



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-02-04/2013

P/13/154

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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 Warszawie
Kontroler	Kontrolę, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , przeprowadziła Jolanta Wierzbowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 84645 z 14 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Siedlcach ² , 08-110 Siedlce, Skwer Niepodległości 2
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Kudelski, Prezydenta Miasta Siedlce ³ (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ mimo stwierdzonych nieprawidłowości, budowę i funkcjonowanie systemu miejskiego monitoringu wizyjnego oraz jego wpływ na ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwo mieszkańców Siedlec.

Miasto zapewniło środki finansowe na budowę i rozbudowę miejskiego systemu monitoringu wizyjnego oraz na jego utrzymanie i eksploatację. Wyboru wykonawców systemu monitoringu wizyjnego oraz jego konserwacji dokonano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵. Zasady współpracy straży miejskiej z Policją zostały określone w porozumieniu zawartym pomiędzy Prezydentem Miasta i Komendantem Miejskim Policji.

W Urzędzie nie opracowano programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na terenie Miasta. Jego brak uniemożliwiał między innymi prawidłową koordynację działań służb miejskich i Policji w zakresie wykorzystania miejskiego systemu monitoringu, jako narzędzia służącego ochronie porządku publicznego. Na etapie budowy i rozbudowy systemu monitoringu wizyjnego Urząd nie dokonał analizy obszaru dla wskazania optymalnej lokalizacji punktów kamerowych. Dla projektowanego systemu monitoringu nie określono celów ogólnych i szczegółowych oraz nie ustalono wskaźników pozwalających ocenić jego funkcjonowanie. W okresie objętym kontrolą⁶ Prezydent Miasta nie przeprowadzał w Straży Miejskiej okresowych kontroli w zakresie bezpieczeństwa przetwarzania i przechowywania danych osobowych, skuteczności, wydajności i prawidłowości funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego oraz

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. – dalej ustawa o NIK.

² Dalej także Urząd lub UM.

³ Dalej także Prezydent Miasta.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę oceny ogólnej: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁶ Kontrolą objęto lata 2010–2013 (do 31 marca).

współpracy z Policją. W Urzędzie nie przestrzegano postanowień umów o konserwację i naprawę systemu monitoringu wizyjnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustanowienie strategii bezpieczeństwa

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli należą do zadań własnych gminy. Miejski monitoring wizyjny w Siedlcach funkcjonuje od 2006 r., a jego obsługę od 9 października 2010 r. prowadzi Straż Miejska⁸.

Urząd nie posiadał udokumentowanej polityki bezpieczeństwa publicznego dotyczącej terenu miasta, określającej między innymi kierunki rozwoju miejskiego systemu monitoringu wizyjnego, jako narzędzia służącego ochronie porządku publicznego.

Opracowany w 2005 r. dokument pn. „Koncepcja systemu monitoringu wizyjnego” zawierał założenia techniczne, funkcjonalne i orientacyjną lokalizację punktów kamerowych.

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

Ustalone
nieprawidłowości

Rada Miasta Siedlec nie uchwaliła programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

Prezydent Miasta wyjaśnił między innymi, że ze względu na brak wymagań prawnych, nie stworzono dokumentu określającego strategię (politykę) bezpieczeństwa miasta.

(dowód: akta kontroli str. 8-10)

Niepodjęcie przez Prezydenta Miasta działań w celu w przygotowania skutecznego i wydajnego systemu ochrony porządku publicznego uniemożliwiło, w ocenie NIK, prawidłowe wykorzystanie wszystkich możliwości monitoringu wizyjnego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁹ działania Prezydenta Miasta w badanym obszarze.

