



LLU - 4101-01-00/2013
Nr ewid. 181/2013/P/13/154/LLU

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE MIEJSKIEGO MONITORINGU WIZYJNEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

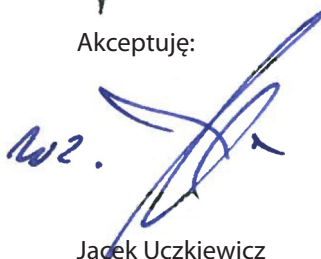
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie:

Edward Lis



Akceptuję:



Jacek Uczkiewicz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:



Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 25.03.14 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WSTĘP	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
1.1. Temat i numer kontroli.....	6
1.2. Cel kontroli	6
1.3. Zakres podmiotowy kontroli	6
1.4. Zakres przedmiotowy kontroli	6
1.5. Okres objęty kontrolą.....	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1. Projektowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego	11
3.2. Funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego	13
3.2.1. Organizacja miejskich systemów monitoringu wizyjnego.....	13
3.2.2. Współpraca jednostek prowadzących miejski system monitoringu z formacjami odpowiedzialnymi za ochronę porządku publicznego	18
3.2.3. Nadzór nad prowadzeniem monitoringu zdarzeń w miejscach publicznych	20
Nadzór Wojewody nad jednostkami prowadzącymi miejski system monitoringu wizyjnego	20
Nadzór organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego nad miejskim systemem monitoringu wizyjnego	23
3.3. Finansowanie budowy i prowadzenia miejskiego systemu monitoringu wizyjnego	25
3.3.1. Zapewnienie środków na prowadzenie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.....	25
3.3.2. Prawidłowość wydatkowania środków na budowę i eksploatację systemu	26
3.4. Skuteczność funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.....	29
3.5. Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych oraz Rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych	34
3.5.1. Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych	34
3.5.2. Realizacja obowiązków wynikających z Rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską)	35
4. INFORMACJE DODATKOWE	37
5. ZAŁĄCZNIKI	38

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć¹

administrator danych osobowych	organ, jednostka organizacyjna, podmiot lub osoba, decydujące o celach i środkach przetwarzania danych osobowych
centrum nadzoru	miejsce prezentacji operatorowi obrazu pozyskiwanego przez kamery (np. na monitorach) i ewentualnie rejestracji na nośnikach
miasto	gmina miejska
monitoring	system długookresowej lub powtarzalnej obserwacji danego typu zjawisk lub reakcji na nie, wielkości, parametrów, właściwości, składu itp.; potocznie jest określany jako obserwacja na monitorach obrazu transmitowanego z danego miejsca za pomocą zainstalowanych tam kamer i odpowiednich łącz (zwany także monitoringiem wizyjnym)
monitorujący	administrator systemu monitoringu; osoba (instytucja, organ), która zapewnia sprawne działanie systemu monitoringu zgodnie z określonymi celami, czuwa nad szeroko rozumianym bezpieczeństwem systemu
operator	osoba wyznaczona przez monitorującego do prowadzenia bieżącej obsługi działającego systemu monitoringu
przetwarzanie danych osobowych	akiejkolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych
rejestracja	zapisywanie obserwowanych zdarzeń na dowolnym trwałym nośniku

¹ Przedstawione w wykazie pojęcia (pkt 2, 3, 4, 5, 7) nie są definicjami ustawowymi, opracowane zostały na podstawie: „Słownika Wyrazów Obcych” Wydawnictwa Europa, pod redakcją naukową prof. Ireny Kamińskiej-Szmaj, autorzy: Mirosław Jarosz i zespół. ISBN 83-87977-08-X. Rok wydania 2001. <http://portalwiedzy.onet.pl>; nr 4 (lipiec sierpień 2006) dwumiesięcznika Systemy Alarmowe, definicje pkt 1 i 6 są definicjami wskazanymi w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.

