



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-02-05/2013

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 Kontroli¹, przeprowadził Sławomir Nowak, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85657 z dnia 22 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd m.st. Warszawy², Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Hanna Gronkiewicz-Waltz, Prezydent m.st. Warszawy³

(dowód: akta kontroli str. 4-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ działalność Prezydenta m.st. Warszawy w zakresie funkcjonowania systemu miejskiego monitoringu wizyjnego oraz jego wpływ na ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwo mieszkańców Warszawy.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd podejmował prawidłowe działania na etapie projektowania i budowy miejskiego systemu monitoringu wizyjnego oraz jego funkcjonowanie po rozbudowie. Działania te w szczególności dotyczyły: zapewnienia środków finansowych na jego budowę i funkcjonowanie oraz oszczędne ich wydatkowanie. Urząd określił zasady współpracy z Policją dotyczące wykorzystywania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego. Urząd wykorzystywał wiedzę i doświadczenie Policji w ochronie porządku publicznego, przy podejmowaniu decyzji dotyczących budowy i funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

Nieskoordynowanie współpracy pomiędzy Zakładem Obsługi Systemu Monitoringu, a Strażą Miejską – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – nie zapewniły efektywnego wykorzystania możliwości systemu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustanowienie strategii bezpieczeństwa w mieście

Opis stanu faktycznego

Przyjęta w 2005 r. Strategia Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy, wytycza działania zaplanowane do 2020 r.⁵ w części dotyczącej zwiększenia bezpieczeństwa i porządku publicznego (cel operacyjny 1.2). Założono w niej między innymi rozbudowę systemu monitoringu wizyjnego, na który docelowo ma się składać 500 kamer miejskich oraz ok. 1000 osiedlowych. Strategia zakłada również

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

² Dalej także *Urząd lub Miasto*.

³ Dalej także Prezydent Warszawy.

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

⁵ Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy Nr LXII/1798/2005 z dnia 24 listopada 2005 r.

wprowadzenie monitoringu wizyjnego do środków komunikacji miejskiej. Kamery monitoringu miejskiego mają być umieszczane w najbardziej niebezpiecznych miejscach określonych w Warszawskiej Mapie Bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo mieszkańców zamierza się poprawić między innymi poprzez: prewencję urbanistyczną (tj. ograniczenie miejsc niewidocznych lub przesłoniętych ograniczających pole widzenia; zamieszczenie w miejscach mało widocznych kamer lub luster); przeciwdziałanie tworzeniu obszarów monofunkcyjnych (wyludnionych przez dłuższą część dnia); doświetlenie przestrzeni publicznej (np. wejść do toalet, automatów telefonicznych, bankomatów).

(dowód: akta kontroli str. 15-45)

Przyczyny i okoliczności determinujące popełnianiu przestępstw i wykroczeń zdiagnozowano w Programie zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego dla m.st. Warszawy⁶. Program ten zakłada stworzenie zintegrowanego systemu monitorowania zagrożeń i przestępczości. Do największych problemów Miasta zaliczono utrzymującą się przestępczość kryminalną przeciwko mieniu, zdrowiu i życiu, którego sprawcami byli między innymi nietrzeźwi oraz nieletni. Jedną z form przeciwdziałania tym zjawiskom był rozwój systemu monitorowania miejsc zagrożonych przestępczością, w oparciu o opracowaną koncepcję monitoringu. Zgodnie z założeniami, podmiotem wiodącym jest Komenda Stołeczna Policji (KSP), a podmiotami współdziałającymi Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz Straż Miejska (SM) i Zakład Obsługi Systemu Monitoringu (ZOSM).

(dowód: akta kontroli str. 46-59; 84-85)

W dniu 27 lipca 2000 r. Prezydent Warszawy zawarł z Komendantem Stołecznym Policji Porozumienie w sprawie budowy, wdrożenia i eksploatacji systemu monitoringu wizyjnego miejsc szczególnie zagrożonych na terenie Warszawy. W wyniku tego Porozumienia przystąpiono do realizacji zadania, które polegało na budowie systemu monitoringu wizyjnego w oparciu o 23 kamery Policyjne oraz zabezpieczeniu w budżecie Miasta na 2000 r. kwoty 5 mln zł. Na mocy porozumienia powołano Zespół roboczy do przeprowadzenia postępowania przetargowego oraz wdrożenia systemu monitoringu.