2. Projektowanie systemu monitoringu wizyjnego miasta

2.1. Rozpoznanie zagrożeń w rejonach planowanego monitoringu wizyjnego miasta

Opis stanu
faktycznego

Przed rozmieszczeniem kamer miejskiego monitoringu w latach 2010–2012 Urząd nie dokonywał rozpoznania charakteru i natężenia miejsc występowania zdarzeń, którym chciał przeciwdziałać, wykorzystując do tego celu monitoring wizyjny. Przy rozpoznaniu miejsca występowania zdarzeń, Urząd nie wykorzystywał, np. statystyk policyjnych i straży miejskiej oraz nie przeprowadzał badań ankietowych wśród mieszkańców, właścicieli lub kierowników lokalnych firm.

Na poszczególnych etapach budowy systemu monitoringu w latach 2005–2012 nie dokonywano analizy obszaru w celu ustalenia optymalnej trasy światłowodów, od lokalizacji której zależało w dużej mierze usytuowanie kamer. I tak na przykład:

⁷ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁸ Pisemna informacja Komendanta Straży Miejskiej w Siedlcach – organizacja systemu monitoringu.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- kamera nr 6 na ul. Pułaskiego nie obejmowała swoim zasięgiem ul. Floriańskiej (skrzyżowanie) i miała pole widzenia ograniczone budynkami stojącymi po przeciwnej stronie ulicy,
- kamera nr 12 zainstalowana w IV kwartale 2012 r. na ul. Sienkiewicza, transmitująca obraz drogą radiową bez użycia światłowodów, miała pole widzenia ograniczone budynkami i nie obejmowała swym zasięgiem ul. Floriańskiej (skrzyżowanie).

Nie objęto monitoringiem rejonu dworca PKP (Plac Zdanowskiego, skrzyżowanie ulic: Kolejowej i Kilińskiego) oraz Ronda Dmowskiego i ul. 3 Maja w stronę ul. Floriańskiej, tj. części miasta o najstarszej zabudowie, natomiast zamontowano trzy kamery na ul. Świrskiego (wszystkie w III etapie budowy monitoringu tj. w 2011 r.).

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

Urząd nie określił celów ogólnych i szczegółowych dla systemu monitoringu. Nie ustalił również wskaźników pozwalających na ocenę funkcjonowania systemu.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 20-23)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu Miasta w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Przed podjęciem decyzji o rozmieszczeniu kamer systemu monitoringu, Urząd nie posiadał rozpoznania miejsc występowania zdarzeń, którym chciał przeciwdziałać wykorzystując w tym celu monitoring wizyjny.

Z wyjaśnień Naczelnika Biura Bezpieczeństwa i Ochrony Ludności¹⁰ wynika między innymi, że podczas wyboru lokalizacji kamer w badanym okresie zamontowano cztery kamery. Przy ich wyborze kierowano się:

- zakłócaniem ciszy nocnej i porządku przez młodzież oraz lokalizacją urzędu stanu cywilnego, sądów i zabytkowej katedry – trzy kamery nr 9,10,11 na ul. Świrskiego,
- kosztami montażu uchwytu do kamery, a także celowością lokalizacji ze względu na częste zakłócenia porządku publicznego – kamera nr 12 na ul. Sienkiewicza,

Zaznaczyć należy, że sądy były już monitorowane z dwóch stron za pomocą kamery nr 8, zainstalowanej w 2008 r., natomiast lokalizacja kamery nr 12 przy ul. Floriańskiej objęłaby swym zasięgiem również miejsca organizacji dyskotek.

Ponadto podał, że analiza miejsc występowania zagrożeń jest prowadzona na bieżąco podczas spotkań przedstawicieli Policji, Straży Miejskiej i Urzędu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 20-23)

Z analizy protokołów z posiedzeń przedstawicieli Policji, Straży Miejskiej i Urzędu nie wynika, aby na tych spotkaniach informowano o miejscach występowania zagrożeń.

(dowód: akta kontroli str. 15-17)

2. Nie określono celów ogólnych i szczegółowych dla projektowanego systemu monitoringu oraz nie ustalono wskaźników pozwalających ocenić funkcjonowanie systemu.

