



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-03-02/2013

P/13/154

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli)

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
Kontrolerzy	1. Krystian Polus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85292 z dnia 19 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Jolanta Oko-Brzezińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85286 z dnia 19 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gnieźnie ul. Lecha 6, 62-200 Gniezno, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Kowalski, Prezydent Miasta Gniezna. (dowód: akta kontroli str.5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Negatywną ocenę uzasadniają nieprawidłowości polegające na:

- niezasięgnięciu, w związku z rozbudową systemu monitoringu wizyjnego, opinii Policji w sprawie obszarów najbardziej zagrożonych występowaniem zdarzeń naruszających porządek publiczny,
- nieokreśleniu wskaźników rezultatu pozwalających ocenić skuteczność funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego,
- niezapewnieniu ciągłej sprawności kamer wizyjnych,
- braku właściwego nadzoru robót wykonywanych przez firmę serwisującą i związanym z tym ponoszeniem nieuzasadnionych kosztów napraw,
- nierzetelnym przeprowadzeniu postępowania ofertowego na zakup multipleksa oraz dopuszczeniu do zabrania przez firmę serwisującą, bez zgody Urzędu, sprawnego odbiornika multipleksa,
- niewłaściwym przeprowadzeniu i rozliczeniu inwentaryzacji składników monitoringu,
- braku bieżącego nadzoru nad realizacją celów systemu monitoringu oraz analizy skuteczności jego funkcjonowania.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustanowienie strategii bezpieczeństwa w Mieście Gnieźnie

Opis stanu
faktycznego

Miasto Gniezno dysponowało monitoringiem wizyjnym, przypisanym organizacyjnie do Straży Miejskiej, funkcjonującej w strukturze organizacyjnej Urzędu. Do zadań Straży należało m.in. stałe obserwowanie monitorowanych rejonów miasta pod kątem bezpieczeństwa, ochrony mienia, porządku publicznego i przestrzegania przepisów prawa we współpracy z innymi służbami.

(dowód: akta kontroli str.7-11)

Miasto Gniezno nie posiadało strategii bezpieczeństwa, opracowanej w formie odrębnego dokumentu. Elementy tej strategii zawarte zostały w „Strategii rozwoju Miasta Gniezna do roku 2015”, przyjętej uchwałą Rady Miasta Gniezna z dnia 16 listopada 2001 r.², zmienioną uchwałą Rady Miasta Gniezna z dnia 27 lutego 2004 r.³ oraz w „Strategii rozwiązywania problemów społecznych w mieście Gnieźnie do roku 2013”, przyjętej uchwałą Rady Miasta Gniezna z dnia 25 maja 2006 r.⁴. W wymienionych dokumentach jako podstawowy cel w zakresie wykorzystania miejskiego monitoringu wizyjnego wskazano, zapewnienie bezpieczeństwa przede wszystkim w centrum miasta, a po sprawdzeniu jego skuteczności, również w innych miejscach miasta, w których potencjalnie mogą wystąpić przypadki zagrożenia bezpieczeństwa. W „Strategii rozwiązywania problemów społecznych w mieście Gnieźnie do roku 2013” założono m.in. współpracę Straży Miejskiej z Policją, w ramach której zamierzano realizować program „Bezpieczne miasto”, obejmujący następujące zadania: „Monitoring miejski”, „Prewencja inaczej” oraz „Bądź partnerem na drodze”.

(dowód: akta kontroli str.12-28)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

2. Projektowanie systemu monitoringu wizyjnego Miasta Gniezna

2.1 Rozpoznanie zagrożeń w rejonach planowanego monitoringu wizyjnego miasta

Opis stanu
faktycznego

Miasto Gniezno nie brało udziału w pracach projektowych dotyczących systemu monitoringu wizyjnego. Na podstawie porozumienia z dnia 1 września 2003 r., zawartego z Zarządem Powiatu Gnieźnieńskiego, Miasto Gniezno przejęło realizację zadania polegającego na monitorowaniu wybranych obszarów miejskich. W celu realizacji tego zadania Powiat Gnieźnieński przekazał Miastu Gniezno na własność zainstalowany system monitorowania (osiem kamer oraz urządzeń do przesyłu i rejestrowania obrazu) wraz z wyposażeniem stanowiska monitorowania. W latach 2005–2006 system ten został rozbudowany o kolejne pięć kamer.

² Nr XXXII/319/2001.

³ Nr XX/194/2004.

⁴ Nr XLIX/527/2006.

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Urzędu wnioski od mieszkańców Gniezna w sprawie budowy i rozmieszczenia kamer monitoringu miejskiego.

(dowód: akta kontroli str. 29-31, 34, 37, 39)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w ww. zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Analiza rozpoznania zagrożeń występujących w miejscach projektowanego systemu monitoringu wizyjnego nie została udokumentowana. Z wyjaśnień Piotra Wiercińskiego, Komendanta Straży Miejskiej w Gnieźnie wynika, że rozbudowując system monitoringu miejskiego, wzięto pod uwagę usytuowanie istniejących kamer oraz konsultowano rozmieszczenie nowych punktów monitoringu z Komendą Powiatową Policji. Z informacji uzyskanych od Zastępcy Komendanta Powiatowego Policji w Gnieźnie Mariusza Łozowieckiego wynika natomiast, że takich konsultacji nie prowadzono.

(dowód: akta kontroli str. 34, 37, 39)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że rozbieżność stanowisk: Komendanta Straży Miejskiej i Zastępcy Komendanta Powiatowego Policji w Gnieźnie w kwestii czynnego udziału Policji w procesie ustalania lokalizacji kamer wizyjnych II etapu wdrażania monitoringu wizyjnego Miasta Gniezna wskazuje na brak należytego współdziałania tych służb.

2.2 Konsultacje z Policją na etapie tworzenia systemu monitoringu wizyjnego Miasta Gniezna

Opis stanu
faktycznego

Policja uczestniczyła w początkowej fazie tworzenia monitoringu wizyjnego. W pierwszym etapie tworzenia tego systemu⁵, Policja wskazała, w których rejonach miasta o największym zagrożeniu przestępczością w pierwszej kolejności należy zamontować kamery. W drugim etapie⁶ Policja nie brała udziału w ustalaniu lokalizacji kamer. Komenda Powiatowa Policji w Gnieźnie i Urząd nie uzgodniły procedur operacyjnych dla systemu monitoringu wizyjnego. Zastępca Komendanta Powiatowego Policji w Gnieźnie Mariusz Łozowiecki podał, iż Policja na wypadek wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego ma opracowane własne algorytmy działania.

Miasto Gniezno nie zwróciło się do Policji o uczestniczenie w II etapie budowy monitoringu wizyjnego. W szczególności nie zasięgnięto opinii Policji w sprawie obszarów najbardziej zagrożonych występowaniem zdarzeń naruszających porządek publiczny oraz nie skonsultowano lokalizacji nowych kamer.

(dowód: akta kontroli str. 37-38)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Miasto dokonując rozbudowy systemu monitoringu, winno przeprowadzić analizę występujących zagrożeń w obszarach mających zostać objętych systemem monitoringu dla potwierdzenia, że realizowanie prawa do obserwowania i rejestrowania obrazów zdarzeń jest niezbędne (zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁷) do wykonywania zadań służących ochronie porządku publicznego.

⁵ Osiem kamer.

⁶ Pięć kamer.

⁷ Dz. U. Nr 123, poz. 779, ze zm., zwanej dalej „ustawą o strażach gminnych”.

