



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-03-03/2013

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. Paweł Siuda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85288 z 19 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Piotr Kręt, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85287 z 19 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Poznania; pl. Kolegiacki 17, 61-841 Poznań.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Grobelny, Prezydent Miasta Poznania (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹, działalność Urzędu w latach 2010-2013 (do czasu zakończenia kontroli) w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Miasto Poznań podejmowało odpowiednie działania w zakresie projektowania i funkcjonowania miejskiego monitoringu, w tym jego finansowania. Stwierdzona nieprawidłowość, niemająca zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność, polegała na niepełnym zabezpieczeniu realizacji umów, obejmujących roboty związane z budową monitoringu wizyjnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustanowienie strategii bezpieczeństwa na terenie Poznania.

Opis stanu faktycznego

1.1. Miasto Poznań (dalej Miasto) posiadało od 11 maja 2010 r.² Strategię rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 (dalej Strategia), zawierającą kartę strategiczną programu „Bezpieczny Poznań”. Ponadto, w Mieście obowiązywał od 21 września 2010 r.³ miejski program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego (dalej MPZP).

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

² Przyjęta przez Radę Miasta Poznania (RMP) w dniu 11 maja 2010 r. uchwałą Nr LXXII/990/V/2010.

³ Przyjęty uchwałą RMP Nr LXXVII/1168/V/2010 z dnia 21 września 2010 r.

1.2. Celem ogólnym projektu systemu miejskiego monitoringu, wynikającym ze Strategii było podniesienie atrakcyjności Miasta, jako miejsca do zamieszkania i miasta atrakcyjnego dla turystów poprzez poprawę bezpieczeństwa przy równoczesnym zwiększeniu skuteczności wykrywania sprawców przestępstw i wykroczeń. W programach tych określono zadania miejskiego systemu monitoringu w zakresie działań prewencyjnych i porządkowych⁴. Celami programu „Bezpieczny Poznań” było: ograniczenie przestępczości, zwiększenie poczucia bezpieczeństwa oraz wzrost skuteczności działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców.

1.3. Jednym z założeń MPZP była współpraca pomiędzy Strażą Miejską, Policją oraz odpowiednimi wydziałami Urzędu Miasta Poznania (dalej Urząd). Nie wskazano natomiast formy i zakresu tej współpracy oraz jej wpływu na wydajność i skuteczność miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 6-25)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

2. Projektowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Rozpoznanie zagrożeń w rejonach planowanego monitoringu wizyjnego Miasta.

2.1.1. Miasto posiadało rozpoznanie miejsc występowania zdarzeń, którym chciało przeciwdziałać, wykorzystując w tym celu rozbudowywany w latach 2010–2013 (do zakończenia kontroli), monitoring wizyjny⁵. Na podstawie badania przesłanek rozmieszczenia 10 kamer monitoringu ustalono, że ww. rozpoznanie poparte było szczegółową analizą dokonywaną przez Wydział Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa (dalej WZKiB), przy udziale przedstawicieli Policji, Straży Miejskiej i Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu (dalej ZDM). We wszystkich przypadkach opinie Straży Miejskiej i ZDM uwzględniały wyniki wizji lokalnych, z okresu co najmniej 3 lat. W dwóch przypadkach w ww. opiniowaniu brali udział przedstawiciele rady osiedla oraz stowarzyszenia działającego na rzecz lokalnej społeczności.

(dowód: akta kontroli str. 26-28)

2.1.2. Poszczególne przedsięwzięcia realizowane w latach 2010–2013 (do 3 kwietnia), w ramach projektu Systemu Monitoringu Miejskiego służyły realizacji ustalonych celów wskazanych w pkt 1 niniejszego wystąpienia, a ich planowanie i realizacja były ściśle związane z przygotowaniami Miasta do organizacji turnieju piłkarskiego EURO 2012.

2.1.3. Na etapie budowy badanych elementów systemu monitoringu wizyjnego, dokonywano analizy obszaru, w celu wskazania optymalnej lokalizacji kamer.