Miejski monitoring wizyjny jest coraz powszechniej stosowanym przez miasta narzędziem dodatkowego zabezpieczenia przestrzeni publicznej. Dobrze zaprojektowany i sprawnie działający system może zwiększyć poczucie bezpieczeństwa obywateli, oddziaływać prewencyjnie, przeciwdziałać aktom wandalizmu, zapobiegać przestępstwom, wykroczeniom i wypadkom, umożliwić przypisanie winy i odpowiedzialności za popełnione czyny. Szczególnie istotne dla skutecznego wykorzystania monitoringu wizyjnego jest zapewnienie właściwej lokalizacji i jakości kamer (kamery powinny zapewniać wysoką jakość przesyłanych obrazów, a ich położenie – optymalne pole widzenia), prawidłowa organizacja obsługi systemu oraz bardzo dobra współpraca służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ochrony osób i mienia.

Obserwacja oraz rejestrowanie obrazu zdarzeń w otwartej przestrzeni publicznej nie może jednak naruszać podstawowych praw obywatelskich. Zarówno Konstytucja RP, jak i ratyfikowana przez Polskę Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności stanowią, że każdy ma prawo do poszanowania i ochrony życia prywatnego. Ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tych praw jest dopuszczona wyłącznie w przypadkach przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób.

Gminy, które decydują się na prowadzenie monitoringu wizyjnego muszą mieć na względzie konieczność zapewnienia równowagi między bezpieczeństwem, a prawem jednostki do ochrony wolności i prywatności. Projektowanie i rozwój tych systemów nie może naruszać obowiązujących norm prawnych, a funkcjonowanie tych systemów winno być poddawane nadzorowi instytucjonalnemu.

W ostatnich latach w polskich miastach rośnie liczba systemów monitoringu wizyjnego. Równocześnie wątpliwości co do jego funkcjonowania i skuteczności zgłaszają zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich i Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, jak i organizacje pozarządowe. Zwracają oni m.in. uwagę na błędy popełniane przy tworzeniu i prowadzeniu miejskich systemów monitoringu wizyjnego oraz potrzebę wprowadzenia w tym zakresie stosownych regulacji.

Kontrola *Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego* została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Badaniami kontrolnymi objęto 31 jednostek w sześciu województwach (śląskim, świętokrzyskim, lubelskim, łódzkim, wielkopolskim, mazowieckim). NIK przeprowadziła kontrolę w sześciu urzędach wojewódzkich, 18 urzędach miast oraz siedmiu innych jednostkach organizacyjnych miast, prowadzących miejski monitoring wizyjny.

1.1 Temat i numer kontroli

Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego (nr P/13/154)

1.2 Cel kontroli

Celem głównym kontroli była ocena funkcjonowania miejskiego monitoringu wizyjnego. Ocena ta dotyczyła w szczególności: działań na etapie tworzenia systemów monitoringu (projektowanie, budowa, rozbudowa), wykorzystania systemu (organizacja obsługi, współpraca z formacjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo), finansowania systemu, nadzoru nad prowadzonym monitoringiem oraz skuteczności systemu. Oceniono również realizację obowiązków w zakresie ochrony danych osobowych.

1.3 Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą objęto: sześć urzędów wojewódzkich, 18 urzędów miast (w tym siedem, w których straż miejska znajdowała się w strukturze organizacyjnej urzędu miasta), sześć straży miejskich oraz Zakład Obsługi Systemu Monitoringu (jednostka organizacyjna miasta stołecznego Warszawa). Wykaz skontrolowanych jednostek, osób kierujących tymi jednostkami oraz ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK, stanowi załącznik nr 4 do niniejszej *Informacji*.

W urzędach wojewódzkich kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. pod względem: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. W jednostkach organizacyjnych miast prowadzących miejski system monitoringu wizyjnego (w strażach miejskich i Zakładzie Obsługi Systemu Monitoringu Wizyjnego) oraz w urzędach miast podstawą kontroli był art. 2 ust. 2 ww. ustawy. Kontrolę w tych jednostkach przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).

Ponadto w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano od komendantów jednostek Policji informacje i wyjaśnienia dotyczące współpracy z jednostkami miasta prowadzącymi miejski system monitoringu wizyjnego oraz jego wykorzystania przez Policję przy wykonywaniu zadań.