2.3 Uzgodnienia dotyczące zasad współpracy pomiędzy Strażą Miejską a Policją w trakcie funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu
faktycznego

Prezydent Miasta Gniezna zawarł 18 lutego 2005 r., (na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy o strażach gminnych) porozumienie (na czas nieoznaczony) w sprawie współpracy Straży Miejskiej z Komendą Powiatową Policji w Gnieźnie. W porozumieniu określono dwa obszary współpracy. Pierwszy dotyczył zapewnienia porządku publicznego na terenie Gniezna, a drugi prowadzenia działań mających na celu ujawnienie wykroczeń komunikacyjnych przy użyciu radarowego urządzenia samoczynnie rejestrującego przekroczenie dozwolonej prędkości „Fotorapid”. Pomimo, iż w porozumieniu nie określono sposobu organizacji systemu powiadamiania Policji przez operatora monitoringu o zaobserwowanych zagrożeniach i zdarzeniach naruszających porządek publiczny oraz nie wskazano sposobu bezpośredniej łączności pomiędzy operatorem monitoringu a Policją, system powiadamiania i bezpośrednia łączność pomiędzy Policją a operatorem funkcjonowały. Operator monitoringu dysponował wewnętrznym połączeniem telefonicznym z dyżurnym Komendy Powiatowej Policji w Gnieźnie. Miał również możliwość przekazania obrazu z kamer na monitor znajdujący się u dyżurnego Policji. Z informacji uzyskanych od Zastępcy Komendanta Policji w Gnieźnie wynika, że Policja miała możliwość bieżącego korzystania z monitoringu, a także z zapisów archiwalnych zarejestrowanych w systemie monitoringu. Dużym ułatwieniem w tym względzie było to, iż centrum monitoringu mieściło się w siedzibie Komendy Powiatowej Policji w Gnieźnie. W 2010 r. korzystanie z tych pomieszczeń przez Miasto Gniezno następowało nieodpłatnie, natomiast od 2011 r. bezumownie. Do dnia zakończenia kontroli: Komenda Powiatowa Policji w Gnieźnie i Urząd nie wypracowały porozumienia w sprawie korzystania przez Miasto Gniezno z pomieszczenia na cele monitoringu miejskiego.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie podjął działań w celu pozyskania od Policji informacji o sposobie wykorzystania powiadomień od operatorów. Zastępca Prezydenta Miasta Gniezna Czesław Kruczek potwierdził, że Urząd nie posiadał informacji o wykorzystaniu przez Policję przekazanych jej powiadomień o zdarzeniach zarejestrowanych przez system monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str.37-38, 40-53, 54-55,57)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że sformalizowanie trybu powiadamiania Policji o zagrożeniach i zdarzeniach naruszających porządek publiczny oraz sposobu bezpośredniej łączności operatora monitoringu z Policją, a także ustalenie zasad korzystania z pomieszczenia Komendy Powiatowej Policji w Gnieźnie, mogłoby pozytywnie wpłynąć na współdziałanie Straży Miejskiej i Policji. NIK zwraca również uwagę, iż brak informacji o sposobie wykorzystania przez Policję powiadomień dotyczących zagrożeń lub zdarzeń naruszających porządek publiczny, przekazywanych jej przez operatorów monitoringu, nie pozwala na właściwą ocenę skuteczności i wydajności tego systemu. Ponadto, zdaniem NIK, informacje o nieprzydatności nagrań jako materiału dowodowego w postępowaniach umożliwiłyby wyciągnięcie wniosków pozwalających na poprawę działania systemu monitoringu.

2.4 Zaprojektowanie systemu analizowania skuteczności monitoringu wizyjnego miasta

Opis stanu faktycznego

W regulaminie organizacyjnym Urzędu⁸ ustalono, że Straż Miejska z wyodrębnioną komórką monitoringu, podlega bezpośrednio Prezydentowi Miasta Gniezna, który powierzył nadzór nad zadaniami wykonywanymi przez Straż Miejską w Gnieźnie do dnia 29 grudnia 2010 r. pierwszemu Zastępcy Prezydenta Miasta Gniezna⁹, a od dnia 30 grudnia 2010 r. drugiemu Zastępcy Prezydenta Miasta Gniezna¹⁰.
(dowód: akta kontroli str. 9, 106-113)

Ustalone nieprawidłowości

Prezydent Miasta Gniezna nie określił wskaźników rezultatu pozwalających ocenić skuteczność funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego. Z wyjaśnienia złożonego przez Zastępcę Prezydenta Gniezna wynika, iż aby dokonać oceny skuteczności funkcjonowania miejskiego monitoringu wizyjnego w latach 2010–2013 r. tylko raz zażądał wykazu zgłoszeń operatorów systemu wizyjnego za okres styczeń – lipiec 2012 r. i poddał je analizie. Tematyka ta była również przedmiotem omówienia Komisji Polityki Społecznej i Bezpieczeństwa Rady Miejskiej w Gnieźnie w dniu 5 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 60-105)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK warunkiem korzystania z prawa do prowadzenia monitoringu jest jego niezbędność do wykonywania zadań. Z warunku tego wynika, że system ten powinien być skuteczny i wydajny, ponieważ stosowanie go oznacza, że inne środki niewymagające rejestrowania obrazu okazały się nieskuteczne. W związku z powyższym rzetelnym działaniem Urzędu byłoby:

- identyfikacja potrzeb wykazanych przez rozpoznanie zagrożeń,
- sformułowanie celów projektów, biorąc pod uwagę oczekiwane korzyści i zamierzone efekty
- określenie wskaźników w oparciu o sformułowane potrzeby i cele działania systemu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

3.1 Wykonywanie czynności nadzoru przez organ wykonawczy Miasta Gniezna, dotyczących systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu faktycznego

W latach 2010–2013 (do dnia 10 maja) nie były przeprowadzane kontrole okresowe i sprawdzające obejmujące skuteczność, wydajność i prawidłowość funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego. Jednakże co miesiąc odbywały się spotkania komendanta Straży Miejskiej z koordynatorem monitoringu, których przedmiotem było omówienie zdarzeń zarejestrowanych przez system monitoringu. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi od mieszkańców miasta na funkcjonowanie miejskiego monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 60)

⁸ Wprowadzony Zarządzeniem Nr 0152-13/2009 Prezydenta Miasta Gniezna z dnia 9 kwietnia 2009 r., zmienionym zarządzeniami: nr 0152-18/2009 z dnia 4 maja 2009 r., nr OR.0152-23/2009 z 19 czerwca 2009 r., nr 0152-34/2009 z dnia 11 grudnia 2009 r., nr 0152-35/2009 z dnia 18 grudnia 2009 r., nr 0152-14/2010 z dnia 20 maja 2010 r., nr 0152-17/2010 z dnia 20 lipca 2010 r., nr 0152-20/2010 z dnia 6 września 2010 r., nr 0152-1/2011 z dnia 10 stycznia 2011 r.

⁹ W okresie do 29 grudnia 2010 r. pierwszym zastępcą Prezydenta Gniezna był Robert Andrzejewski.

¹⁰ W okresie od 30 grudnia 2010 r. do dnia 10 maja 2013 r. (do dnia zakończenia kontroli) drugim Zastępcą Prezydenta Gniezna był Czesław Kruczek.