2.1.4. W latach 2009-2013 (do 3 kwietnia) do Urzędu wpłynęły 43 wnioski mieszkańców i instytucji w sprawie budowy i rozmieszczenia kamer systemu monitoringu wizyjnego, spośród których 21 rozpatrzono pozytywnie, a 22 negatywnie. Powodem odmowy zainstalowania kamer były m.in.: brak możliwości finansowych lub infrastrukturalnych⁶, wystarczające nasycenie

⁴ Program „Bezpieczny Poznań” i Miejski Program Zapobiegania Przestępczości (MPZP).

⁵ Podstawa - analiza rozmieszczenia 10 kamer monitoringu miejskiego.

⁶ 16 przypadków.

monitoringiem lub brak zasadności instalacji kamer ze względu na statystyki policyjne.

(dowód: akta kontroli str. 29-40, 178-206)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Przedstawiciele Komendy Miejskiej Policji w Poznaniu (dalej: Komenda Policji) wraz z reprezentantami Straży Miejskiej i ZDM uczestniczyli w powstawaniu założeń, planowaniu i rozbudowie (w latach 2010–2012) Systemu Monitoringu Wizyjnego Poznania. Przedstawiciele Komendy Policji weszli także do powołanego przez Prezydenta Miasta zespołu do spraw rozwoju Systemu Monitoringu Wizyjnego Miasta Poznania⁷, w skład którego wchodził także m.in.: pracownicy WZKiB, ZDM i Straży Miejskiej. Zadaniem zespołu było m.in.: opracowanie założeń dotyczących kierunków zmian, rozwoju i rozbudowy systemu monitoringu miejskiego ze wskazaniem standardów technicznych, funkcjonalnych i organizacyjnych dla istniejących i nowo budowanych fragmentów tego systemu.

2.2.2. Przy pracach nad założeniami dla systemu monitoringu, Policja przedstawiała uwagi pozwalające lepiej wykorzystać jego możliwości. Dotyczyły one wykorzystania nowych technologii, nowych wersji oprogramowania, w tym możliwości przesyłania sygnału audio do wyznaczonych punktów⁸, identyfikowania tablic rejestracyjnych⁹ i były przedstawiane na posiedzeniach Komisji Bezpieczeństwa i Porządku dla Miasta Poznania oraz w czasie spotkań dotyczących rozbudowy systemu organizowanych przez WZKiB.

Kierownik Oddziału Technicznych Systemów Bezpieczeństwa WZKiB – Marek Wroński podał, że propozycje zgłaszane przez Policję były analizowane pod względem kosztów i funkcjonalności. W wyniku tych analiz, część funkcjonalności systemu, zgłaszanego przez Policję, zostanie uwzględniona w realizowanym przez Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu zadaniu inwestycyjnym budowy Inteligentnego Systemu Zarządzania Transportem.

2.2.3. Przy podejmowaniu decyzji o rozmieszczeniu kamer miejskiego monitoringu wizyjnego Miasto zwracało się do Policji o informację dotyczącą występowania zdarzeń dotyczących naruszenia porządku publicznego na terenie, gdzie planowano rozmieszczenie kamer monitoringu. Informacje dotyczące naruszeń porządku publicznego w obszarach przylegających do terenów objętych monitoringiem były omawiane przez przedstawicieli Policji i Straży Miejskiej podczas posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa i Porządku dla Miasta Poznania.

2.2.4. Miasto nie zwracało się do Policji o pomoc w opracowaniu procedur operacyjnych dla systemu monitoringu. Ze względu na lokalizację stanowisk oglądu w komisariatach Policji nie zachodziła potrzeba opracowania metod komunikacji między systemem monitoringu, a Policją oraz jej reakcji na poszczególne rodzaje zaobserwowanych zdarzeń. Policja знаła algorytm zawiadamiania służb przez operatorów monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 29-37, 41-66, 93-97, 99, 109-110)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁷ Powołany zarządzeniem Prezydenta Miasta Poznania Nr 138/2009/P z dnia 9 marca 2009 r.

⁸ Tzw. funkcja voice, umożliwiającą wydawanie poleceń głosowych.

⁹ Kamery na węzłach A2 oraz na głównych ciągach komunikacyjnych i trasach tranzytowych.