(dowód, akta kontroli str. 109-122)

Z dniem 1 kwietnia 2003 r. ZOSM⁷ przejął realizację zadań dotyczących monitoringu wizyjnego, które wcześniej należały do kompetencji Miasta. W dniu 4 sierpnia 2003 r. ZOSM zawarł z Policją porozumienie o współpracy odnośnie monitoringu wizyjnego.

(dowód, akta kontroli str. 123-127; 194-196)

W porozumieniu zawartym w dniu 2 sierpnia 2004 r. pomiędzy Miastem a Policją wyrażono wolę kontynuowania działań polegających na wspólnym prowadzeniu systemu monitoringu wizyjnego oraz jego rozbudowy.

(dowód, akta kontroli str. 128-133)

⁶ Uchwała Rady Miasta Nr XLII/1296/2008 z dnia 23 października 2008 r. zmieniona uchwałą Nr XXXVI/885/2012 z dnia 17 maja 2012 r.

⁷ ZOSM został utworzony z dniem 1 kwietnia 2003 r. na podstawie Uchwały Rady Miasta Nr IX/101/2003 z dnia 27 marca 2003 r.

Miasto zawarło porozumienie z Biurem Ochrony Rządu w sprawie wykorzystania monitoringu w celu obserwacji miejsc szczególnie zagrożonych na terenie Warszawy. Miasto zawarło również porozumienia, na podstawie których miało dostęp do oglądu z kamer systemu monitoringu Warszawskiego Metra oraz PKP S.A. (Dworzec Centralny).

(dowód, akta kontroli str.134-143)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Prezydent Warszawy w zbadanym obszarze.

2. Projektowanie systemu monitoringu wizyjnego miasta

Opis stanu
faktycznego

Prace nad projektowaniem systemu monitoringu wizyjnego Miasta rozpoczęto w 1999 r. Zespół składający się z przedstawicieli Policji, Straży Miejskiej oraz radnych m.st. Warszawy wypracował kryteria pomocne przy typowaniu obszarów przestrzeni miejskiej do objęcia stałym monitoringiem. Poza wskazaniem monitorowanych miejsc Zespół wypracował koncepcję funkcjonowania monitoringu wizyjnego opartego na systemie interaktywnym, tj. obsługiwanym przez operatorów mogących na bieżąco reagować na zaistniałe zdarzenia. Do 2003 r. obsługą systemu monitoringu wizyjnego zajmowała się SM, jednostka podporządkowana Prezydentowi Miasta, a następnie ZOSM. Budowa systemu monitoringu wizyjnego w latach 2000-2011 przeprowadzona została w czterech etapach, a łączny jej koszt wyniósł 58 785,7 tys. zł. W ramach I etapu budowy systemu (zakończonego w 2002 r.) położono sieć światłowodową łączącą komendy Rejonowe Policji z Komendą Stołeczną oraz rozmieszczono i podłączono 23 kamery policyjne i 73 kamery zakupione ze środków Miasta. W II etapie system został rozbudowany o 153 kamery optyczne, w III etapie o 40 kamery radiowe oraz o 28 kamer optycznych w IV etapie. Ponadto w latach 2006-2009 ZOSM zakupił pięć kamer. Łącznie w skład miejskiego systemu monitoringu wizyjnego wchodziło 414 kamer, w tym 323 obsługiwane przez ZOSM oraz 91 kamer widocznych w systemie monitoringu ale nie obserwowanych przez operatorów ZOSM⁸. Najwięcej kamer znajdowało się w Dzielnicy Śródmieście (102), a najmniej w dzielnicach Włochy i Wesoła (po siedem).

(dowód, akta kontroli str. 146-152)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.1 Rozpoznawanie zagrożeń w rejonach planowanego monitoringu

Opis stanu
faktycznego

Analiza 20 miejsc lokalizacji kamer wykazała, że ich rozmieszczenia dokonano na podstawie wskazań zaproponowanych przez KSP. Przeprowadzono konsultacje dotyczące lokalizacji nowych punktów kamerowych⁹. W spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy

⁸ W skład których wchodzi: 39 kamer osiedlowych, 28 kamer policyjnych, 6 kamer szkolnych, 6 kamer Infokorki, 2 kamery na pasażu Wiecha, 4 kamery umieszczone na Pałacu Kultury i Nauki i 4 kamery monitorujące Wisłę oraz 2 dodatkowe kamery cyfrowe umieszczone na Pałacu Kultury i Nauki oraz na ul. Trębackiej będą obsługiwane przez operatorów po zakończeniu modernizacji systemu w dzielnicy Śródmieście.