Funkcjonowanie systemu monitoringu wizyjnego nie było analizowane pod kątem realizacji założonych wskaźników rezultatu, ponieważ takie wskaźniki nie zostały ustalone. Zastępca Prezydenta Miasta Gniezna potwierdził fakt nieustalenia wskaźników rezultatu, jednakże wskazał, że nadzór nad funkcjonowaniem monitoringu był sprawowany poprzez analizę zdarzeń zarejestrowanych przez operatorów.

(dowód: akta kontroli str. 60-105)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, nieustalenie kryteriów oceny skuteczności funkcjonowania tego systemu w postaci określenia odpowiednich wskaźników, ogranicza skuteczność nadzoru nad funkcjonowaniem monitoringu, co może negatywnie wpływać na jego sprawne funkcjonowanie.

NIK zwraca również uwagę, że z zasady niezbędności korzystania z prawa do prowadzenia monitoringu wynika obowiązek stałego monitorowania przydatności (skuteczności, wydajności) systemu monitoringu w przeciwdziałaniu zagrożeniom i realizacji postawionych celów. Urząd powinien określić wskaźniki, które stanowiłyby podstawę oceny prowadzenia monitoringu. Ponadto, dla dokonania oceny realizacji celów, Urząd powinien dysponować kompletnymi danymi o liczbie i rodzaju zdarzeń z obszarów monitorowanych. W ocenie NIK, posiadanie takich danych pozwoliłoby na właściwą ocenę realizacji celów jak również osiągania założonych wskaźników. Kontrola funkcjonowania systemu, pozwoliłaby zidentyfikować ewentualne nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu, co miałyby pozytywny wpływ na jego skuteczność.

3.2 Organizacja miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w skład monitoringu wizyjnego Miasta Gniezna wchodziło łącznie 13 kamer¹¹ usytuowanych w centrum miasta. Obraz z kamer obrotowych przekazywany był na 10 monitorów (oddzielny monitor dla każdej kamery), natomiast obraz z kamer stacjonarnych przekazywany był na jeden monitor. W latach 2010–2013 na stanowiskach operatorów kamer monitoringu, było zatrudnionych sześć osób. Wszyscy zatrudnieni zostali przed 2010 r. i zajmowali etaty pracowników gospodarczych, a ich wynagrodzenie obejmowało płacę zasadniczą i premię regulaminową oraz dodatek nocny. Praca odbywała się w systemie trzymianowym – jeden operator na każdej zmianie (całodobowa obsługa monitoringu). Operator obserwował obrazy na 11 monitorach jednocześnie. Jakość obrazu z kamer na monitorach pozwalała na identyfikację zdarzeń i osób. W skład wyposażenia pomieszczenia monitoringu wchodziło m.in.: oświetlenie, ogrzewanie i klimatyzator, a w oknie umieszczone były rolety. W okresie objętym kontrolą operatorzy monitoringu nie przechodzili szkoleń w zakresie jego obsługi i rozpoznawania zdarzeń podlegających interwencji Straży Miejskiej lub Policji. Pracownicy monitoringu dysponowali procedurami, ustalającymi ich działania na wypadek zaobserwowania zagrożeń dla osób lub mienia. Procedury te obejmowały m.in. sposób powiadamiania Straży Miejskiej i rejestracji zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 32, 60-61, 114-129, 130-137, 138-150, 733, 746)

Ustalone
nieprawidłowości

Urząd nie zapewnił utrzymania monitoringu w pełnej sprawności. W latach 2010–2013 awarii ulegały wszystkie kamery wchodzące w skład monitoringu Miasta Gniezna. Okresy niesprawności kamer wynosiły od kilku dni do nawet kilkudziesięciu miesięcy, np.: kamera KS-15 była niesprawna w ww. okresie przez 854 dni; kamera KS-14 przez 486 dni; kamera KO-07 przez 433 dni; kamera KO-05 przez 374 dni i kamera KO-2 przez 213 dni. Według stanu na dzień 10 kwietnia

¹¹ W tym 10 obrotowych i trzy stacjonarne.

2013 r., na 13 kamer w systemie, niesprawne były 4 kamery: KO-02 od 31 grudnia 2013 r.; KO-05 od 5 sierpnia 2012 r.; KS-14 od 23 grudnia 2009 r. i KS-16 od 31 października 2012 r. Wyjaśniając powyższe, Zastępca Prezydenta Miasta Gniezna Czesław Kruczek podał, że podejmowano działania na miarę posiadanych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 167-171, 734)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że operatorzy kamer, oprócz obserwacji obrazów, zajmowali się również ewidencją wykroczeń i sporządzaniem ich dokumentacji. Łączenie pracy obserwatora obrazów z obróbką materiałów powodowało, że pracownicy w ograniczonym zakresie obserwowali zdarzenia rejestrowane przez kamery, a tym samym nie mogli w sposób maksymalny wykorzystać możliwości systemu w przeciwdziałaniu zagrożeniom, co miało bezpośredni wpływ na jego skuteczność i wydajność.

(dowód: akta kontroli str. 155-166)

3.3 Współpraca z formacjami odpowiedzialnymi za ochronę porządku publicznego

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą operatorzy monitoringu wizyjnego informowali o zdarzeniach naruszających porządek publiczny patrol Straży Miejskiej lub Policję. Z wyjaśnień zastępcy Prezydenta Miasta Gniezna Czesława Kruczka wynika, że w przypadku zgłoszenia zdarzenia Policji nie przekazywali informacji w tym zakresie patrolowi Straży Miejskiej. Uznano bowiem, iż nie ma potrzeby, by do jednego zdarzenia wysyłać patrole różnych formacji. W latach 2010–2012 liczba zdarzeń zgłoszonych Policji stanowiła odpowiednio 7,2%, 7,3% i 8,4% wszystkich zarejestrowanych zdarzeń. Stwierdzone zagrożenia lub zdarzenia naruszające porządek publiczny rejestrowane były w „Księżce wydarzeń”. Tam również zawarte były informacje o przekazaniu zdarzenia Policji. Z informacji uzyskanych od Zastępcy Komendanta Powiatowego Policji w Gnieźnie Mariusza Łozowieckiego wynika, że spośród wytypowanych przez kontrolerów zdarzeń (po 10 z lat 2010–2012) zarejestrowanych przez operatorów monitoringu wizyjnego jako przekazanych Policji, tylko część odnotowana została w rejestrach Policji. Rozbieżności pomiędzy liczbą zarejestrowanych przez operatorów i przekazanych Policji zdarzeń, a odnotowanych w rejestrach Policji zdarzeń w każdym roku wynosiła 50%. Z informacji uzyskanych od Zastępcy Komendanta Powiatowego Policji w Gnieźnie Mariusza Łozowieckiego wynika, że Policja nie korzysta z informacji pochodzących od operatorów monitoringu wizyjnego w zakresie rozlokowania i koordynacji patroli Policji i Straży Miejskiej. Podał również, że Policja, na podstawie tworzonych własnych analiz stanu bezpieczeństwa, kieruje patrole do obszarów najbardziej zagrożonych przestępczością i wykroczeniami. Zastępca Prezydenta Miasta Gniezna Czesław Kruczek w wyjaśnieniu stwierdził, że informacje pochodzące z monitoringu stanowiły podstawę do rozlokowywania patroli Straży Miejskiej. Jednocześnie podał, że w jednostce tej nie została wyodrębniona sekcja reagowania na informacje od operatora monitoringu. Operator miał możliwość połączenia telefonicznego z patrolem Straży Miejskiej i poinformowania go o zaistniałym zdarzeniu. Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Gniezna Czesława Kruczka wynika, że do kontaktów z Policją wyznaczony był Komendant Straży Miejskiej w Gnieźnie lub osoba go zastępująca. Również Zastępca Komendanta Powiatowego Policji w Gnieźnie Mariusz Łozowiecki potwierdził, że to Komendant Straży Miejskiej uczestniczy w kontaktach z Policją, polegających m.in. na omawianiu problemów dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym także właściwego wykorzystania systemu monitoringu

