch przypadkach zastosowano pouczenie, a w jednym podejrzenie o wykroczenie nie potwierdziło się. Sześć zdarzeń odnosiło się do naruszeń przepisów ruchu drogowego, jedno dotyczyło próby kradzieży oraz jedno ujawnienia osoby podejrzanej o kradzież dwóch rowerów. W wyniku tej interwencji skradzione mienie zostało odzyskane, a sprawa została skierowana do Sądu Rejonowego w Nowym Tomyślu.

(dowód: akta kontroli str. 276-277)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Urzędu w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

¹¹ Np. spożywania alkoholu w miejscu publicznym.

4. Finansowanie kosztów rozbudowy i funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego Nowego Tomyśla

4.1. Zapewnienie środków na prowadzenie i funkcjonowanie systemu monitoringu wizyjnego

W planie finansowym Urzędu nie wyodrębniano wydatków bieżących przeznaczonych wyłącznie na monitoring miejski. W latach 2010–2012 na pokrycie kosztów eksploatacyjnych związanych z funkcjonowaniem m.in. systemu monitoringu Nowego Tomyśla (konserwacja i utrzymanie w sprawności systemu), Straż Miejska zaplanowała kwoty: 10,0 tys. zł na rok 2010 i 2011, 12,0 tys. zł na rok 2012. Plan po zmianach dla tych pozycji wydatków wyniósł odpowiednio: 10,0 tys. zł, 4,7 tys. zł i 5,8 tys. zł. Były to wydatki dotyczące zarówno monitoringu jak i obsługi i konserwacji fotoradarów oraz innych wydatków bieżących Straży Miejskiej.

Łączna wysokość wydatków z budżetu Nowego Tomyśla dotyczących utrzymania i eksploatacji systemu monitoringu w okresie objętym kontrolą wyniosła 11,4 tys. zł, z czego 1.891,0 zł w 2010 r. oraz 9.467,30 zł w 2012 r. Wydatki poniesione w 2012 r. dotyczyły przeprowadzenia przeglądu inwentaryzacyjnego, w wyniku którego stan techniczny istniejących urządzeń określono jako wyeksploatowany. W trakcie tego przeglądu stwierdzono, że cztery kamery pracowały w trybie awaryjnym, przeprowadzono prace naprawcze oraz określono potrzeby systemu obejmujące: wymianę uszkodzonego napędu DVD w serwerze Centrum monitoringu¹², wymianę monitorów i serwera na urządzenie o większej pojemności¹³ oraz zapewnienie corocznej konserwacji wszystkich punktów kamerowych i Centrum monitoringu.¹⁴

W sporządzonej prognozie oszacowano koszty naprawy systemu obejmujące m.in.: wymianę urządzeń radiowych i dwóch najstarszych kamer wraz ze złączami i materiałami instalacyjnymi na kwotę 23,6 tys. zł, rozbudowę i modernizację w 2013 r. obecnego systemu monitoringu obejmującą wymianę sześciu punktów kamerowych na system IP (Internal Protocol), zakup i wymianę serwera, oprogramowania i licencji na system IP w Centrum monitoringu, wymianę urządzeń radiowych w kamerze nr 3, na łączną kwotę ok. 242,0 tys. zł.

W związku z powyższymi wyliczeniami, Komendant Straży Miejskiej ujął w propozycjach do planu finansowego Straży Miejskiej na rok 2013, z przeznaczeniem na bieżące naprawy i konserwację monitoringu miejskiego, kwotę 16,0 tys. zł, oraz kwotę 260,0 tys. zł z przeznaczeniem na wymianę sześciu pierwszych wyeksploatowanych kamer oraz modernizację ww. Centrum.

W przyjętym na 2013 rok budżecie gminy Nowy Tomyśl wielkości te wyniosły odpowiednio 5,0 tys. zł i 100,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 42-52, 142-185)

W działalności Urzędu w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.2. Wydatkowanie środków na rozbudowę i funkcjonowanie systemu monitoringu wizyjnego

W latach 2010–2013 (I kw.) wydatki gminy Nowy Tomyśl dotyczące funkcjonowania monitoringu miejskiego wyniosły łącznie 168,2 tys. zł, w tym koszt rozbudowy

¹² Brak możliwości zgrania materiałów na płytę CD, DVD.

¹³ W związku z planowaną rozbudową systemu i przejściem na system IP.

¹⁴ 16,0 tys. zł

systemu w kwocie łącznej 75,9 tys. zł, (całość w I kw. 2013 r.)¹⁵. W wyniku przetargu nieograniczonego dotyczącego rozbudowy systemu monitoringu, jako najkorzystniejszą wybrano ofertę Przedsiębiorstwa Wielobranżowego „BIT” P.R. w Łobzie. Końcowego odbioru wykonanych robót dokonano w dniu 15 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 46, 262-266, 186-271)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Urzędu w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

5. Wpływ monitoringu wizyjnego na ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa mieszkańców Nowego Tomyśla

Opis stanu
faktycznego

W 2011 r. w systemie monitoringu Nowego Tomyśla odnotowano łącznie 228 zdarzeń, z czego 160 dotyczyło nieprawidłowego parkowania pojazdów, a 68 miało charakter porządkowy. W 2012 roku zarejestrowanych zostało łącznie 80 zdarzeń, z czego 65 odnosiło się do nieprawidłowego parkowania samochodów, a 15 miało charakter porządkowy¹⁶. O nieprawidłowym parkowaniu samochodów, w przywołanym okresie siedmiokrotnie powiadomiono Policję, która podjęła interwencję, a w pozostałych 153 przypadkach operator zawiadomił dyżurnego Straży Miejskiej. Spośród zdarzeń o charakterze porządkowym, 18-krotnie poinformowano Policję, a w pozostałych przypadkach interwencję podjęła Straż Miejska.