⁹ Notatka ze spotkania z dnia 16 lutego 2011 r.

(BBiZK) i ZOSM oraz pełnomocnik Komendanta Stołecznego Policji ds. monitoringu. Przy wyborze lokalizacji kamer kierowano się danymi dotyczącymi liczby kamer w dzielnicach w stosunku do liczby popełnianych na ich terenie przestępstw. W badanej próbie za priorytetową uznano Dzielnicę Mokotów, która posiadała najmniejszą liczbę punktów kamerowych w stosunku do popełnianych na jej terenie przestępstw oraz liczby ludności. Pozostałe kamery, objęte analizą, zlokalizowano w dzielnicach Bemowo, Ursynów oraz Praga Południe. Weryfikacji lokalizacji nowych punktów kamerowych dokonywano w oparciu o mapę bezpieczeństwa Dzielnic Mokotów oraz w wyniku spotkań¹⁰, na podstawie których zainstalowano osiem kamer obrotowych i jedną stałą o charakterze wyspowym. Listę wytypowanych lokalizacji skonsultowano z Komendantem Komendy Rejonowej Policji na Mokotowie. Miasto przy wyborze lokalizacji nowych punktów kamerowych kierowało się: wskaźnikiem przestępczości, liczbą mieszkańców w dzielnicach i liczbą kamer już funkcjonujących z uwzględnieniem czynnika ekonomiczności rozbudowy systemu.

[dowód, akta kontroli str. 221-228]

Z przeprowadzonej wizji lokalnej¹¹ miejsc wytypowanych do zainstalowania nowych kamer sporządzono protokół, który zawierał dokumentację fotograficzną tych miejsc oraz opis umieszczenia/zamocowania kamery. Uzyskane dane były podstawą do wypracowania koncepcji projektowej i ustalenia jednostek, od których niezbędne było uzyskanie uzgodnień przed wystąpieniem o pozwolenie na budowę.

[dowód, akta kontroli str. 229-239]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2 Konsultowanie z Policją na etapie tworzenia systemu monitoringu wizyjnego miasta

System miejskiego monitoringu wizyjnego był od podstaw tworzony oraz konsultowany z Policją. Miasto zawarło z tą formacją porozumienie¹², które określało tworzenie systemu monitoringu wizyjnego zintegrowanego z systemem ratowniczo-gaśniczym, koordynującym działania wszystkich służb państwowych i samorządowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo mieszkańców, przeciwdziałanie klęskom żywiołowym, katastrofom budowlanym, technicznym, zagrożeniom chemicznym i sprawne usuwanie ich skutków, a także sprawne działanie infrastruktury technicznej Warszawy. System składa się z lokalnych centrów znajdujących się w komisariatach Policji, w których dokonywany jest przegląd i rejestracja obrazów z kamer zainstalowanych w wybranych punktach Miasta. Sygnał z kamer jest przesyłany za pomocą sieci światłowodowej łączącej lokalne centrale ze Stanowiskiem Wspomagania Dowodzenia w Komendzie Stołecznej Policji. Strony porozumienia powołały Zespół roboczy do przeprowadzenia postępowania przetargowego oraz wdrażania systemu monitoringu wizyjnego. Właścicielem sprzętu wchodzącego w skład monitoringu

¹⁰ Notatka ze spotkania z dnia 17 lutego 2011 r.

¹¹ W dniach 7-14 kwietnia 2011 r.

¹² Porozumienie z dnia 27 lipca 2000 r. w sprawie budowy, wdrożenia i eksploatacji systemu monitoringu wizyjnego miejsc szczególnie zagrożonych na terenie m.st. Warszawy.

wizyjnego jest Miasto, a za jego administrowanie odpowiedzialna jest KSP. Policja jako administrator systemu zobowiązana jest do przechowywania materiałów uzyskanych w efekcie działania systemu przez 3 miesiące (w przypadku zapisu analogowego) i 6 miesięcy (zapis cyfrowy). Strony ustaliły, że jedna osoba zatrudniona na stanowisku obsługi w lokalnych centrach będzie dokonywać oglądu obrazu z nie więcej jak ośmiu kamer. Porozumienia regulowały kwestie dotyczące współdziałania stron w zakresie wdrożenia systemu do eksploatacji. Na początku tworzenia miejskiego systemu monitoringu wizyjnego zadania operatorów urządzeń oglądowych wykonywali pracownicy KSP wraz ze strażnikami miejskimi, a nadzór nad nimi sprawował właściwy¹³ terytorialnie Komendant Policji¹⁴.