wizyjnego. Zgodnie z art. 9b ust. 1 ustawy o strażach gminnych, Komendant Straży Miejskiej w Gnieźnie, złożył Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Poznaniu informację za 2010 r. o danych zawartych w ewidencji etatów, wyposażenia, w tym m.in. środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych i wyników działań straży. Informacja ta została złożona 1 lutego 2011 r., zamiast do 31 stycznia 2011 r. (art. 9b ust. 1 ustawy o strażach gminnych). Informacje za 2011 r. i 2012 r. zostały przekazane Komendantowi Wojewódzkiemu Policji za pośrednictwem Komendanta Powiatowego Policji w Gnieźnie. Komendant Straży Miejskiej podał, że z uwagi na upływ czasu nie jest w stanie wyjaśnić, dlaczego informacja za 2010 r. została przekazana z opóźnieniem. Wyjaśnił natomiast, że informacje za 2011 r. i 2012 r. przekazał Komendantowi Powiatowemu Policji w Gnieźnie osobiście, ponieważ zaproponowano mu przekazanie ich pocztą policyjną do Komendy Wojewódzkiej. Podał również, że o fakcie, iż dokumenty zostały złożone do Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji, świadczy to, że nie poinformowano go o ich braku.

Straż Miejska nie występowała do Policji o udzielenie informacji o sposobie wykorzystania zgłoszeń od operatorów monitoringu oraz o problemach dotyczących wykorzystania tych zgłoszeń. Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Gniezna Czesława Kruczka wynika, że Urząd nie był powiadamiany o sposobie wykorzystania przez Policję, przekazanych jej informacji dotyczących zagrożeń i zdarzeń naruszających porządek publiczny.

(dowód: akta kontroli str. 60-72,172-174,177-217)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż rozbieżności w rejestrach zdarzeń prowadzonych przez Straż Miejską i Policję, jak również brak informacji o sposobie wykorzystania przez Policję, powiadomień dotyczących zagrożeń i zdarzeń naruszających porządek publiczny, może świadczyć o braku należytej współpracy tych formacji.

Zdaniem NIK, system monitoringu może być stosowany jedynie pomocniczo, gdy inne środki okazują się niewystarczające, a prowadzenie analiz skuteczności monitoringu, jest jednym z warunków jego właściwego funkcjonowania. W związku z powyższym, aby dokonać takich analiz Urząd powinien m.in. dysponować informacjami o sposobie wykorzystania zgłoszeń przez Policję, jak również powinien zwrócić się o informacje dotyczące zaobserwowanych problemów z wykorzystaniem tych zgłoszeń oraz o inne uwagi.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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

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

Opis stanu
faktycznego

Monitoring wizyjny miasta Gniezna przyjęty został 1 września 2003 r. na podstawie zawartego porozumienia pomiędzy Zarządkiem Powiatu Gnieźnieńskiego a Miastem Gniezno. Wówczas przyjęto sprzęt za kwotę 305.448,96 zł oraz okablowanie za kwotę 101.012,98 zł, łączne na kwotę 406.461,94 zł. W latach 2004–2009 Miasto Gniezno wydatkowało na modernizację systemu monitoringu 448.275,42 zł,

natomiast w latach 2010–2013 (do 24 kwietnia) na modernizację wydatkowano kwotę 32.316,14 zł. W latach 2010–2013 Komendant Straży Miejskiej w Gnieźnie corocznie składał do projektu budżetu zapotrzebowanie na środki finansowe na modernizację systemu monitoringu wizyjnego i na wydatki bieżące związane z jego obsługą serwisową i przeglądami technicznymi. Wydatki związane z realizacją umów na obsługę serwisową i przeglądy techniczne zostały zaplanowane w budżecie miasta Gniezna, natomiast wydatki na modernizację nie zostały ujęte, ponieważ jak wyjaśnił Prezydent Gniezna dominującymi wydatkami w budżecie miasta na lata 2010–2013 były wydatki związane z oświatą, pomocą społeczną oraz gospodarką komunalną i mieszkaniową. Ponadto, wskazał, że budżet miasta w latach 2010–2012 dodatkowo obciążony był deficytem, który finansowany był pożyczkami i kredytami i ujęcie wydatków na modernizację systemu monitoringu zwiększyłoby deficyt miasta. Zapotrzebowanie na środki finansowe związane z modernizacją systemu monitoringu oraz potrzeby w zakresie wymiany urządzeń wchodzących w skład monitoringu z roku na rok było większe i tak na rok 2010 wnioskowano o 75.000,00 zł, na 2011 r. o 93.400,00 zł, na 2012 r. o 123.200,00 zł i na 2013 r. o 126.500,00 zł. Według Komendanta Straży Miejskiej w Gnieźnie system monitoringu wizyjnego miasta Gniezna w latach 2010–2013 (do dnia zakończenia kontroli) wymagał modernizacji polegającej na wymianie urządzeń tj. kamer, krosownicy, kabla do niefunkcjonującej kamery KS-15, akumulatorów w zasilaczu PowerWare 9125, zakupu dodatkowego zasilacza PowerWare 9130 3000VA RM, manipulatora sterowania kamerami, obudowy kamery KS 14.

(dowód: akta kontroli str. 29-31, 218-223, 224-259, 489-491)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w ww. zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Kamery monitoringu miejskiego są użytkowane od 12 do 7 lat co niewątpliwie ma wpływ na ich awaryjność. W latach 2010–2013 każda z kamer uległa awarii, a okresy przerw w ich pracy wynosiły od kilku dni do nawet kilkudziesięciu miesięcy. Bywały okresy, w których po kilka kamer jednocześnie było niesprawnych. Ponadto, awarii ulegały również inne urządzenia monitoringu, jak np. multiplexery, krosownice, zasilacze, monitory, i inne. Pomimo to Miasto Gniezno nie zagwarantowało w budżecie odpowiednich środków finansowych na bieżące naprawy i modernizację tego systemu, co było niezbędne dla jego prawidłowego funkcjonowania. Utrzymywanie niesprawnego systemu, który ze względów technicznych nie jest w stanie realizować postawionych mu celów, w sytuacji ponoszenia stałych kosztów jego obsługi, było działaniem nieefektywnym.