Naczelnik Biura BOL wyjaśnił, że żaden akt prawny nie określa lub wskazuje wskaźników rezultatu pozwalających ocenić skuteczność funkcjonowania

¹⁰ Dalej także Naczelnik Biura BOL.

miejskiego systemu monitoringu wizyjnego, nie określono ich również w żadnym dokumencie wydanym przez Prezydenta Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 20-23)

W ocenie NIK, nieokreślenie celów ogólnych funkcjonowania monitoringu, stwarza ryzyko, że system jest tworzony w sposób przypadkowy, a umiejscowienie kamer zależne jest od możliwości technicznych, a nie rzeczywistych potrzeb przeciwdziałania istniejącym zagrożeniom. Natomiast niesformułowanie celów szczegółowych uniemożliwia zaprojektowanie systemu skutecznie przeciwdziałającego zagrożeniom, jak również nie pozwala na dokonanie oceny jego efektywności i skuteczności.

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

Opis stanu faktycznego

Przy tworzeniu systemu obserwacji miejsc zagrożonych przestępczością Urząd nie korzystał z danych Policji w tym zakresie. Prezydent Miasta nie zwracał się do Policji o informacje statystyczne dotyczące liczby zagrożeń przy podejmowaniu decyzji o lokalizacji kamer. W okresie budowy monitoringu Komendant Komendy Miejskiej Policji (KMP) uczestniczył w jednym spotkaniu dotyczącym aktualizacji koncepcji systemu monitoringu wizyjnego, na którym przedstawił propozycję rozmieszczenia kamer. Do dnia zakończenia kontroli NIK jedna z nich została uwzględniona (dotyczy ul. Świrskiego). Rolą Policji w funkcjonowaniu systemu było monitorowanie obszarów zagrożeń i sterowanie zainstalowanymi kamerami. Do tego celu wykorzystywano pomieszczenia w siedzibie Policji. W IV kwartale 2010 r. urządzenia wchodzące w skład systemu monitoringu zlokalizowano zarówno w siedzibie KMP, jak i Straży Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 18-27)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu Miasta w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Nie opracowano, przy współudziale Policji, procedur operacyjnych dla systemu monitoringu, w tym nie określono pisemnie poziomu zaangażowania Policji w funkcjonowanie systemu oraz odpowiedzialności służb Miasta, Policji i Straży Miejskiej.

Z wyjaśnień Naczelnika Biura BOL wynika, że procedury operacyjne dotyczące funkcjonowania miejskiego monitoringu wizyjnego nie są wymagane żadnym aktem prawnym dotyczącym funkcjonowania monitoringu wizyjnego lub funkcjonowania Straży Miejskiej. Do tej pory brak procedur operacyjnych nie miał negatywnego wpływu na funkcjonowanie systemu lub współpracę Policji i Straży Miejskiej w zakresie wykorzystania monitoringu wizyjnego dla poprawy bezpieczeństwa mieszkańców miasta.

(dowód: akta kontroli str. 20-23)

2.3. Uzgodnienia dotyczące zasad współpracy pomiędzy strażą miejską a Policją w trakcie funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu faktycznego

Współpraca Straży Miejskiej z Policją została określona w porozumieniach zawartych pomiędzy Prezydentem Miasta i Komendantem KMP w lutym 2000 r. i w sierpniu 2012 r. Porozumienia w sposób ogólny określały współpracę między tymi formacjami. Określono w nich zasady i tryb wymiany informacji o zagrożeniach, sprawowania połączonych patroli, organizowania szkoleń, utrzymywania stałej łączności oraz ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń.

(dowód: akta kontroli str. 28-31)

Naczelnik Biura BOL podał, że nie występowała konieczność organizacji odrębnego systemu powiadamiania Policji przez dyżurnego Straży Miejskiej, który jest jednocześnie operatorem monitoringu wizyjnego. Obecnie jest utrzymywana łączność telefoniczna oraz radiotelefoniczna, która w pełni zdaje egzamin i nie powoduje zbędnej zwłoki we współdziałaniu lub reakcji na stwierdzone zagrożenia. Zasady rozmieszczania i kierowania służb policyjnych i Straży Miejskiej pozwalające na szybką reakcję na zdarzenie, są określone wewnętrznymi decyzjami, wytycznymi i poleceniami przełożonych i nie było potrzeby ich uszczegółowienia w porozumieniu. Bezpośrednie korzystanie przez Policję z miejskiego monitoringu jest umożliwiające przez zainstalowanie końcówki w KMP. Informowanie Straży Miejskiej przez Policję o sposobie wykorzystania informacji od operatorów monitoringu nie jest nakazana przez żaden akt prawny i dlatego nie było realizowane przez Policję.