[dowód, akta kontroli str.110-133]

Z dniem 1 kwietnia 2003 r., zadania należące do kompetencji Miasta, wynikające z porozumienia z dnia 27 lipca 2000 r. zawartego pomiędzy Prezydentem Warszawy a Komendantem Stołecznym Policji, przejął ZOSM¹⁵.

ZOSM zawarł porozumienie z Komendantem Stołecznym Policji w sprawie zasad współpracy przy wykorzystaniu systemu monitoringu wizyjnego miejsc szczególnie zagrożonych na terenie m.st. Warszawy¹⁶. Zgodnie z nim do zadań Policji należało między innymi: przeprowadzanie analizy sposobu wykorzystania informacji przekazanej przez operatorów monitoringu dla dyżurnych i patroli terenowych; prowadzenie instruktażu operatorów; organizowanie oglądu z kamer przez funkcjonariuszy Policji w czasie prowadzenia działań i akcji policyjnych¹⁷.

[dowód, akta kontroli str. 123-127; 194-207]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3 Uzgodnienia dotyczące zasady współpracy pomiędzy strażą miejską, Policją w trakcie funkcjonowania systemu miejskiego monitoringu wizyjnego

Opis stanu
faktycznego

Zasady współpracy pomiędzy ZOSM a Policją zostały szczegółowo określone w porozumieniu. Zgodnie z § 6 Porozumienia¹⁸ operator monitoringu ma obowiązek natychmiastowego zgłoszenia oficerowi dyżurnemu informacji o zaistniałych zdarzeniach. Fakt ten operator odnotowuje w arkuszu zgłoszenia zdarzeń, które na zakończenie służby przekazuje oficerowi dyżurnemu. Na żądanie funkcjonariusza Policji operator w razie potrzeby jest zobowiązany do złożenia wyjaśnień policjantowi prowadzącemu postępowanie w sprawie zaobserwowanego zdarzenia. W przypadku usterki technicznej systemu operator bezzwłocznie zgłasza ten fakt oficerowi dyżurnemu Policji oraz służbie dyżurnej ZOSM.

Zgodnie z § 9 Porozumienia właściwi miejscowo dla centrów oglądowych, komendanci rejonowi Policji lub osoby przez nich wyznaczone oraz Główny

¹³ Komendant Rejonowy lub Dzielnicowy Policji.

¹⁴ Aneks nr 2 do porozumienia sporządzony w dniu 28 września 2001 r. Aneks nr 3 do porozumienia sporządzony w dniu 28 czerwca 2002 r. i Aneks nr 4 z dnia 31 marca 2003 r.

¹⁵ Od 2 sierpnia 2004 r. ZOSM realizował, wspólnie z Administratorem, zadania dotyczące eksploatacji Systemu.

¹⁶ Porozumienie z dnia 4 sierpnia 2003 r. pomiędzy ZOSM i Komendantem Stołecznym Policji.

¹⁷ W czasie prowadzenia działań i akcji policyjnych z wykorzystaniem kamer, ogląd prowadzony był przez funkcjonariuszy Policji, a pracownicy ZOSM przekazywali funkcjonariuszom Policji stanowiska oglądowe.

¹⁸ z dnia 4 sierpnia 2003 r. pomiędzy ZOSM i Komendantem Stołecznym Policji.

Administrator Systemu są upoważnieni do organizowania doraźnych kontroli efektów pracy operatorów pod kątem wyników realizowanych zadań oraz bieżącego instruktażu, a także należytego wykorzystania sprzętu zgodnie z przeznaczeniem. Wyniki tych kontroli przekazywano Dyrektorowi ZOSM, a fakt ich przeprowadzenia odnotowywano w Księżce Przebiegu Pracy.