(dowód: akta kontroli str. 167-171, 219-222, 263)

4.2 Wydatkowanie środków na budowę i funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010–2012 Urząd poniósł koszty eksploatacyjne związane z funkcjonowaniem miejskiego systemu monitoringu (tj. opłaty za dzierżawę kanałów teletechnicznych, opłaty za okresowe przeglądy techniczne, opłaty za naprawy, opłaty za utrzymanie magazynu, opłaty za energię elektryczną zasilającą kamery, opłaty za zajęcie pasa drogowego, wydatki na wynagrodzenia, wydatki na zakup urządzeń) na kwotę 767.351,85 zł, w tym wydatki na wynagrodzenia dla operatorów systemu monitoringu miejskiego w kwocie 623.000,00 zł i wydatki na modernizację systemu (zakup nowych urządzeń w miejsce zużytych) w kwocie 32.316,14 zł, pozostała kwota 114.035,71 zł stanowiła wydatki związane eksploatacją monitoringu miejskiego. Urząd w latach 2010–2013 zawarł, na każdy rok odrębnie, umowę

serwisową¹² na obsługę systemu monitoringu wizyjnego miasta Gniezna (tj. kamer, przetworników, konwektorów, monitorów, zasilaczy UPS, rejestratorów, itp. oraz okablowania zasilającego i sygnałowego) z [REDACTED]. Z firmą tą Urząd w ww. zakresie współpracował już od 2005 r. W ramach ww. umów firma serwisująca zobowiązała się do dokonywania okresowych (co dwa miesiące) przeglądów technicznych polegających na sprawdzeniu poprawności działania urządzeń, czyszczeniu urządzeń, sprawdzeniu jakości okablowania i wizualnej oceny jakości obrazu ze wszystkich kamer. Urząd płacił również w ramach ww. umów miesięczną stawkę ryczałtową za utrzymanie magazynu serwisowego. Umowy gwarantowały także wykonanie napraw systemu monitoringu miasta. Wówczas oprócz kosztów naprawy urządzeń, Urząd zobowiązany był zapłacić za każdą godzinę pracy serwisanta i za jego dojazd oraz za udostępnienie podnośnika.

(dowód: akta kontroli str. 218-223, 264-287)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w ww. zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2010–2013 nieprawidłowo realizowano umowy zawarte z firmą serwisującą. Firma ta nie przestrzegała warunków określonych w umowach. Miasto Gniezno natomiast nie podejmowało żadnych działań w celu wyegzekwowania od firmy serwisującej zobowiązań umownych. Świadczy to o braku należytej staranności ze strony Urzędu w zakresie dbałości o mienie stanowiące własność miasta, a także o braku prawidłowego nadzoru nad środkami finansowymi wydatkowanymi na eksploatację systemu monitoringu wizyjnego Miasta Gniezna, tj.:

- w latach 2010–2013 pięć faktur¹³ na kwotę 17.452,06 zł zostało zapłaconych przez Urząd, mimo, braku protokołów potwierdzających wykonanie prac, a dziewięć faktur¹⁴ na kwotę 23.205,00 zł zostało zapłaconych na podstawie protokołu serwisowego podpisanego tylko przez odbiorcę usługi, brak natomiast było podpisu osoby wykonującej prace serwisową (okresowy przegląd techniczny czy też naprawę), co było niezgodne z § 4 ust. 7 zawartych umów w myśl którego faktury za wykonanie usługi będą wystawiane każdorazowo po ich wykonaniu, na podstawie obustronnie podpisanego protokołu serwisowego. Komendant Staży Miejskiej Piotr Wierciński nie potrafił wyjaśnić przyczyn braku części protokołów potwierdzających wykonanie prac serwisowych. Stwierdził ponadto, iż podstawą dokonywania przez niego kontroli merytorycznej na każdej fakturze jest umowa serwisowa.

Z wyjaśnień koordynatora monitoringu wizyjnego Marka Burzyńskiego wynika, że nie zna przyczyny braku protokołów oraz braku podpisu osoby wykonującej okresowy przegląd techniczny albo naprawę. Wyjaśnił, że w przypadku wykonywania przeglądów czy też napraw urządzeń znajdujących się w pomieszczeniu monitoringu zawsze obecny był operator. W przypadku przeglądu lub napraw kamer, to przedstawiciel firmy serwisującej sam, bez obecności przedstawiciela Urzędu dokonywał tych czynności. W wyjaśnieniu podał także, że odbiór wykonanej pracy dokonywany jest poprzez sprawdzenie sprawności działania urządzeń oraz, że nie kontrolował roboczogodzin, a przyjmował do rozliczenia liczbę

¹² Umowa serwisowa nr 26/MS/2009 z dnia 8 grudnia 2009 r. umowa serwisowa nr 32/MS/2010 z dnia 1 stycznia 2011 r. i umowa serwisowa nr 32/MS/2011 z dnia 2 stycznia 2012 r. Urząd związany jest z firmą serwisującą od 2005 r.

¹³ Faktury nr: 013/02/2010 z dn. 10.02.2010 r., 032/03/2011 z dn. 31.03.2011 r., 023/02/2012 z dn. 29.02.2012 r., 120/11/2012 z dn. 19.11.2012 r., 149/12/2012 z dn. 19.12.2012 r.

¹⁴ Faktury nr: 072/06/2010 z dn. 11.06.2010 r., 114/09/2010 z dn. 10.09.2010 r., 021/02/2011 z dn. 11.02.2011 r., 052/05/2011 z dn. 31.05.2011 r., 115/10/2011 z dn. 31.10.2011 r., 071/06/2012 z dn. 29.06.2012 r., 089/08/2012 z dn. 31.08.2012 r., 110/10/2012 z dn. 18.10.2012 r., 146/12/2012 z dn. 18.12.2012 r.

godzin wskazaną przez serwisanta. Ponadto, podał w wyjaśnieniu, że firma serwisująca nie pozostawiała urządzeń które, podlegały wymianie. Wyjaśnił też, że w przypadku gdy urządzenia są demontowane i zabierane przez serwisanta, to odbywa się to bez udziału osoby reprezentującej Miasto Gniezno i na tę okoliczność nie spisuje się protokołów przekazania. Wyjaśnił ponadto, że osoba z firmy serwisującej bardzo często bez poinformowania Urzędu dokonywała demontażu urządzeń monitoringu i następnie je zabierała.

(dowód: akta kontroli str. 264-283, 288-302, 303-306)

- w latach 2010–2013 (27 lutego) w 13 fakturach¹⁵ zawyżono koszty dojazdu serwisanta na łączną kwotę 126,70 zł. Zamiast bowiem koszty te wyliczać według obowiązujących stawek ustawowych, zgodnie z § 4 ust. 1 lit. e umów, przyjęto stałą kwotę wysokości 120,00 zł. Według stawek ustawowych koszty dojazdu powinny wynosić 109,49 zł i 112,83 zł. Z wyjaśnień osoby odpowiedzialnej za podpisywanie protokołów serwisowych Marka Burzyńskiego wynika, że nie kontrolował on kosztów dojazdu wskazanych w protokołach serwisowych, ponieważ nie dysponował umową serwisową, aby móc sprawdzić poprawność ich naliczenia. W trakcie trwania kontroli NIK, Komendant Straży Miejskiej zwrócił się do firmy serwisowej o udzielenie odpowiedzi dlaczego liczono koszty dojazdu w wysokości 120,00 zł zamiast wg ustawowych stawek. Z odpowiedzi serwisanta wynika, iż dokonywał on zaokrągleń i że niewłaściwie naliczona kwota (126,70 zł) zostanie zwrócona na rachunek Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 264-283, 303-304, 394-397)

- w 2010 r. zakwalifikowano do kosztów monitoringu miasta Gniezna fakturę potwierdzającą wydatek w kwocie 190,32 zł związany z wynajęciem podnośnika - kosza w celu założenia skrzynek z kwiatami (dotyczy faktury nr 103208/Z/2010 z dnia 11.06.2010 r.). Zgodnie z warunkami umów, Urząd miał zapewnić dostęp do podnośnika koszowego tylko na potrzeby wykonania przeglądów i usunięcia awarii oraz pokryć koszty z tym związane. Z wyjaśnień Komendanta Straży Miejskiej wynika, że przez oczywistą omyłkę podpisał tę fakturę i zakwalifikował do wydatków związanych z monitoringiem miejskim.

