



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-02-06/2013

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. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , przeprowadził Witold Markiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84646 z dnia 15 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie ² , 00-950 Warszawa, pl. Bankowy 3/5
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Kozłowski, Wojewoda Mazowiecki ³ (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁴ nadzór Wojewody nad strażami gminnymi⁵ w zakresie korzystania z uprawnienia do prowadzenia monitoringu wizyjnego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą⁶ zakres nadzoru Wojewody, sprawowany przy pomocy komendanta Wojewódzkiego i Stołecznego Policji, nad strażami gminnymi, nie obejmował zagadnień związanych z monitoringiem wizyjnym, tj. prawa do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, wynikającego z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁷.

W kontrolach straży gminnych nie dokonywano oceny wykorzystania przez te jednostki urządzeń służących do monitoringu wizyjnego. Wojewoda dokonując corocznej oceny wyników kontroli przeprowadzonych w 2010 r. i 2011 r. nie formułował wniosków co do całokształtu funkcjonowania systemu miejskiego monitoringu wizyjnego. Dopiero w ocenie działań kontrolnych przeprowadzonych w 2012 r.⁸ wskazano na potrzebę uwzględnienia tej problematyki w działaniach straży gminnych, ale tylko w zakresie wykorzystania zapisu z monitoringu przy prowadzonych czynnościach wyjaśniających w sprawach o wykroczenia.

Żadna z analiz informacji o współpracy między Policją a strażą gminną na terenie województwa mazowieckiego nie obejmowała zagadnień dotyczących wykorzystania miejskiego monitoringu wizyjnego. W analizach tych nie wskazywano również na potrzebę współpracy tych formacji w zakresie efektywnego wykorzystania posiadanego oprzyrządowania technicznego wspomagającego realizację ich ustawowych zadań.

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

² Dalej także *Urząd* lub *MUW*.

³ Dalej także *Wojewoda*.

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

⁵ Dalej także *straż gminna*.

⁶ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 10 kwietnia 2013 r.

⁷ Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm. – dalej *ustawa o strażach gminnych*.

⁸ Oceny wyników kontroli straży gminnych za 2012 r. dokonano w dniu 9 kwietnia 2013 r.

Zdaniem NIK, nieprzeprowadzanie kontroli straży gminnych w obszarze monitoringu wizyjnego oraz niedokonywanie oceny współpracy między Policją a strażą gminną w zakresie wykorzystania tego monitoringu, nie pozwalały Wojewodzie na rzetelną analizę informacji, niezbędnej do podjęcia działań mających na celu zapewnienie skutecznego i wydajnego funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykonywanie przez Wojewodę nadzoru nad strażami gminnymi w zakresie monitoringu wizyjnego miast.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Wojewoda, w uzgodnieniu z Komendantem Stołecznym Policji⁹ i Mazowieckim Komendantem Wojewódzkim Policji¹⁰, opracował plany okresowych kontroli straży gminnych działających na obszarze województwa mazowieckiego. Na lata 2010-2013 zaplanowano łącznie 50 kontroli problemowych¹¹. Plan kontroli na 2010 r. został opracowany w terminie określonym w § 14, a na lata 2011-2013 w terminie wynikającym z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich)¹².

(dowód: akta kontroli str. 3-56)

W latach 2010-2012 Wojewoda, za pośrednictwem komendantów Policji przeprowadził 39 kontroli okresowych (100% planu) obejmujących 37 jednostek straży gminnych¹³. Żaden z programów kontroli, zatwierdzonych przez Wojewodę, nie dotyczył realizacji uprawnień straży gminnych do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Zakres przedmiotowy tych kontroli obejmował natomiast ocenę:

- wykonywania uprawnień określonych w art. 12 ustawy o strażach gminnych,
- zasadności użycia broni palnej bojowej oraz środków przymusu bezpośredniego,
- rzetelności prowadzenia ewidencji, określonej w art. 9a ust. 1 ustawy o strażach gminnych, tj.: ewidencji etatów, ewidencji wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, broni palnej bojowej, urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenie przepisów ruchu drogowego, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów i ewidencji wyników działań straży.