(dowód: akta kontroli str. 3)

Komendant Straży Miejskiej w złożonym wyjaśnieniu podał, że trudno mu jest udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, w ilu przypadkach Straż Miejska zapobiegła przypadkom naruszenia prawa wskutek funkcjonowania monitoringu.

W ewidencji zgłoszeń prowadzonej przez Straż Miejską odnotowywane były interwencje dokonane po otrzymaniu zgłoszenia od operatora systemu monitoringu wizyjnego. Jeżeli sprawa była realizowana, a więc jeżeli były stosowane czynności takie jak: legitymowanie, ukaranie, założenie blokady lub podobne interwencje, opis zdarzenia był zamieszczany przede wszystkim w notatnikach służbowych strażników. Podstawową formą dokumentowania interwencji związanych z monitoringiem była książka służby, prowadzona przez operatora monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 367-369)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Urzędu w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

¹⁵ W tym 74.457,67 zł tytułem realizacji umowy o rozbudowę systemu monitorowania miasta Nowy Tomyśl o cztery dodatkowe punkty obserwacyjne, a 1.422,64 zł tytułem wynagrodzenia inspektora nadzoru inwestorskiego nad udzielonym zamówieniem pod nazwą „Rozbudowa istniejącego systemu monitorowania miasta Nowy Tomyśl o cztery dodatkowe punkty obserwacyjne”.

¹⁶ Zdarzenia dotyczące zanieczyszczania terenów przez zwierzęta domowe. zaśmiecania, spożywania alkoholu w miejscach publicznych i jego skutków.

6. Realizacja obowiązków wynikających z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁷ oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską)¹⁸

6.1. Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych

Opis stanu
faktycznego

Burmistrz Nowego Tomyśla zapewnił środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzania danych osobowych oraz zabezpieczył je przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabraniam przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem.

Zarządzeniem nr 66/2011 z dnia 30 czerwca 2011 r. Burmistrz Nowego Tomyśla określił Politykę Bezpieczeństwa i Ochrony Danych Osobowych w Urzędzie. Z tym dniem straciło moc odnośne zarządzenie nr I/433/2006 z dnia 30 czerwca 2006 r. W dokumencie tym określono m.in. środki techniczne i organizacyjne niezbędne dla zapewnienia poufności i integralności przetwarzania danych osobowych, a także ewidencję osób upoważnionych do ich przetwarzania zawierającą: imię i nazwisko osoby upoważnionej, stanowisko osoby upoważnionej i nazwę komórki organizacyjnej w której jest zatrudniona, nazwę zbioru danych osobowych, datę nadania i ustania oraz zakres upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, identyfikator użytkownika systemu. Operator systemu monitoringu nie przetwarzał danych osobowych i nie posiadał stosownego upoważnienia.

Burmistrz Nowego Tomyśla, zgłosił do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (GIODO) zbiory danych osobowych wykorzystujących obrazy zdarzeń utrwalone przez monitoring wizyjny. Mieszkańcy gminy w kontrolowanym okresie nie zwracali się o udostępnienie zapisów z kamer monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 299-312, 322-342, 368, 369-370)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w przypadku ewentualnego skatalogowania utrwalonych na elektronicznym nośniku (serwerze) nieprzetworzonych obrazów zdarzeń, pochodzących z kamer monitoringu, poprzez przyporządkowanie do fragmentów nagrań odpowiednich indeksów, taki zestaw danych należałoby uznać za zbiór danych osobowych w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, podlegający zgłoszeniu do rejestracji GIODO.

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

Opis stanu
faktycznego

Na stanowisku Centrum monitoringu Nowego Tomyśla od 14 stycznia 2011 r. prowadzona była książka służby zawierająca ponumerowane strony i przesnurowane karty. Książka zawierała: datę i godzinę rozpoczęcia

¹⁷ Dz. U. z 2002 r. nr 101, poz. 926, ze zm.

¹⁸ Dz. U. nr 220, poz. 1720

i zakończenia czynności, imię, nazwisko i stanowisko osoby dokumentującej czynności – specjalisty ds. obsługi monitoringu, przebieg służby i obserwacji, opisy zdarzeń naruszających porządek publiczny ze wskazaniem miejsca i wyniku obserwacji, zakłócenia w pracy kamer. Umieszczony w Centrum monitoringu serwer w sposób automatyczny do dnia 14 stycznia 2013 r. niszczył obrazy zdarzeń po 30 dniach od zarejestrowania, a od 15 stycznia 2013 r. po 21 dniach od ich zarejestrowania, zastępując je innymi obrazami.

(dowód: akta kontroli str. 103, 113, 115, 118, 126, 131, 138)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

Ocena częściowa

IV. Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w skład miejskiego systemu monitoringu Nowego Tomysła wchodzi kamery, których ograniczona sprawność, w świetle ustaleń kontroli, może powodować ograniczenia realizacji zadań przez Straż Miejską.

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 Poznaniu.

Poznań, dnia 13 czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Paweł Szczepaniak
Główny specjalista kontroli państwowej

z up. Krzysztof Matuszek
Wicedyrektor