(dowód: akta kontroli str. 311, 315)

- w 2010 r. zawyżono fakturę za prace serwisowe o 85,40 zł (dotyczy faktury nr 089/07/2010), ponieważ do rozliczenia przyjęto protokół prac serwisowych na kwotę 353,80 zł, zamiast za kwotę 268,40 zł. Komendant Straży Miejskiej Piotr Wierciński nie był w stanie wyjaśnić zaistniałej nieprawidłowości. W trakcie trwania kontroli NIK, zwrócił się do firmy serwisującej z prośbą o wyjaśnienie powyższej sprawy. Z odpowiedzi od serwisanta wynika, iż do faktury załączono pomyłkowo niewłaściwy protokół serwisowy i wystawiono fakturę na kwotę w nim określoną. Serwisant zadeklarował zwrot zawyżonej kwoty 85,40 zł na rachunek Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 311, 317-329)

- w 2010 r. dokonano zapłaty 122,00 zł za wyczyszczenie kamery, pomimo, iż w tym samym dniu odbył się okresowy przegląd monitoringu w ramach którego firma serwisująca miała obowiązek w ramach zawartej umowy m.in. wykonać czyszczenie kamer za stałą kwotę ryczałtową wynoszącą 2.562,00 zł. W związku z powyższym o 122,00 zł zawyżono fakturę nr 114/09/2010 z dnia 10 września 2010 r. Z wyjaśnień Komendanta Straży Miejskiej wynika, że czyszczenie kamery odbyło się z uwagi na jej nieszczelność i czyszczenie obejmowało wewnętrzną stronę klosza

¹⁵ Faktury nr: 36/04/2010, 66/06/2010, 89/07/2010, 114/09/2010, 136/10/2010, 151/11/2010, 07/01/2011, 32/03/2011, 87/08/2011, 78/07/2012, 90/08/2012, 117/10/2012, 19/02/2013.

w związku z tym nie wchodziło to w zakres czyszczenia kamer w ramach okresowego przeglądu, ponieważ jego zdaniem tylko czyszczenie zewnętrzne wchodzi w zakres okresowego przeglądu.

(dowód: akta kontroli str. 311, 323-329)

- w 2011 r. Urząd zapłacił o 24,60 zł za dużo za naprawę monitora. Wykonanie tej usługi potwierdzone zostało protokołem serwisowym z dnia 17 stycznia 2011 r., który stanowił podstawę wystawienia faktury nr 007/01/2011 z dnia 19 stycznia 2011 r. Z podliczenia kosztów ujętych w protokole serwisowym wynika, że usługa wynosiła 270,60, a nie jak przyjęto 295,20 zł. Komendant Straży Miejskiej w wyjaśnieniu podał, że jego zdaniem nie doszło do zawyżenia ww. faktury.

(dowód: akta kontroli str. 313, 368-373)

- w dwóch przypadkach¹⁶ stwierdzono, że Urząd przyjął do zapłaty faktury na kwotę 200,94 zł za wynajęcie podnośnika kosza, pomimo, że nie miał, żadnego potwierdzenia czy firma serwisowa korzystała z ww. usługi dla celów monitoringu. Z wyjaśnień Komendanta Straży Miejskiej wynika, iż prawdopodobnie podnośnik (kosz) niezbędny był dla wykonania naprawy, czy też diagnostyki w ramach gwarancji serwisowej.

(dowód: akta kontroli str. 312-314, 330-353, 374-393)

- w latach 2010–2013 (do marca włącznie) Urząd, na podstawie zawartej umowy, zapłacił firmie serwisującej kwotę 16.747,50 zł¹⁷ za utrzymanie magazynu serwisowego. Zastępca Prezydenta Gniezna Czesław Kruczek wyjaśnił, iż potrzeba utworzenia takiego magazynu przez firmę serwisującą wynikała z tego, że Urząd nie dysponował siłą fachową, która mogłaby zająć się zakupem części i utrzymaniem takiego magazynu. Ponadto, w wyjaśnieniu podał, że aby nie dopuścić do długotrwałych wyłączeń systemu, uznał on za zasadne utworzenie takiego magazynu przez serwisanta. W trakcie trwania kontroli NIK, firma serwisująca na prośbę Komendanta Straży Miejskiej oszacowała urządzenia pozostające na stanie magazynu serwisowego na kwotę 17.742,75 zł. Pomimo funkcjonowania tego magazynu, nie zapewniono ciągłości pracy monitoringu wizyjnego, bowiem przerwy w sprawnym działaniu systemu spowodowane niesprawnością urządzeń wynosiły w badanym okresie od kilkunastu dni do nawet kilkudziesięciu miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 399-401, 219-222, 264-283)

Zdaniem NIK złożone wyjaśnienia przez Komendanta Straży Miejskiej w Gnieźnie Piotra Wiercińskiego i Koordynatora monitoringu wizyjnego Marka Burzyńskiego potwierdzają fakt braku skutecznego nadzoru w zakresie realizacji umowy z firmą [REDAKTOWANE].

2. W 2010 r. Urząd dokonał zakupu nowego multipleksa światłowodowego¹⁸ (nadajnika i odbiornika) za kwotę 19.032,00 zł¹⁹. Zakup ten poprzedzony był diagnozą firmy serwisującej monitoring, w której podano, że uszkodzeniu uległ nadajnik multipleksa, a odbiornik jest sprawny. Ze specyfikacji ofertowej i zapytania skierowanego do serwisanta wynikało, że to firma serwisująca monitoring określiła parametry techniczne zestawu multipleksa, które znalazły się

¹⁶ Dotyczy faktur za usługę transportową (za wynajęcie podnośnika - kosza) nr 103218/Z/2010 z dn. 23.07.2010 r. i nr 103153/Z/2012 z dn. 13.09.2012 r.

¹⁷ W poszczególnych latach były to następujące kwoty w 2010 r. – 5.124,00 zł, w 2011 r. i 2012 r. – po 5.166,00 zł i w 2013 r. (do 17 kwietnia) – 1.291,00 zł.

¹⁸ Fibridge F7-8VT.

¹⁹ Faktura VAT nr 014/02/2010 z dn. 15.02.2010 r.

w zapytaniach ofertowych skierowanych do pięciu firm, w tym również do firmy serwisującej monitoring Miasta Gniezna. Ostatecznie Urząd wybrał ofertę swojego serwisanta [REDAKTOWANO] pomimo, iż nie spełniała ona warunków określonych w zapytaniu, bowiem firma ta zaproponowała zestaw multiplekserów innego typu, niż wynikało to z zapytania ofertowego. Spośród trzech złożonych ofert tylko jeden oferent zaoferował urządzenie takiego typu jak te, które uległo uszkodzeniu. Oferta ta nie została jednak przyjęta. Firma [REDAKTOWANO] zamontowała nowe multipleksery, a uszkodzony nadajnik oraz sprawny odbiornik (o wartości księgowej 27.789,00 zł) zabrała. Pan Marek Burzyński (odpowiedzialny za odbiór robót) wyjaśnił, że nie zajmował się rozliczeniem prac naprawczych i wymiany elementów monitoringu. Podał również, że przypuszcza, iż firma serwisująca zajmowała się utylizacją wymienionych elementów. Z wyjaśnień złożonych przez Komendanta Straży Miejskiej wynika, że nic nie wiedział na temat sprawności odbiornika multipleksera i dopiero w trakcie kontroli NIK dowiedział się, że urządzenie to zostało zabrane przez firmę serwisującą. Na okoliczność zakupu multipleksera innego typu niż podany w zapytaniu ofertowym Komendanta Straży Miejskiej wyjaśnił, że dyrektor generalny firmy serwisującej monitoring miasta Gniezna przekazał jemu informację, że używany dotychczas multiplekser jest przestarzały i trudno dostępny na rynku, a cena jego jest wysoka, wskazując zatem na to by kupić nadajnik i odbiornik nowego typ w komplecie. W wyjaśnieniu podał, że wybrano ofertę firmy serwisującej bo była najtańsza cenowo, a poza tym nabyto całkowicie nowy komplet urządzeń, a nie tylko sam nadajnik. Ponadto, podał, że parametry techniczne firmy serwisującej monitoring spełniały warunki zapytania ofertowego.