(dowód: akta kontroli str. 20-23)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu Miasta w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.4. Zaprojektowanie systemu monitorowania skuteczności systemu monitoringu wizyjnego miasta.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, przyjętym zarządzeniem nr 39/W/2012 Prezydenta Miasta Siedlec z 6 grudnia 2012 r. w sprawie określenia zakresów działania wydziałów i równorzędnych komórek organizacyjnych Urzędu¹¹, odpowiedzialne za nadzór nad strażą miejską było Biuro Bezpieczeństwa i Ochrony Ludności (Biuro BOL). Do zakresu jego działania należało między innymi: utrzymanie i nadzór nad funkcjonowaniem systemu monitoringu wizyjnego miasta; współdziałanie z Policją i Państwową Strażą Pożarną w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prezydent Miasta, przy pomocy Naczelnika Biura BOL, sprawował nadzór nad działalnością Straży Miejskiej oraz współpracował i wykonywał czynności związane ze zwierzchnictwem nad KMP.

(dowód: akta kontroli str. 32-53)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu Miasta w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W systemie monitorowania skuteczności monitoringu wizyjnego nie określono wskaźników rezultatu, wyliczanych okresowo na podstawie danych statystycznych dotyczących działań Policji i Straży.

Naczelnik Biura BOL podał, że żaden akt prawny nie określa wskaźników rezultatu, pozwalających ocenić skuteczność funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego, nie określono ich również w żadnym dokumencie wydanym przez Prezydenta Miasta Siedlce.

(dowód: akta kontroli str. 20-23)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Prezydenta Miasta w badanym obszarze.

¹¹ Wcześniej obowiązywało zarządzenie nr 425/2010 Prezydenta Miasta Siedlce z 15 października 2010 r. zmieniające zarządzenie nr 103/2007 Prezydenta Miasta Siedlce z 20 marca 2007 r. w sprawie określenia zakresów działania wydziałów i równorzędnych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Siedlce, w którym w załączniku nr 15 określone zostały podstawowe działania Biura Bezpieczeństwa i Ochrony Ludności

3. Funkcjonowanie miejskiego sytemu monitoringu wizyjnego

Wykonywanie czynności nadzoru przez organ wykonawczy miasta dotyczących miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu faktycznego

W latach 2010–2012 Urząd nie przeprowadzał w Straży Miejskiej okresowych kontroli w zakresie bezpieczeństwa przetwarzania i przechowywania danych osobowych, skuteczności, wydajności i prawidłowości funkcjonowania systemu monitoringu, współpracy z Policją odnośnie wykorzystania systemu monitoringu w celu zwiększania bezpieczeństwa mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 54)

Urząd nie dysponował danymi dotyczącymi zdarzeń z obszaru funkcjonowania monitoringu, nie posiadał także danych z obszarów przylegających do terenów objętych monitoringiem. Z otrzymanych, w trakcie kontroli NIK, danych z KMP, w tym z lat 2010–2013 (I kwartał) wynika, że w obszarze objętym monitoringiem Policja przeprowadziła 2 984 interwencje (17,9%), a poza nim 13 702 interwencje.

Z 79 nagrań dokonanych za pomocą monitoringu wizyjnego i przekazanych Komendzie Miejskiej Policji wynika, że:

- w trzech przypadkach materiał pozwolił zweryfikować zaistniałe zdarzenie,
- w 11 sprawach sporządzono akt oskarżenia,
- w 15 przypadkach skierowano wnioski o ukaranie,
- w jednym przypadku materiał wykorzystano do pomocy prawnej.