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

Opis stanu
faktycznego

2.3.1. Prezydent zawarł 16 października 2009 r.¹⁰ z Wielkopolskim Komendantem Wojewódzkim Policji oraz Komendantem Miejskim Policji w Poznaniu porozumienie w sprawie użytkowania i rozbudowy systemu monitoringu miejsc szczególnie zagrożonych na terenie Miasta.

2.3.2. W porozumieniu ustalono, że centra oglądu monitoringu obsługiwane przez pracowników Straży Miejskiej, zlokalizowane będą w komisariatach Policji na terenie Miasta, co zapewniało bezpośrednią łączność pomiędzy operatorem monitoringu wizyjnego, a Policją. Odnośnie sposobu organizacji systemu powiadamiania Policji przez operatora systemu monitoringu o zaobserwowanych zagrożeniach i zdarzeniach naruszających porządek publiczny ustalono, że będzie on przekazywał informacje niezwłocznie do odpowiednich służb (w tym Policji) w celu podjęcia interwencji.

2.3.3. W porozumieniu nie określono zasad rozmieszczenia i kierowania służb policyjnych oraz straży, pozwalających na szybką reakcję na informację od operatora monitoringu o zagrożeniu lub zdarzeniach naruszających porządek publiczny. Pan Hieronim Węclewski - Dyrektor WZKiB wyjaśnił, że o sposobie rozmieszczania i kierowania Policji oraz Straży Miejskiej decydują wymienione służby. Zlokalizowanie centr dozoru w komisariatach Policji w bezpośrednim sąsiedztwie oficera dyżurnego, ułatwiało kontakt wymienionych instytucji.

2.3.4. Zgodnie z porozumieniem, w Komendzie Policji funkcjonowało centrum dozoru (stanowisko oglądu) wykorzystywane dla potrzeb operacji policyjnych. Zasady bezpośredniego korzystania przez Policję z miejskiego systemu monitoringu, w sposób formalny nie zostały uregulowane.

2.3.5. W porozumieniu nie określono zasad informowania Straży Miejskiej przez Policję o sposobie wykorzystania informacji od operatorów miejskiego systemu monitoringu wizyjnego. Ze względu na lokalizację centr oglądu w Komendzie Policji, pracownicy Straży obsługujący monitoring miejski pozyskiwali ww. informacje bezpośrednio od dyżurnych Policji i umieszczali je w książkach elektronicznych dotyczących zgłaszanych zdarzeń.

2.3.6. W okresie objętym kontrolą nie określono w udokumentowanej formie zasad przeprowadzania wspólnych szkoleń i ćwiczeń policjantów i strażników miejskich w zakresie korzystania z systemu monitoringu miejskiego, w tym wymiany informacji dotyczących obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych. Dyrektor WZKiB podał, że w ramach zawieranych umów dotyczących rozbudowy monitoringu miejskiego, w przypadku, jeśli do systemu wprowadzane są nowe rozwiązania, wykonawca przeprowadza z przedmiotowego zakresu szkolenie dla operatorów monitoringu. Dodatkowo, w zależności od potrzeb, prowadzone są indywidualne szkolenia stanowiskowe przez administratora systemu. Zaznaczył jednocześnie, że zasady przeprowadzania wspólnych szkoleń i ćwiczeń policjantów i strażników miejskich w zakresie korzystania z monitoringu, uregulowane zostaną w przygotowywanym przez WZKiB zarządzeniu Prezydenta Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 113-114, 219-235)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁰ Kolejne porozumienie w tej sprawie ww. strony zawarły 20 grudnia 2010 r., które aneksowano 30 stycznia 2013 r.

2.4. System sprawdzania skuteczności monitoringu wizyjnego Miasta.

Opis stanu
faktycznego

2.4.1. WZKiB, zgodnie z regulaminem organizacyjnym tego wydziału, prowadził m.in. sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz rozbudowy, administrowania i eksploatacji technicznych systemów bezpieczeństwa. W regulaminie nie wskazano komórki organizacyjnej lub stanowiska, którym przypisano by odpowiedzialność za nadzór nad strażą miejską w zakresie skuteczności, wydajności i prawidłowości prowadzenia i funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego.