W ocenie NIK, o zakupie multipleksera światłowodowego decydowała firma serwisująca monitoring miasta, bowiem to ona opracowała parametry techniczne, a nie Urząd. To również ta firma zdecydowała o wymianie zarówno nadajnika jak i sprawnego odbiornika. Zdaniem NIK, pozostawienie decyzji w zakresie funkcjonowania systemu monitoringu firmie serwisującej monitoring wizyjny miasta świadczy o braku należytego nadzoru ze strony Urzędu. Ponadto, o braku nadzoru świadczy również fakt, że dopiero w trakcie kontroli NIK ujawniono sprawę zabrania sprawnego technicznie odbiornika przez serwisanta. W ocenie NIK, tego typu przypadki świadczą o braku dbałości ze strony Urzędu o interes publiczny, a także stwarzają warunki do powstawania zjawisk korupcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 402-454)

3. Inwentaryzacja urządzeń wchodzących w skład monitoringu miasta (tj. urządzeń znajdujących się w pomieszczeniu dozoru (monitorów, drukarek, rejestratora, multipleksera, krosownicy, klimatyzacji itp. jak i kamer) przeprowadzona została w drodze porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami. Urządzenia te zakwalifikowano jako środki trwałe, do których dostęp jest znacznie utrudniony, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Z ustaleń kontroli wynika, że wszystkie urządzenia wchodzące w skład monitoringu miejskiego były dostępne. W toku kontroli kontrolerzy przeprowadzili oględziny urządzeń wchodzących w skład monitoringu miejskiego i szczegółowo je wyspecyfikowano. Tak więc zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości urządzenia te powinny zostać zinwentaryzowane drogą spisu z natury. Osoby przeprowadzające inwentaryzację monitoringu wizyjnego Paweł John kierownik referatu komunalno-inwestycyjnego oraz Witold Gądek inspektor referatu inwestycji komunalnych w wyjaśnieniach podali, że zostali poinformowani o przeprowadzeniu inwentaryzacji w drodze porównywa, a nie w drodze spisu z natury, i że inwentaryzacja ta polegała na porównaniu danych wynikających z ewidencji księgowej z dokumentami OT i fakturami.

(dowód: akta kontroli str. 118-129, 518-539, 568-572)

Z wyjaśnień Przewodniczącego Komisji Inwentaryzacyjnej Mariana Koconia (Sekretarza Miasta Gniezna) wynika, że monitoring miejski został przyjęty na stan jako jeden środek trwały i w myśl obowiązujących przepisów jeden środek trwały inwentaryzuje się jedną metodą i dlatego przyjęto metodę porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, gdyż dostęp do tych środków, jego zdaniem, jest utrudniony.

(dowód: akta kontroli str. 595)

Urządzenia monitoringu wizyjnego nie zostały opatrzone numerami inwentarzowymi, co świadczyć może o braku dbałości ze strony Urzędu o majątek miasta. Osoba odpowiedzialna za nadawanie numerów inwentarzowych Małgorzata Krośniewska wyjaśniła, że poszczególne urządzenia nie mają numerów inwentarzowych dlatego, że cały system monitoringu przyjęto jako jeden obiekt inwentarzowy bez wyszczególnienia jego składników.

(dowód: akta kontroli str. 573-574, 588-591, 593)

W zakresie prowadzenia ewidencji szczegółowej do środków trwałych w odniesieniu do monitoringu wizyjnego, osoba prowadząca tą ewidencję Krzysztof Makowski złożył wyjaśnienia z których wynika, że ewidencjonował środki trwałe na podstawie przekazanych jemu dokumentów OT i PT i nie kwestionował w nich żadnych zapisów, w związku z czym obecnie nie jest w stanie zidentyfikować (podać nazw, typów czy też poszczególnych wartości urządzeń) jakie urządzenia wchodzi w skład monitoringu wizyjnego przyjętego PT na kwotę 305.488,96 zł, czy OT na kwotę 99.587,38 zł, czy też OT na kwotę 102.446,90 zł. Wyjaśnił również, że nie wyksięgował wymienionego w 2010 r. multipleksera oraz nie dokonał innych zwiększeń czy zmniejszeń obiektu inwentarzowego, ponieważ nie otrzymał, dokumentów, na podstawie których mógłby dokonać tych czynności. Z wyjaśnień Głównego Księgowego Dariusza Hamulczyka wynika, że pomimo, iż monitoring miasta został przyjęty jako jeden zbiorczy obiekt inwentarzowy, to poddane wymianie urządzenia nie zostały wyksięgowane celem zmniejszenia wartości środka trwałego. Nie zaewidencjonowano również nowych urządzenia zakupionych w miejsce niesprawnych, bowiem tak jest prowadzona w Urzędzie ewidencja środków trwałych. Z wyjaśnień Dariusza Hamulczyka wynika również, że wszystkie urządzenia zakupione w latach 2010-2013, których wartość była niższa 3.500 zł i były zapłacone z paragrafu klasyfikacji budżetowej 4210, a nie z paragrafów majątkowych, nie zwiększały wartości środka trwałego, jak również te likwidowane nie zmniejszały jego wartości.

(dowód: akta kontroli str. 547-548, 577-587)

W ocenie NIK, tak prowadzona ewidencja szczegółowa środka trwałego nie pozwala na ustalenie z jakich i z ilu urządzeń składa się monitoring miasta oraz jaka jest wartość poszczególnych urządzeń wchodzących w jego skład. W ocenie NIK przyjęty przez Urząd sposób prowadzenia ewidencji doprowadził do tego, że nie można określić rzetelnej wartości przyjętego obiektu inwentarzowego. Poza tym zastosowana forma inwentaryzacji urządzeń wchodzących w skład tego obiektu inwentarzowego nie spełniła swojej roli - nie stanowiła narzędzia nadzoru, ani nie służyła rzetelnej ocenie majątku miasta, bowiem przyjęty sposób prowadzenia ewidencji nie dawał możliwości prawidłowego jej rozliczenia. Podkreślić należy, że to inwentaryzacja, (jeśli zaistnieją przypadki zakupu lub likwidacji urządzeń), powinna stanowić narzędzie do rzetelnej oceny majątku.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż sposób prowadzenia ewidencji i praktyka demontażu urządzeń monitoringu bez poinformowania Urzędu, przez firmę serwisującą, o tych czynnościach wskazują na brak nadzoru nad majątkiem wchodzącym w skład systemu monitoringu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