Zgodnie z § 11 Porozumienia komendanci rejonowi Policji w terminie do 15 dnia każdego miesiąca powiadamiali Dyrektora ZOSM o sposobie wykorzystania informacji przekazanych Policji przez operatorów monitoringu wizyjnego. Informacje te nie zawierały danych osobowych sprawców lub poszkodowanych oraz innych danych stanowiących tajemnice postępowania przygotowawczego lub pracy operacyjnej Policji.

[dowód, akta kontroli str.125-127]

ZOSM zawarł również porozumienie¹⁹ ze Strażą Miejską w sprawie współdziałania i przekazywania informacji z monitoringu wizyjnego, z którego wynika, że operatorzy ZOSM zostali zobowiązani do przekazywania do Stanowiska Dowodzenia SM informacji o zaistniałych zdarzeniach mających charakter zakłócenia porządku i bezpieczeństwa publicznego. Straż Miejska przekazała ZOSM urządzenia łącznościowe (radiotelefony) w celu przekazywania informacji z monitoringu. SM informowała ZOSM o obserwowanym terenie oraz prowadzonych akcjach prewencyjnych.

[dowód, akta kontroli str.144-145]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.4 Zaprojektowanie systemu skuteczności sytemu monitoringu wizyjnego miasta

Opis stanu
faktycznego

Od 2003 r. Wydział Badań i Analiz Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy przeprowadzał wielotematyczne badania pod nazwą „Barometr Miejski”, w tym między innymi pod kątem poczucia bezpieczeństwa warszawiaków. Badania przeprowadzono na reprezentatywnej próbie 1100 mieszkańców w wieku powyżej 15 roku życia, dla której maksymalny błąd pomiaru wynosił +/- 3%. Z przeprowadzonego badania na przestrzeni od lipca 2004 do listopada 2012 r. wynika, że poziom bezpieczeństwa w mieście się poprawił (4/5 respondentów), a na przestrzeni ostatnich 3 lat pozytywnie ocenia go od 77 do 83 % mieszkańców. Napady, bójkі, rozboje to zagrożenia, których mieszkańcy obawiają się najbardziej. W ocenie respondentów należałoby podjąć takie działania jak: zwiększenie liczby patroli Policji i SM (27%); usprawnienie/przyspieszenie procesów karnych (22%); rozszerzenie monitoringu (20%).

[dowód, akta kontroli str. 247-256]

Jak wyjaśniła Dyrektor BBiZK ocena sytemu monitoringu wizyjnego nie jest możliwa w oderwaniu od całego programu poprawy bezpieczeństwa porządku publicznego, na który składają się między innymi działania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, zwiększenie liczby patroli miejsc szczególnie niebezpiecznych, doświetlenie miejsc publicznych, akcje edukacyjne i informacyjne, programy

¹⁹ Porozumienie Nr 1 z dnia 4 marca 2003 r.

prewencyjne, edukacyjne i inne. System monitoringu wizyjnego, oprócz celu prewencyjnego, był projektowany jako narzędzie wspierające działania służb, umożliwiające szybką reakcję na zarejestrowane zdarzenie, a także wspomagające w identyfikacji sprawców. Ogromnie ważne jest również wykorzystanie systemu monitoringu wizyjnego do zarządzania bezpieczeństwem miasta w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej lub w trakcie organizacji różnych przedsięwzięć w istotny sposób wpływających na funkcjonowanie miasta, w tym imprez masowych i zgromadzeń publicznych.

[dowód, akta kontroli str. 460]

Z raportów ZOSM wynika, że w latach 2010-2012 liczba zdarzeń, wykrytych za pomocą monitoringu, zgłoszonych do Policji i SM wzrastała z 11 232 (w 2010 r.) do 18 937 (w 2012 r.). W 2010 r. zgłoszono 1 046 zdarzeń noszących znamiona przestępstwa, w 2011 r. - 1054 i 963 w 2012 r., natomiast zdarzeń o charakterze wykroczeń zgłoszono odpowiednio: 10 186, 12 141 i 17 974.

[dowód, akta kontroli str. 385]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Prezydenta Warszawy w zbadanym obszarze.

3. Funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu miasta stołecznego Warszawy²⁰ komórką organizacyjną sprawującą nadzór nad ZOSM i SM jest Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Do zakresu zadań BBiZK należy między innymi: monitorowanie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego; przekazywanie informacji i wniosków Prezydentowi Warszawy lub osobom upoważnionym oraz jednostkom organizacyjnym Miasta w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego; opracowywanie i realizacja programów poprawy bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

[dowód, akta kontroli str. 153-193]

BBiZK otrzymywało od ZOSM informacje dotyczące liczby zgłoszeń przekazanych Policji i SM w podziale na rodzaj zdarzenia (przestępstwo, wykroczenie), przeprowadzanych szkoleń, działalności ZOSM, sprawozdania finansowe.

[dowód, akta kontroli str. 242-246; 259-405]

Ustalono
nieprawidłowości

1. BBiZK nie egzekwowało od ZOSM i SM kwartalnych protokołów analiz dotyczących sposobu wykorzystywania monitoringu wizyjnego, co było niezgodne z § 5 porozumienia Nr 1 z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie współdziałania w zakresie wykorzystywania przez SM informacji z monitoringu wizyjnego prowadzonego przez ZOSM.

[dowód, akta kontroli str. 144-145; 356]

²⁰ Regulamin wprowadzony Zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy Nr 312/2007 z dnia 4 kwietnia 2007 r.

2. BBiZK nie weryfikowało danych zawartych w informacjach dotyczących zdarzeń przekazywanych przez ZOSM do SM oraz wyników podjętych przez SM interwencji. W latach 2010-2013 (I kwartał) ZOSM przekazał do SM 23 325 zgłoszeń²¹, które wymagały podjęcia interwencji przez strażników, natomiast z danych SM wynika, że w okresie tym ZOSM przekazał 12 995 zgłoszeń²² (różnica ta stanowiła 44,3%).

[dowód, akta kontroli str. 356]

Z-ca Dyrektora BBiZK wyjaśnił, że występujące rozbieżności w liczbie odnotowywanych zgłoszeń przez ZOSM i SM mogą wynikać z odmiennego sposobu ich ewidencjonowania przez każdą z jednostek.

[dowód, akta kontroli str.463]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W latach 2010-2013 (do 30 kwietnia) BBiZK nie przeprowadzało w ZOSM kontroli w zakresie skuteczności, wydajności i prawidłowości funkcjonowania miejskiego monitoringu.

[dowód, akta kontroli str. 240-242]

Z-ca Dyrektora BBiZK wyjaśnił, że przyjęty podział kompetencji związany z budową i eksploatacją systemu monitoringu wizyjnego pomiędzy KSP oraz ZOSM wskazuje między innymi, że: komendant właściwej terytorialnie komendy Policji jest odpowiedzialny za zapewnienie szybkiej i skutecznej reakcji na zgłaszane przez operatorów informacje, kontrolę efektów pracy operatorów systemu, optymalne wykorzystanie możliwości systemu monitoringu dla potrzeb służby patrolowej, operacyjnej oraz w innych aspektach działań policyjnych. Do zadań Policji należy też analiza sposobu wykorzystania informacji przekazywanych przez operatorów centrali służbom dyżurnym i patrolowym. Biuro w ramach posiadanych kompetencji dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa na terenie miasta podejmuje działania zmierzające do budowania bezpiecznych przestrzeni, których elementem jest m.in. system monitoringu wizyjnego miasta, a jego głównym celem jest monitorowanie przestrzeni publicznej miasta w czasie rzeczywistym i powiadamianie służb o zauważonych zdarzeniach. Wymiernym wskaźnikiem działania monitoringu wizyjnego są statystyki zdarzeń odnotowywanych w monitorowanych obszarach, których analiza jest wykorzystywana do optymalizacji dyslokacji służb, np. poprzez prewencyjne kierowanie dodatkowych patroli w najbardziej zagrożone rejony

[dowód, akta kontroli str. 461-462]

częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Prezydent Warszawy w zbadanym obszarze.

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

4.1 Zapewnienie środków na prowadzenie i funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego:

Opis stanu
faktycznego

W latach 2002-2011, na budowę miejskiego systemu monitoringu wizyjnego Miasto wydatkowało łącznie 57 066,7 tys. zł. Inwestycja została zrealizowana w czterech

²¹ W 2010 r. – 6 553, w 2011 r. – 7 835, w 2012 r. – 7 897, w I kw. 2013 r. – 1040

²² W 2010 r. – 3 904, 2011 r. – 4 471, w 2012 r. – 4065, w I kw. 2013 r. – 555

etapach tj.: w 2002 r. (I etap) wydatkowano 20 266,6 tys. zł, w latach 2004-2007 (II etap) - 21 959,2 tys. zł, w latach 2005-2007 (III etap) wydatkowano 9 961,2 tys. zł; w latach 2009-2011 (IV etap) wydatkowano 4 879,7 tys. zł.