Pracownicy Straży Miejskiej zatrudnieni w Zespole Monitoringu Miejskiego podlegali bezpośrednio Komendantowi tej Straży, który oceniał m.in. wydajność i skuteczność tych pracowników.

2.4.2. Wskaźniki rezultatu określone na poziomie programu strategicznego „Bezpieczny Poznań” oraz MPZP, zostały przypisane do poszczególnych celów programu¹¹ i obejmowały:

- wskaźniki dotyczące poziomu przestępczości w ramach analizy prowadzonej przez Policję¹²;
- wskaźniki przyjęte w ramach systemu monitorowania jakości życia mieszkańców Poznania, opracowanego przez Centrum Badania Jakości Życia Instytutu Socjologii UAM w Poznaniu¹³;
- wybrane wskaźniki dotyczące jakości i skuteczności podejmowanych interwencji przez Policję (np. czas reakcji na zdarzenie).

(dowód: akta kontroli str. 31-36, 115-136)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

Ocena częściowa

3. Funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

3.1. Sprawowanie przez Prezydenta Miasta Poznania nadzoru nad systemem monitoringu wizyjnego.

Opis stanu
faktycznego

3.1.1. System monitoringu wizyjnego Miasta na dzień 10 maja 2013 r. obejmował 395 kamer (w tym 15 nieczynnych zdemontowanych na czas remontu ronda Kaponiera oraz 30 kamer wdrażanych w ramach realizowanej inwestycji), z czego 270 obsługiwanych było przez Straż Miejską (w 6 całodobowych centrach oglądu). Obrazy z kamer, zainstalowanych wzdłuż trasy tramwajowej Franowo (110 urządzeń) były obserwowane przez pracowników Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego.

¹¹ Ograniczenie przestępczości i demoralizacji, zwiększenie poczucia bezpieczeństwa i wzrost skuteczności działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców.

¹² Wskaźniki dynamiki i wykrywalności w kategoriach przestępstw: kradzież cudzej rzeczy, w tym kradzież samochodu, kradzież z włamaniem, przestępstwa rozbójnicze, jak np. kradzież rozbójnicza, rozbój, wymuszenie rozbójnicze, bójka, pobicie, uszkodzenie mienia, przestępstwa narkotykowe, przestępczość nieletnich.

¹³ Ocena poczucia bezpieczeństwa w dzień, wieczorem i w nocy – w miejscach przebywania, spędzania czasu wolnego i pracy, deklarowana wiktymizacja bezpośrednia oraz pośrednia, ocena intensywności występowania sytuacji zagrażających bezpieczeństwu, ocena gotowości zaangażowania w poprawę bezpieczeństwa, ocena działalności Straży Miejskiej i Policji.

Nadzór nad działalnością straży, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych¹⁴, sprawuje prezydent miasta. Prezydent Miasta Poznania nie upoważnił nikogo do wykonywania, w jego imieniu, nadzoru nad Strażą Miejską w zakresie skuteczności, wydajności i prawidłowości prowadzenia i funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

W regulaminie WZKiB wskazano, że zastępca dyrektora ds. bezpieczeństwa tego Wydziału koordynuje sprawy dotyczące wykonywania czynności z zakresu nadzoru nad funkcjonowaniem Straży Miejskiej w zakresie zleconym przez Prezydenta Miasta Poznania i dyrektora WZKiB. W latach 2010-2013 nadzór nad realizacją projektu dotyczącego rozbudowy i utrzymania systemu monitoringu wizyjnego sprawowała Komisja Bezpieczeństwa i Porządku dla Miasta Poznania (dalej Komisja Bezpieczeństwa) oraz Dyrektor WZKiB, pełniący funkcję kierownika ww. projektu i przewodniczącego programu strategicznego. Na posiedzeniach Komisji Bezpieczeństwa (w latach 2010–2012) omawiano zagadnienia funkcjonowania systemu monitoringu miejskiego, w tym jego efektywności, analizy zdarzeń i propozycji zmian. Miasto nie kontrolowało Straży Miejskiej w zakresie skuteczności, wydajności i prawidłowości funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego.