1.4 Zakres przedmiotowy kontroli

W urzędach wojewódzkich badania kontrolne przeprowadzono w zakresie: nadzoru wojewody nad korzystaniem przez straż miejską z uprawnienia do prowadzenia monitoringu oraz nad współpracą Policji ze strażą gminną przy wykorzystywaniu miejskiego monitoringu wizyjnego.

W innych niż urząd miasta jednostkach organizacyjnych miasta, prowadzących miejski monitoring wizyjny kontrola objęła: organizację monitoringu, realizację obowiązków wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych³, prawidłowość wydatkowania środków publicznych na funkcjonowanie systemu miejskiego monitoringu wizyjnego, współpracę jednostki z formacjami powołanymi do ochrony porządku publicznego w zakresie dotyczącym zapewnienia skuteczności monitoringu.

² Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), zwana dalej ustawą o NIK.

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926).

Kontrola w urzędach miast została przeprowadzona w zakresie: działań podejmowanych na etapie projektowania, budowy i rozbudowy miejskiego systemu monitoringu wizyjnego, finansowania budowy i eksploatacji systemu, współpracy z Policją na etapie tworzenia i wykorzystywania systemu oraz sprawowanego nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi, którym miasto powierzyło prowadzenie miejskiego monitoringu wizyjnego. W urzędach miast, które same prowadziły monitoring (straż miejska znajdowała się w strukturze urzędu lub monitoring prowadził wydział urzędu) zakres przedmiotowy kontroli obejmował również zagadnienia przewidziane do badania w innych niż urząd miasta jednostkach komunalnych.

1.5 Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2010–2013 (I półrocze).

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Monitoring wizyjny jest powszechnie wykorzystywanym – dotyczy to wszystkich miast wojewódzkich oraz ponad 85% miast powiatowych⁴ – narzędziem dla dodatkowego zabezpieczenia przestrzeni publicznej. W Polsce brak jest kompleksowych unormowań zasad instalowania i prowadzenia systemów monitoringu przez instytucje państwowe, samorządowe oraz podmioty prywatne. Stan ten, wobec praw i wolności obywatelskich zagwarantowanych w Konstytucji RP, w tym prawa do ochrony prywatności, ochrony danych osobowych, wymaga wprowadzenia rozwiązań rangi ustawowej, dotyczących budowy i funkcjonowania systemów monitoringu wizyjnego.

Połowa spośród 18 skontrolowanych jednostek prowadzących miejski system monitoringu wizyjnego nie przestrzegało przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Jednostki te nie zgłosiły zbiorów danych osobowych z systemu monitoringu do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. Zgłoszenie takie w świetle ustawy o ochronie danych osobowych warunkuje legalność rozpoczęcia przetwarzania danych osobowych w systemie monitoringu wizyjnego. Zdarzały się również nieprawidłowości polegające na niezapewnieniu ochrony przetwarzanych danych osobowych uzyskanych w ramach miejskiego systemu monitoringu wizyjnego (opisane w pkt. 3.5.1. na str. 34-35 Informacji).

Stały nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) w zakresie wykonywania uprawnienia do prowadzenia monitoringu wizyjnego wykonywał tylko jeden spośród sześciu objętych kontrolą wojewodów, dwóch epizodycznie a pozostali wcale. Stan ten wynika z niejasnych przepisów ustawy o strażach gminnych dotyczących obowiązków i zakresu nadzoru wojewody nad prowadzeniem monitoringu wizyjnego przez straże gminne (miejskie).

Kontrolowane gminy nie posiadały żadnych mierników pozwalających na ocenę skuteczności systemów monitoringu wizyjnego. Brak było informacji o liczbie i rodzaju zaistniałych zdarzeń na obszarach objętych monitoringiem, przyjętych przez miasta wskaźników/kryteriów oceny stopnia realizacji celów monitoringu. Miernikami wskazującymi pośrednio na skuteczność monitoringu są zmniejszające się w niektórych przypadkach koszty usuwania skutków aktów wandalizmu oraz liczba zaobserwowanych przy jego pomocy zdarzeń. W latach 2010–2013 przy pomocy objętych kontrolą 18 miejskich systemów monitoringu wizyjnego zaobserwowano i zarejestrowano łącznie ponad 152 tys. zdarzeń w miejscach publicznych, były to głównie wykroczenia drogowe (nieprawidłowe parkowanie, zdarzenia w ruchu drogowym – 37%). Przestępstwa takie jak włamania do pojazdów i obiektów, pobicia i rozboje, dewastacje mienia, kradzieże stanowiły zaledwie 5% zaobserwowanych zdarzeń w obszarach monitorowanych.