W 29 sprawach nie skierowano wniosków do sądu między innymi z powodu umorzenia postępowania, natomiast w 20 przypadkach nie było szczegółowych danych pozwalających na zidentyfikowanie sprawców.

(dowód: akta kontroli str. 201-203)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi mieszkańców na funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego. W okresie tym Urząd przeprowadził jedną kontrolę funkcjonowania Straży Miejskiej, która nie obejmowała zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemu monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 54)

Ustalone
nieprawidłowości

Nieprzeprowadzanie okresowych kontroli w zakresie funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego, było niezgodne z pkt 18 załącznika nr 15 do zarządzenia nr 39/W/2012 Prezydenta Miasta Siedlec z 6 grudnia 2012 r. w sprawie określenia zakresów działania wydziałów i równorzędnych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Siedlce¹².

(dowód: akta kontroli str. 32-53)

Naczelnik Biura BOL wyjaśnił między innymi, że do tej pory nie prowadzono kontroli systemu monitoringu wizyjnego w zakresie skuteczności, wydajności i prawidłowości, gdyż zgodnie z Ustawą o strażach miejskich miało zostać w tej sprawie wydane rozporządzenie, ale do tej pory się nie ukazało.

(dowód: akta kontroli str. 20-23)

Ocena cząstkowa

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

¹² Wcześniej obowiązywało zarządzenie 425/2010 Prezydenta Miasta Siedlce z 15 października 2010 r.

4. Finansowanie kosztów budowy i funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

4.1 Zapewnienie środków na prowadzenie i funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu
faktycznego

System monitoringu wizyjnego został sfinansowany z własnych środków Miasta. Urząd nie określił przewidywanego okresu użytkowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego oraz związanych z tym kosztów funkcjonowania i zaplecza kadrowego.

Na lata 2010–2013 Urząd zapewnił środki na funkcjonowanie systemu monitoringu wizyjnego ustalone w rocznych planach finansowych. Płatności dokonywano zgodnie z warunkami zawartych umów i wystawionych faktur. W okresie objętym kontrolą Urząd nie ponosił kar lub opłat związanych z nieterminowym wykonaniem zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 55-86)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu Miasta w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.2 Oszczędność wydatkowania środków na budowę i funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

Opis stanu
faktycznego

W latach 2002–2012 Miasto poniosło koszty budowy monitoringu w kwocie 1 329,0 tys. zł, w tym koszty jego rozbudowy, w okresie objętym kontrolą, wyniosły 210 408 zł.

(dowód: akta kontroli str. 87-89)

W okresie objętym kontrolą, Urząd dokonał wyboru wykonawców trzech zadań¹³ zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Wykonanie zadań potwierdzono protokołami odbioru końcowego. W umowach określono kary w przypadku nieterminowego lub niewłaściwego ich wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 90-139, 150)

W latach 2010–2012 koszty związane z funkcjonowaniem monitoringu wizyjnego wyniosły łącznie 205 078 zł, w tym eksploatacyjne 102 539 zł, koszty konserwacji i utrzymania w sprawności systemu monitoringu 88 355 zł oraz energia elektryczna 14 184 zł.

(dowód: akta kontroli str. 151)

Na wykonanie konserwacji i napraw kamer i urządzeń zasilających kamery oraz elementy systemu monitoringu Miasto zawarło trzy umowy¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 159-168)

Okresy, na które umowy zostały zawarte nie zapewniały ciągłości wykonywania usług. Urząd nie zapewnił serwisu dla systemu monitoringu wizyjnego w okresach: od 1 stycznia do 31 marca 2010 r., od 1 do 12 stycznia 2011 r. oraz od 1 do 31 stycznia 2012 r.