3.1.2. W latach 2010–2011 badano realizację celów zdefiniowanych na poziomie programu strategicznego Bezpieczny Poznań oraz MPZP, za pomocą wskaźników opisanych w pkt. 2.4.2. niniejszego wystąpienia.

W 2010 i 2011 r. Centrum Badania Jakości Życia Instytutu Socjologii Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, na zlecenie Urzędu Miasta Poznania, badało w ramach programu „badanie jakości życia mieszkańców Poznania” wybrane dziedziny życia, w tym poczucie bezpieczeństwa. Z badań tych wynika, że w związku z zainstalowaniem kamer monitoringu wizyjnego, w okresie od 2005 r. do 2011 r., nastąpił spadek zdarzeń przestępczych od 20% do 40% w zależności od kategorii przestępstw.

3.1.3. Miasto w latach 2011–2012 otrzymywało od Straży Miejskiej dane statystyczne dotyczące m.in. liczby i rodzaju zdarzeń z obszaru funkcjonowania monitoringu, dotyczące naruszeń porządku i spokoju publicznego w poszczególnych latach. W dniu 6 grudnia 2012 r. na posiedzeniu Komisja Bezpieczeństwa zobowiązała Komendę Policji do przedstawienia efektów funkcjonowania monitoringu miejskiego, jednak według stanu na dzień 16 kwietnia 2013 r. informacja ta nie została przekazana. Odnosnie posiadania informacji dotyczących naruszeń porządku na obszarach przylegających do terenów objętych monitoringiem w latach 2010–2013 (do zakończenia kontroli), Dyrektor WZKiB podał, że były one omawiane podczas posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa, przez przedstawicieli Policji i Straży Miejskiej.

3.1.4. W okresie objętym kontrolą żadna ze skarg, które wpłynęły do Urzędu, nie dotyczyła funkcjonowania miejskiego monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 31-37, 41-66, 115-136, 207-217)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

4. Finansowanie przez Miasto kosztów budowy i funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego.

¹⁴ Dz. U. nr 123 poz. 779, ze zm.

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

Opis stanu faktycznego

4.1.1. Projektowany okres użytkowania systemu monitoringu wizyjnego był różny dla poszczególnych jego elementów i wynosił: dla procesorów 3 lata, dla kamer 10 lat, dla rurociągów, kanalizacji telekomunikacyjnej czy linii światłowodowych - 22 lata. Dyrektor WZKiB wyjaśnił, że w eksploatacji miejskiego systemu monitoringu wizyjnego przyjęto zasadę ekonomiczne uzasadnionego kosztu eksploatacji. Polega ona na tym, że jeśli poszczególne środki trwale wchodzące w skład systemu nadal spełniają wymagania jakościowe w zakresie przetwarzanego obrazu, należy je dalej użytkować.

4.1.2. WZKiB planował: środki finansowe w ramach wydatków majątkowych budżetu Miasta Poznania na rozbudowę systemu monitoringu, środki finansowe (w okresach pięcioletnich) na wydatki bieżące również pokrywane z budżetu Miasta, w tym przeznaczone na utrzymanie w sprawności technicznej monitoringu wizyjnego. Środki finansowe na wydatki bieżące związane z utrzymaniem w sprawności technicznej monitoringu wizyjnego uwzględniono również w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Poznania¹⁵.

4.1.3. Miasto w latach 2010–2013 (do zakończenia kontroli), zapewniło środki finansowe niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego¹⁶. W lat 2010–2012 wysokość środków zaplanowanych na wydatki bieżące związane z monitoringiem wynosiła odpowiednio: 609,0 tys. zł, 535,7 tys. zł i 364,2 tys. zł. Zaplanowane kwoty, po zmianach w trakcie roku wyniosły odpowiednio: 350,8 tys. zł, 505,2 tys. zł i 290 tys. zł. Zrealizowane wydatki w wymienionych latach na ten cel były mniejsze od zaplanowanych i wyniosły odpowiednio: 342,5 tys. zł, 412,9 tys. zł i 273,0 tys. zł. Zmniejszenia planu ww. wydatków, dokonywane w trakcie roku spowodowane były m.in. oszczędnościami oraz koniecznością dokonania zakupów inwestycyjnych związanych z utrzymaniem w sprawności monitoringu miejskiego. Na 2013 r. Miasto zaplanowało 445,5 tys. zł na przedsięwzięcie obejmujące monitoring miejski, natomiast według stanu na dzień 23 kwietnia 2013 r. wydatkowano na ten cel 75,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 34,35, 50, 137-143)