W miastach, gdzie była lepsza współpraca prowadzącego systemu monitoringu wizyjnego z formacjami odpowiedzialnymi za ochronę porządku publicznego, Policja wskazuje na pozytywny wpływ systemu monitoringu na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego.

Uwagi i wnioski

Zgodnie z art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵ każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania

⁴ Informacje zaprezentowane podczas zorganizowanego przez Fundację Panoptykon seminarium o monitoringu wizyjnym w październiku 2012 r., <http://panoptykon.org/wiadomosc/seminarium-o-monitoringu-wizyjnym-podsumowanie-i-materialy>.

⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

o swoim życiu osobistym. Prowadzenie obserwacji i rejestracji obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, przez jednostki, którym gminy (w ramach wykonywania zadania własnego w zakresie utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli)⁶ powierzyły prowadzenie monitoringu, stanowi ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Gminy powierzają prowadzenie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego zarówno Policji, straży gminnej (miejskiej) jak i innym jednostkom organizacyjnym gminy lub podmiotom zewnętrznym, działającym na zlecenie gminy.

Przepisy ustawy o strażach gminnych⁷, dotyczące przesłanek prowadzenia obserwacji i rejestracji zdarzeń w miejscach publicznych oraz obowiązku sprawowania przez wojewodów nadzoru nad korzystaniem z uprawnienia do prowadzenia obserwacji i rejestracji obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, nie dotyczą innych, niż straż gminna, podmiotów i jednostek organizacyjnych gminy. Ustawodawca uczynił straż gminną wyłącznym adresatem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską), nie wprowadzając odrębnych regulacji dla innych podmiotów prowadzących monitoring. Tym samym przepisy tego rozporządzenia, określające obowiązki związane z prowadzeniem miejskiego systemu monitoringu nie dotyczą innych, niż straż gminna, jednostek organizacyjnych gminy czy też podmiotów zewnętrznych, którym gmina powierzyła prowadzenie monitoringu.

Określając szczegółowy sposób obserwowania i rejestrowania obrazu w ramach prowadzonego monitoringu wizyjnego ustawodawca wyposażył straż gminną (miejską) w narzędzie o charakterze dowodowym. Jednak pozyskane w ten sposób informacje nawet, jeżeli stanowią istotny materiał wyjściowy, muszą być przekształcone w materiał dowodowy zgodnie z zasadami procesu karnego. Nie oznacza to jednak *eo ipso* wprowadzenia zakazu prowadzenia monitoringu obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez organy samorządowe. Tym, co odróżnia służby mundurowe gminy, od innych jednostek organizacyjnych gminy jest zakres kompetencji w wykorzystaniu materiału utrwalonego z obserwacji.

Mając powyższe na uwadze Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy legislacyjnej celem uregulowania w ustawie zasad i warunków prowadzenia obserwacji i rejestracji obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli regulacja ta powinna w szczególności określać:

- okoliczności uzasadniające stosowanie monitoringu wizyjnego,
- podmioty uprawnione do prowadzenia monitoringu wizyjnego oraz odpowiedzialne za monitoring w przypadku powierzenia jego prowadzenia lub udostępnienia do korzystania innym jednostkom,

⁶ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013, poz.594 ze zm.), zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1383).