Ponadto w latach 2010-2012 przeprowadzono 12 kontroli doraźnych, które dotyczyły spraw wynikających ze skarg i wniosków zgłaszanych przez mieszkańców województwa mazowieckiego. Żadna ze skarg nie dotyczyła uprawnień straży gminnej do prowadzenia monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 20-86, 170-177)

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. na terenie województwa mazowieckiego działało 55 jednostek straży gminnych, z których 28 nadzorował Mazowiecki Komendant Wojewódzki Policji, a 27 Komendant Stołeczny Policji. Liczba funkcjonujących straży gminnych na koniec 2012 r. wzrosła o dwie jednostki w stosunku do roku 2010.

⁹ Obszar działania komendy określa zarządzenie nr 221 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie nadania statutu Komendzie Stołecznej Policji.

¹⁰ Obszar działania komendy określa zarządzenie nr 203 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie nadania statutu Komendzie Wojewódzkiej Policji z siedzibą w Radomiu.

¹¹ Na 2010 r. zaplanowano 14 kontroli, na 2011 r. – 13, na 2012 r. – 12, a na 2013 r. 11 kontroli.

¹² Dz.U. Nr 220, poz. 1733 ze zm. - dalej *rozporządzenie w sprawie nadzoru*.

¹³ W przypadku dwóch jednostek kontrole przeprowadzono w 2010 r., a następnie w 2012 r.

Na koniec 2012 r. 24 jednostki straży (43,6% wszystkich), korzystały z prawa do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, określonego w art. 11 ust. 2 ustawy o strażach gminnych. W stosunku do 2010 r. nastąpił wzrost o pięć jednostek straży, które korzystały z monitoringu wizyjnego. Na dzień 31 grudnia 2012 r. w dyspozycji 24 jednostek straży gminnych znajdowały się 224 sztuki aparatury do monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 186-193)

W okresie objętym kontrolą, Komenda Wojewódzka Policji w Radomiu i Komenda Stołeczna Policji przekazały Wojewodzie zbiorcze informacje zawarte w ewidencji, o której mowa w art. 9a ust. 1 ustawy o strażach gminnych. Informacje te dotyczyły: liczby etatów w poszczególnych jednostkach straży gminnych; wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, broni palnej bojowej, urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów, a także wyników działań straży gminnych. Informacje te komendy Policji przekazywały Wojewodzie, w terminie do końca lutego każdego roku, określonym w art. 9b ust. 1 ustawy o strażach gminnych. Po dokonaniu analizy otrzymanego materiału, Wojewoda przekazywał je Ministrowi Spraw Wewnętrznych¹⁴ w terminie określonym w art. 9b ust. 2 ustawy o strażach gminnych (do 15 marca każdego roku).

Wraz z danymi wynikającymi z ewidencji ilościowej Wojewoda otrzymywał zbiorczą informację, o której mowa w § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy¹⁵. Informacje te zawierały rodzaj i liczbę podjętych wspólnych działań współpracujących ze sobą jednostek straży gminnych i Policji. Współpraca ta polegała między innymi na wyznaczaniu patroli mieszanych, przeprowadzaniu akcji prewencyjnych oraz realizowaniu szkoleń (ich tematyka nie odnosiła się do prowadzenia i wykorzystania monitoringu wizyjnego).

Wnioski z analizy powyższych informacji były przedmiotem corocznych konferencji, w których uczestniczyli komendanci miejscy i powiatowi Policji oraz komendanci straży gminnych z województwa mazowieckiego. Na konferencjach tych przedstawiano przykłady działań straży gminnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego, a także prezentowano stanowisko resortu spraw wewnętrznych dotyczące praktycznych aspektów stosowania ustawy o strażach gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 87-169)

Na podstawie § 13 rozporządzenia w sprawie nadzoru, Wojewoda dokonywał zbiorczej oceny wyników kontroli straży gminnych przeprowadzonych w danym roku i przekazywał je w wersji pisemnej komendantom wszystkich jednostek straży gminnych z terenu województwa mazowieckiego. Wraz z ich oceną formułowano wnioski mające na celu poprawę działania straży gminnych. W latach 2010-2011 nie formułowano wniosków dotyczących monitoringu wizyjnego. We wnioskach dotyczących oceny działania jednostek straży gminnych w 2012 r. Wojewoda zwrócił funkcjonariuszom straży uwagę na potrzebę uwzględnienia w ich działaniach problematyki wykorzystania zapisu z monitoringu przy prowadzonych czynnościach wyjaśniających w sprawach o wykroczenia.