¹³ Zadanie pn. „Budowa sieci teleinformatycznej (budowa sieci szerokopasmowej oraz budowa systemu monitoringu ulic) w liniach rozgraniczających ulic Piłsudskiego, B. Joselewicza, Orzeszkowej, 11 Listopada, ks. Niedziałka, Katedralnej, bpa Świrskiego, Pustej, Konarskiego w Siedlcach”. Zadanie pn. „Modernizacja systemu monitoringu”. Zadanie pn. „Dostawa, montaż i uruchomienie kamery na budynku przy ul. Sienkiewicza 5”.

¹⁴ Umowa nr: U/BOL-2/10 z 31 marca 2010 r. obowiązywała do 31 grudnia 2010 r., umowa nr U.BOL.1.2011 z 12 stycznia 2011 r. obowiązywała do 31 grudnia 2011 r., umowa nr 1/M/BOL/2012 z 01 lutego 2012 r. obowiązuje do 31 grudnia 2013 r.

W umowach Miasto zobowiązało się do wypłaty wykonawcy ryczałtowego wynagrodzenia miesięcznego w wysokości 2 440 zł brutto (w 2010 i 2011 r.) oraz – 2 829 zł brutto (w 2012 i 2013 r.). Gwarancją jakości i terminowości wykonania prac były kary określone w umowach oraz komisyjne odbiory robót.

Zgodnie z umowami, odpłatność za dodatkowe naprawy instalacji i urządzeń określono w wysokości 100 zł + VAT za roboczogodzinę. Do kontaktów z wykonawcą, w tym do odbioru wykonanych robót wyznaczono naczelnika Biura Bezpieczeństwa i Ochrony Ludności A.G., który nie posiadał kwalifikacji zawodowych w zakresie informatyki i nie był przygotowany merytorycznie do oceny jakości wykonanych prac serwisowych oraz czasu niezbędnego do dokonania naprawy. Naczelnik Biura BOL zatwierdzał jednoosobowo wykonanie prac serwisowych i napraw urządzeń, a podpisane przez niego protokoły odbioru prac stanowiły podstawę do wypłaty wynagrodzenia wykonawcy, co było niezgodne z § 7 umowy. W umowie określono, że odbioru wykonywanych prac dokona komisja powołana przez zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 169-184)

Naczelnik Biura BOL nie posiadał rozeznania, co do terminów awarii w systemie monitoringu i czasu trwania poszczególnych napraw. Informacje o awariach operatorzy kamer odnotowywali w Książkach zdarzeń prowadzonych przez Straż Miejską.

(dowód: akta kontroli str. 155-158)

Widoczność kamer ograniczana była odrastającymi koronami drzew oraz bilbordami, telebimami i tablicami reklamowymi.

(dowód: akta kontroli str. 143-145, 147)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W Urzędzie nie przestrzegano zapisów umów o konserwację i naprawy systemu monitoringu wizyjnego w części dotyczącej komisyjnych odbiorów wykonanych przez serwisanta prac.

Z wyjaśnień Naczelnika Biura BOL wynika między innymi, że jednoosobowego odbioru prac dokonywano przez uchybienie. Sytuacja ta została zmieniona 23 kwietnia 2013 r. przez Prezydenta Miasta, który upoważnił komisję w składzie: Naczelnik Biura BOL i Kierownik Referatu Informatyki do dokonywania każdorazowo odbioru prac serwisowych.

(dowód: akta kontroli str. 143-146)

2. Urząd nie zapewnił ciągłości konserwacji kamer i urządzeń systemu monitoringu wizyjnego.

Naczelnik Biura BOL wyjaśnił, że serwis i czyszczenie kamer do 31 marca 2010 r. był wykonywany doraźnie w przypadku stwierdzenia przez operatora pogorszenia widoczności kamer. Podpisanie umowy na 2011 r. zostało opóźnione z winy serwisanta, który w ramach rekompensaty wykonał nieodpłatnie czyszczenie kamer w styczniu 2011 r. Podpisanie umowy serwisowej na 2012–2013 nastąpiło w lutym 2012 r. z powodu późnego poinformowania Urzędu o zaprzestaniu działalności przez dotychczasowego wykonawcę i znalezienie nowego serwisanta. Brak umowy w styczniu 2012 r. nie wpłynął negatywnie na funkcjonowanie systemu monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 144)

3. Widoczność kamer była ograniczona przez odrastające konary drzew.

Z wyjaśnień Naczelnika Biura BOL wynika, że zieleń ograniczająca widoczność kamer jest usuwana doraźnie przez pracowników firmy, z którą podpisano

umowę na utrzymanie czystości w mieście. Następuje to po zgłoszeniu takiej potrzeby przez operatorów kamer.