5. Wpływ monitoringu wizyjnego miasta na ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Opis stanu
faktycznego

Spośród zdarzeń zarejestrowanych przez system monitoringu wizyjnego miasta zdecydowaną większość, bo aż około 90% stanowiły wykroczenia drogowe, w tym nieprawidłowe parkowanie pojazdów. Pozostałe zdarzenia, jak np. włamania do pojazdów lub obiektów, pobicia i rozboje, kradzieże, dewastacje mienia oraz zakłócenia ładu i porządku publicznego występowały w ilościach od kilku do kilkudziesięciu zdarzeń w roku. Średnio w roku około 170 zdarzeń dotyczyło spożywania alkoholu w miejscach zabronionych i osób nietrzeźwych. Liczba wszystkich zdarzeń naruszających porządek publiczny w 2010 r. wynosiła 3.487. W roku 2011 liczba tych zdarzeń wzrosła do 3.610 (o 3,5%), a w roku 2012 zmalała do 2.854 (o 21% w stosunku do roku poprzedniego). Straż Miejska w Gnieźnie ewidencjonowała interwencje podjęte na skutek informacji uzyskanych od operatorów monitoringu wizyjnego miasta. Ewidencja ta obejmowała datę i godzinę zdarzenia, miejsce zdarzenia, informacje o rodzaju zdarzenia, a także sposobu przeprowadzenia interwencji. W okresie objętym kontrolą osoby fizyczne nie zwracały się o udostępnienie zapisów z kamer monitoringu wizyjnego. W latach 2010–2013 (do 10 maja) o udostępnienie zapisów z kamer miejskiego monitoringu wizyjnego zwracały się: Komenda Powiatowa Policji w Gnieźnie (łącznie 97 razy) i Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu jeden raz w 2013 r. Z informacji uzyskanej od Zastępcy Komendanta Powiatowego Policji w Gnieźnie Mariusza Łozowieckiego wynika, że Policja nie sporządza analiz dotyczących występowania zdarzeń naruszających bezpieczeństwo publiczne w obszarze kamer monitoringu wizyjnego Miasta Gniezna i bezpośrednim sąsiedztwie terenów objętych monitoringiem. W badanym okresie Urząd tylko jeden raz zbadał realizację celów funkcjonowania monitoringu wizyjnego. Badaniem objęty został okres od stycznia do lipca 2012 r. Zwrócono uwagę na konieczność większego zaangażowania operatorów monitoringu w celu wychwycenia zdarzeń naruszających porządek publiczny. Aby uzyskać większą wydajność pracy operatorów poprawiono komfort ich pracy poprzez zamontowanie klimatyzatora.

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 596-597, 734)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Brak bieżącego nadzoru w zakresie realizacji celów dla jakich system ten został utworzony i analizy skuteczności jego funkcjonowania. Przeprowadzenie, w okresie objętym kontrolą, jednorazowej analizy funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego, zdaniem NIK nie można uznać za wystarczające działania zmierzające do oceny skuteczności tego systemu i podejmowania odpowiednich działań w celu poprawy jego funkcjonowania

(dowód: akta kontroli str. 60-61)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż cel ogólny ustalony w „Strategii rozwoju Miasta Gniezna do roku 2015”, wyznaczony dla monitoringu wizyjnego, realizowany był w okresie objętym kontrolą w przeważającej mierze jedynie w zakresie zdarzeń dotyczących wykroczeń drogowych (w tym wykroczeń dotyczących nieprawidłowego parkowania). Ponadto, zgodnie z art. 11 ust 2 ustawy o strażach gminnych, straż miejskiej przysługuje prawo do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych, obrazu zdarzeń w miejscach publicznych w przypadku, gdy czynności te są niezbędne do wykonywania zadań co oznacza, że urządzenia służące do takiego nadzoru mogą być stosowane gdy inne środki prewencyjne, ochrony i/lub bezpieczeństwa, okażą się niewystarczające lub niemożliwe do zastosowania dla realizacji prawnie uzasadnionych celów. Dlatego też wysoki wskaźnik zaobserwowanych wykroczeń drogowych, w tym nieprawidłowego parkowania, w sytuacji gdy operatorzy zamiast obsługi systemu zajmowali się ewidencją wykroczeń i sporządzaniem ich dokumentacji, przez co byli oderwani od bieżącej obserwacji, wskazuje na wykorzystywanie systemu w większości przypadków w celach możliwych do osiągnięcia za pomocą innych dostępnych środków.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

6. Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych oraz rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych

6.1 Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych.

Opis stanu
faktycznego

Prezydent Miasta Gniezna spełnił wymagania nałożone ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²⁰ w zakresie dotyczącym monitoringu miasta Gniezna tj.; zgodnie z art. 36 ust. 2 ww. ustawy wprowadził zarządzeniem²¹ dokumentację opisującą sposób przetwarzania danych osobowych, zgodnie z art. 37 ww. ustawy, osobom zajmującym się przetwarzaniem danych osobowych wydał stosowne upoważnienia, zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych prowadził w Urzędzie ewidencję, która spełniała wymagania tego przepisu oraz zgodnie z art. 40 ww. ustawy zgłosił zbiór danych w zakresie monitoringu miasta Generalnemu Inspektorowi Danych Osobowych. Dostęp do systemu informatycznego został zabezpieczony, każdy z operatorów i osób z niego korzystających posiadał własny login oraz hasło. W latach 2010–2013 (do 10 maja) nie wystąpił żaden przypadek udostępnienia nagrań mieszkańcom miasta.

(dowód: akta kontroli str.598-724)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²⁰ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.

²¹ Zarządzenie nr 0152/26/09 z dnia 29 lipca 2009 r.

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

Opis stanu faktycznego

Obrazy zdarzeń, zarejestrowane przez kamery na nośnikach informatycznych, przechowywane były przez okres 60 dni. Z chwilą upływu 60 dnia, system automatycznie kasował nagrania. Fakt zniszczenia nagrań odnotowywany był w książce wydarzeń.

Przebieg czynności obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych był dokumentowany. Dokumentacja ta zawierała datę i godzinę rozpoczęcia i zakończenia czynności, imię i nazwisko oraz stanowisko osoby dokumentującej, a także opis zdarzenia naruszającego porządek publiczny, ze wskazaniem miejsca i wyniku obserwacji.

(dowód: akta kontroli str. 725-732)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

IV. 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 Kontroli²², wnosi o:

1. Zapewnienie współpracy z Policją w zakresie lokalizacji nowych kamer monitoringu wizyjnego oraz oceny skuteczności systemu, tj. pozyskiwania informacji o sposobie wykorzystania zgłoszeń przekazywanych Policji, jak również informacji o liczbie i rodzaju zdarzeń z obszarów objętych monitoringiem.
2. Zapewnienie sprawnego funkcjonowania monitoringu wizyjnego.
3. Wprowadzenie wskaźników skuteczności działania systemu monitoringu oraz prowadzenie bieżącej oceny jego funkcjonowania.
4. Zapewnienie nadzoru nad gospodarowaniem środkami finansowymi wydatkowanymi na eksploatację systemu monitoringu.
5. Podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania od [REDAKTOWANO] nienależnie zapłaconej kwoty 358,70 zł.
6. Rzetelne przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji składników monitoringu Miasta Gniezna.
7. Wyegzekwowanie, od firmy [REDAKTOWANO], zwrotu odbiornika multipleksera lub jego równowartości w zł.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

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.

Poznań, dnia **27** czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński
wicedyrektor