¹⁴ Poprzednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹⁵ Dz.U. Nr 220, poz. 1732.

Wojewoda nie formułował zaleceń i wniosków skierowanych do komendantów Policji dotyczących współpracy ze strażami gminnymi przy wykorzystaniu miejskich monitoringów wizyjnych, mających na celu zapewnienie skutecznego ich funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 172-198)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W planach kontroli na lata 2010-2013 oraz w ramach kontroli doraźnych Wojewoda nie uwzględniał zagadnień związanych z realizacją prawa do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, wynikającego z art. 11 ust. 2 ustawy o strażach gminnych. Stanowiło to niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o strażach gminnych.

Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego MUW wyjaśnił, że prawo do monitoringu wizyjnego nie mieści się w katalogu uprawnień wskazanych w art. 12 ustawy o strażach gminnych, a tym samym pozostaje poza właściwością nadzorczą Wojewody.

NIK nie podziela tego stanowiska. Nadzór nad działalnością straży gminnych (miejskich), w zakresie działań określonych w art. 9 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o strażach gminnych, sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji działającego w jego imieniu. Wśród ww. zadań znajduje się odwołanie do uprawnień określonych w art. 12 ustawy o strażach gminnych, a w tym przepisie, z kolei, odwołanie do art. 11 ust. 2 tej ustawy przyznającego strażom gminnym prawo do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych w przypadku, gdy czynności te są niezbędne do wykonywania zadań w celach określonych w tej ustawie. Z powyższego należy wnioskować, iż nadzór wojewody nad działalnością straży gminnej obejmuje wykonywanie uprawnień do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych. Nadzór fachowy nad strażami gminnymi wykonywany przez wojewodę przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji związany jest z policyjnym charakterem zadań straży. Wykonywanie zadania ochrony porządku publicznego przez gminy za pomocą ich straży, służy zatem nie tylko dobru lokalnej wspólnoty samorządowej, lecz także ma istotne znaczenie dla realizacji tej funkcji w skali całego państwa (zapewnienie porządku publicznego w państwie). Wzmocnienie uprawnień straży w zakresie m.in. obsługi systemu monitoringu wizyjnego zapewniającego obserwację i rejestrację obrazu miejsc objętych nadzorem kamer powoduje konieczność zapewnienia możliwości efektywnego sprawowania nadzoru fachowego oraz współdziałania straży gminnych z Policją.

2. W latach objętych kontrolą, zbiorcze informacje komendantów Policji nie zawierały zagadnień o współpracy między Policją a strażami gminnymi w zakresie funkcjonowania i wykorzystywania monitoringu wizyjnego.

W ocenie NIK, brak informacji o współpracy między Policją a strażami gminnymi w zakresie wykorzystania monitoringu wizyjnego (np. przy organizacji bezpośredniego systemu łączności; wymiany informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych; ustalaniu wspólnych procedur dotyczących powiadamiania o zagrożeniach stwierdzonych w wyniku prowadzenia monitoringu) pozbawił Wojewodę rzetelnej informacji, niezbędnej do podjęcia działań mających na celu zapewnienie skutecznego i wydajnego funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Wojewody w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) objęcie nadzorem wykonywanie przez straże gminne (miejskie) uprawnień do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych,
- 2) spowodowanie ujmowania w zbiorczych informacjach o współpracy między Policją a strażami gminnymi zagadnień związanych z funkcjonowaniem i wykorzystywaniem monitoringu wizyjnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Panu Wojewodzie 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 Wojewodę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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 7 maja 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor

Kontroler
Witold Markiewicz
Główny specjalista
kontroli państwowej

Mieczysław Kosmański

.....
Podpis