Ponadto w ramach monitoringu poniesiono dodatkowe koszty w latach 2006-2009 w łącznej kwocie 1 719,0 tys. zł. Środki te zostały przeznaczone na: budowę przyłączy i sprzętu dla osiedlowych systemów monitoringu oraz zakup programu pn. „info-korki” (2006-2007); umieszczenie kamery na Pałacu Kultury i Nauki (2008 r.); instalację kamery i przyłączy na Cmentarzu Żołnierzy Radzieckich (2009 r.); zakup czterech kamer obejmujących Wisłę (2009 r.); zakup dwóch kamer monitorujących Pasaż Wiecha (2009 r.).

[dowód, akta kontroli str. 151-152]

Miasto zapewniło niezbędne środki na obsługę systemu monitoringu wizyjnego. W latach 2010-2013 (I kwartał) na monitoring wizyjny Urząd łącznie wydatkował 49 587,0 tys. zł²³. Największy udział w kosztach funkcjonowania monitoringu miały wynagrodzenia i pochodne od nich 41 198,8 tys. zł (83% kosztów ogółem), koszty eksploatacyjne systemu 5 007,6 tys. zł (10% kosztów ogółem)

[dowód, akta kontroli str.13-14; 283-288; 293-294; 310-311]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu 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 2010-2013 (I kwartał) Urząd nie przeprowadzał postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego monitoringu wizyjnego, natomiast był realizowany IV etap rozbudowy systemu monitoringu na podstawie umowy²⁴ zawartej z wykonawcą wybranym w trybie przetargu nieograniczonego rozstrzygniętym w 2009 r.

Umowę z wykonawcą zawarto na rozbudowę systemu monitoringu o nowe punkty kamerowe (28 kamer) w systemie tzw. pod klucz tj. zaprojektowanie, dostawę urządzeń i materiałów, budowę torów transmisyjnych oraz montaż i uruchomienie systemu monitoringu wizyjnego kompatybilnego z istniejącym systemem. Wynagrodzenie wykonawcy w umowie ustalono na łączną wartość brutto 4 878 366,73 zł płatne ryczałtowo (w 2009 r. kwota 2 140,5 tys. zł i w 2010 r. 2 737,9 tys. zł). Wysokość wynagrodzenia była zgodna z ofertą wykonawcy złożoną w postępowaniu przetargowym²⁵. Tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy wykonawca wniósł, w wyznaczonym terminie, zabezpieczenie w wysokości 10% wynagrodzenia brutto.

[dowód, akta kontroli str. 406-446]

Odbioru robót dokonano zgodnie z umową, na podstawie protokołów odbiorów częściowych oraz protokołu odbioru końcowego.

[dowód, akta kontroli str. 447-456]

częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Prezydent Warszawy w zbadanym obszarze.

²³ W 2010 r. - 13 583,3 tys. zł; w 2011 r. - 14 960,6 tys. zł; w 2012 r. -16 936,3 tys. zł i 4 106,8 tys. zł w I kw. 2013 r.

²⁴ Umowa nr BI/C/OM/IV/4/1B/147/09-10 z dnia 24 lipca 2009 r. zawarta przez Miasto z firmą Sprint Sp. z o. o. z Olsztyna

²⁵ Oferta z dnia 25 czerwca 2009 r. załącznik do SIWZ nr 2 kwota netto 3 998 661,25 zł brutto 4 878 366,73 zł.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o spowodowanie, w ramach sprawowanego nadzoru:

- 1) skoordynowania współpracy ZOSM ze Strażą Miejską w zakresie ujednolicenia ewidencji zgłoszonych zdarzeń zaobserwowanych za pomocą monitoringu wizyjnego,
- 2) egzekwowania przez BBiZK, zgodnie z Porozumieniem, kwartalnych raportów o wynikach współpracy pomiędzy ZOSM a SM.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Pani Prezydent 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Panią Prezydent 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, dnia 1 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor
Mieczysław Kosmański

Kontroler
Sławomir Nowak
specjalista k.p.

.....
podpis