(dowód: akta kontroli str. 145)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Prezydenta Miasta w zbadanym obszarze.

5. Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych

Opis stanu faktycznego

Miejski system monitoringu wizyjnego utworzono w 2006 r., natomiast od 9 października 2010 r. jego obsługę¹⁵ prowadzi SM. Do tego dnia administratorem danych uzyskiwanych z obserwacji przy użyciu monitoringu wizyjnego był Prezydent Miasta, a jego obsługę prowadzili pracownicy oddelegowani z Urzędu Miasta i Straży Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 138, 204)

Prezydent Miasta, będąc w latach 2006–2010 (do 9 października) administratorem danych osobowych, nie wystąpił z wnioskiem do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o zarejestrowanie zbioru danych¹⁶ uzyskiwanych w wyniku prowadzenia obserwacji przy użyciu monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 8-10)

Ustalone nieprawidłowości

Prezydent Miasta, w okresie sprawowania funkcji administratora danych, nie zgłosił do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych zbioru danych tworzonego na podstawie monitoringu wizyjnego, w celu jego zarejestrowania. Niezgłoszenie zbioru danych stanowiło naruszenie art. 40 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁷.

Prezydent Miasta wyjaśnił między innymi, że nagrania z monitoringu wizyjnego nie stanowią w świetle obecnie obowiązujących uregulowań prawnych zbioru danych wymagających rejestracji.

(dowód: akta kontroli str. 20-23)

W ocenie NIK, z danymi osobowymi w przypadku nagrań z miejskiego monitoringu wizyjnego mamy do czynienia wówczas, kiedy wizerunek znajdujących się na nich osób jest połączony z innymi elementami identyfikującymi osobę. Przykładem może być nagranie wizerunku sprawcy wykroczenia lub przestępstwa, który następnie został ujęty przez Policję albo, kiedy moment nagrania można połączyć z zeznaniami świadków, którzy widzieli zajście. W takich przypadkach organy odpowiedzialne za gromadzenie i przechowywanie zapisów z kamer wizyjnych muszą stosować się wprost do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, w tym zgłoszenia zbioru danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych.

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 o NIK, wnosi o:

- 1) przedłożenie Radzie Miasta projektu programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego,
- 2) dokonywanie analizy miejsc rozmieszczania kamer wizyjnych,

¹⁵ Informacja Komendanta SM.

¹⁶ Zbiór danych zawierał: nagrania z wizerunkami osób, numerami rejestracyjnymi samochodów oraz pisma Policji i Sądu zawierające: imiona, nazwiska, adresy zamieszkania osób uczestniczących w zdarzeniach, numery rejestracyjne samochodów, godziny i daty nagrania tych zdarzeń.

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

- 3) prowadzenie analiz stanu bezpieczeństwa, umożliwiających ocenę skuteczności działania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego,
- 4) wzmożenie nadzoru nad Strażą Miejską w zakresie skuteczności, wydajności i prawidłowości funkcjonowania systemu monitoringu oraz współpracy z Policją odnośnie wykorzystania tego systemu,
- 5) zapewnienie ciągłego utrzymania i sprawnego działania kamer i urządzeń systemu monitoringu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Prezydenta, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Panu Prezydentowi 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Pana Prezydenta 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.

Warszawa, 4 czerwca 2013 r.

Kontroler
Jolanta Wierzbowska
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Wicedyrektor

Mirosław Hamera

.....
Podpis