Ustalone nieprawidłowości

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

4.2. Wydatkowanie środków na budowę i funkcjonowanie systemu monitoringu wizyjnego.

Opis stanu faktycznego

4.2.1. Wysokość wydatków poniesionych przez Miasto w latach: 2010, 2011 i 2012 na realizację zadań systemu monitoringu wizyjnego¹⁷, z uwzględnieniem kosztów jego budowy i eksploatacji wyniosła odpowiednio: 5.520,08 tys. zł, 1.456,04 tys. zł, 2.377,49 tys. zł. Koszty eksploatacji (bez kosztów osobowych związanych z wynagrodzeniami i pochodnymi osób obsługujących monitoring zatrudnionych w Straży Miejskiej), w okresie (od kwietnia) 2010 r. do 2012 r. wyniosły odpowiednio 1.018 tys. zł, 1.460 tys. zł i 1.445 tys. zł, w tym opłaty za dzierżawę sieci światłowodowej: 148,78 tys. zł, 136,81 tys. zł, 138,92 tys. zł). Miasto ponosząc w latach 2010–2012 coraz wyższe środki na naprawy pogwarancyjne kamer (odpowiednio: 1,9 tys. zł, 7,7 tys. zł i 11,3 tys. zł), nie

¹⁵ Załącznik nr 4 pkt. 3 do uchwały Nr XLIII/675/VI/2012 RMP z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Poznania na lata 2013-2031 w ramach przedsięwzięcia „Utrzymanie w sprawności technicznej Infrastruktury Służb Ratowniczych i Bezpieczeństwa Publicznego Miasta Poznania”.

¹⁶ Koszty eksploatacji, napraw, niezbędnych wymian, czyszczenia.

¹⁷ W tym na zadania: ZKB/ZKB/4 System Monitoringu Wizyjnego Miasta Poznania (wydatki w latach 2001-2012), ZKB/ZKB/7 Monitoring Poznańskiego szybkiego tramwaju (wydatki w latach 2003 i 2009).

ewidencjonowało okresów niesprawności poszczególnych kamer oraz kosztów ich napraw. Dyrektor WZKiB podał, że kierowany przez niego wydział wdraża aplikację SEZAM, pozwalającą rejestrować dane dotyczące uszkodzeń kamer bez znaczącego nakładu pracy.

4.2.2. Na podstawie zbadanych 4 zamówień publicznych¹⁸ o łącznej wartości 5.144.2 tys. zł, ustalono, że wyboru wykonawców zamówień na dostawy, wykonanie usług i robót budowlanych dotyczących budowy i funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego dokonano zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹ (dalej PZP). Zawarcie umów na ww. zamówienia poprzedzone zostało przetargami nieograniczonymi, przeprowadzonymi bez uchybień.

4.2.3. Wykonawcy zamówień, z którymi Miasto zawarło umowy dotyczące budowy i funkcjonowania monitoringu wizyjnego, a których zakończenie nastąpiło przed 30 kwietnia 2013 r., zrealizowali przedmioty zamówienia, określone w umowie i specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Miasto zabezpieczyło swoje interesy poprzez zamieszczenie w umowach: klauzuli zabezpieczenia należytego wykonania umowy (w wysokości 7% ceny brutto zamówienia), postanowień o karach umownych oraz o 36-miesięcznej gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 50, 113, 149, 150, 154-177)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W przypadku trzech umów poddanych kontroli NIK, których realizacja zakończyła się przed 30 kwietnia 2013 r., Urząd nie w pełni wyegzekwował zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wykonawcy dwóch umów²⁰, wnieśli zabezpieczenia w formie gwarancji ubezpieczeniowej, w której zapisano daty wygaśnięcia 70% wartości zabezpieczenia odpowiadające datom realizacji i odbioru robót zapisanym w pierwotnych umowach. Mimo aneksowania umów w zakresie terminu realizacji i odbioru robót, nie zabezpieczono na okres 53 dni (między pierwotnym terminem realizacji, a ustalonym w aneksie) prawidłowej realizacji umów - tzn. nie przedłużono ważności gwarancji jej zabezpieczających lub nie wniesiono zabezpieczenia w innych formach. Wykonawca umowy²¹ z dnia 25 listopada 2011 r., w celu zabezpieczenia (o wartości 68.887,74 zł), wpłacił 49.287,74 zł oraz złożył wniosek o zaliczenie wadium 19.600 zł na ten cel. Urząd zwrócił jednak wykonawcy kwotę 19.600,00 zł w dniu 30 listopada 2011 r.

Ponadto, Urząd zwracając część zabezpieczenia ww. wykonawcy, przekazał środki po upływie 55 dni od odbioru ostatecznego przedmiotu umowy, tj. z 25-dniowym opóźnieniem, w stosunku do terminu wynikającego z art. 151 ust. 1 PZP.

Dyrektor WZKiB wyjaśnił, że przyczyną ww. nieprawidłowości było niedopatrzenie pracowników wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 145-148, 151, 153)

Ocena częściowa

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

5. Ochrona danych związanych z monitoringiem miejskim.

Opis stanu
faktycznego

5.1. Obrazy zdarzeń pochodzące z kamer monitoringu miejskiego były zabezpieczone przed udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabraniam lub

¹⁸ ZKB II/3420-108/09, ZKB II/3420-151/10, ZKB II/272-5/11, ZKB II 272.10.2012.

¹⁹ Dz. U. z 2010 r. nr 113 poz. 759, ze zm.

²⁰ ZKB II/3420-108/09, ZKB II/272 5/11.

²¹ ZKB II/3420-151/10.

przetwarzaniem przez osobę nieupoważnioną oraz przed utratą, uszkodzeniem, zamianą lub zniszczeniem, poprzez środki ochrony fizycznej i informatycznej²². Dyrektor WZKiB nadawał uprawnienia osobom zgłaszanym przez służby i jednostki miejskie korzystające z monitoringu miejskiego oraz prowadził ewidencję osób upoważnionych do przetwarzania danych z tego systemu. Zapis z monitoringu przekazywany do organów ścigania nie był dodatkowo analizowany pod kątem identyfikacji osób. Zapisane dane nie pozwalały, za pomocą posiadanych przez Urząd instrumentów na identyfikację osób. Według wyjaśnień Dyrektora WZKiB brak jest jasnych i szczegółowych regulacji prawnych, jednoznacznie określających z jakich elementów, w kontekście miejskiego monitoringu wizyjnego, powinien się taki zbiór składać.

(dowód: akta kontroli str. 111, 112, 218, 236, 237)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w przypadku ewentualnego skatalogowania utrwalonych na elektronicznym nośniku 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 z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²³, podlegający zgłoszeniu do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

IV. Wniosek

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 Kontroli²⁴, wnosi o zapewnienie pełnej realizacji postanowień zawieranych umów, w tym egzekwowania wymaganych zabezpieczeń należytego ich wykonania.

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.

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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²² Na środki ochrony informatycznej składają się takie elementy jak: dedykowana sieć informatyczna, dedykowane stacje operatorskie, do których dostęp odbywa się poprzez logowanie do serwera domeny przy użyciu indywidualnych, unikatowych loginów i haseł, określanie różnego poziomu uprawnień dostępowych. Na środki ochrony fizycznej składają się elementy: zabezpieczenie pomieszczeń przez klucze i system kontroli dostępu, ochrona budynku, systemy alarmowe, lokalny system monitoringu.

²³ Dz. U. z 2002 r. nr 101, poz. 926, ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

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 **19** czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

Jan Kołtun