- obowiązki podmiotów prowadzących monitoring i za niego odpowiedzialnych w zakresie zapewnienia ochrony danych osobowych,
- zasady informowania obywateli o instalacji monitoringu i zasadach jego funkcjonowania,
- standardy funkcjonowania systemów monitoringu, w tym normy, uwzględniające lokalne warunki i specyfikę obserwowanych obszarów, w zakresie liczby obrazów obserwowanych jednocześnie przez jednego pracownika (operatora), umożliwiające efektywną realizację zadań,
- zasady umożliwiające weryfikowanie skuteczności działania monitoringu, konsekwencje stwierdzenia nieskuteczności działania systemu monitoringu,
- zasady i warunki upubliczniania obrazów z kamer monitoringu w środkach masowego przekazu,
- zasady korzystania z miejskiego systemu monitoringu wizyjnego przez formacje odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwo obywateli jak również zasady współpracy tych formacji w zakresie zapewnienia skuteczności funkcjonowania systemu,
- podmioty obowiązane do sprawowania nadzoru nad jednostkami prowadzącymi miejski system monitoringu i podmiotami korzystającymi z miejskiego systemu monitoringu.

Obowiązujące przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską) w zakresie określonego w nim obowiązku sporządzania notatki z czynności niszczenia zarejestrowanych obrazów, już w momencie ich wprowadzenia, nie były możliwe do stosowania ze względów technicznych. Czynności niszczenia nagrań obrazu, we wszystkich skontrolowanych systemach monitoringu następowały w sposób automatyczny i ciągły poprzez nagranie nowego obrazu na obraz poprzedni, powodując jego mechaniczne skasowanie.

Mając na uwadze powyższe Najwyższa Izba Kontroli wnosi o nowelizację rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską) w zakresie określonego w nim obowiązku sporządzania notatki z czynności niszczenia zarejestrowanych obrazów.

Powyższe wnioski de lege ferenda i wskazówki w nich zawarte, zbieżne są z propozycjami regulacji prawnych, dotyczących zasad funkcjonowania systemów monitoringu, sformułowanych w przygotowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych *projekcie założeń do ustawy o monitoringu wizyjnym*.

3.1 Projektowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

Gmina nie ma, w odróżnieniu do powiatu, określonego w ustawie obowiązku uchwalania programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego tj. dokumentu, który kompleksowo określałby strategię bezpieczeństwa w gminie.

Dlatego też, jako dobrą praktykę oraz rzetelne działanie należy uznać opracowanie przez gminy dokumentów określających skoordynowane działania na terenie gminy, nakierowanych na rozwiązanie problemów dotyczących bezpieczeństwa obywateli.

Warunkiem prowadzenia przez straże gminne miejskiego systemu monitoringu, wynikającym z art. 11 ust. 2 ustawy o strażach gminnych, jest jego niezbędność do wykonywania zadań straży. Działaniem z należytą starannością gmin, jest w tym zakresie zdefiniowanie na etapie budowy systemu monitoringu:

- okoliczności uzasadniających budowę systemu, poprzez zidentyfikowanie problemów związanych z bezpieczeństwem i zapobieganiem przestępczości na określonym obszarze,
- potrzeb, stanowiących podstawę określenia celów monitoringu,
- metod działania, uznając system monitoringu za część skoordynowanych działań nakierowanych na ochronę bezpieczeństwa,
- zapewnienie skuteczności funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu poprzez system nadzoru, służący wykrywaniu i eliminowaniu nieprawidłowości w jego działaniu.

Strategia bezpieczeństwa

Spośród 18 objętych kontrolą urzędów miast 13⁸ posiadało opracowaną politykę bezpieczeństwa (np. programy zapobiegania przestępczości, strategię rozwoju miasta zawierające elementy dotyczące bezpieczeństwa) w formie jednego lub kilku dokumentów, określającą zagrożenia, założenia i priorytety w działaniu na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego, definiującą system monitoringu jako narzędzie pomocne w przeciwdziałaniu problemom związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego oraz określającą kierunki rozwoju systemu monitoringu w przyszłości celem zapewnienia skuteczności realizacji postawionych celów. Np.:

- Urząd Miasta w Kielcach dysponuje opracowaną wspólnie przez Policję i Miasto, strategią bezpieczeństwa „Służyć i chronić”⁹, w której przedstawiono analizę zagrożeń, cele strategiczne, partnerów, źródła finansowania oraz wyszczególniono zamierzone cele, zadania, sposób i terminy ich realizacji, jak również komórki realizujące. Analiza zagrożeń zawiera wykaz najbardziej niebezpiecznych rejonów Kielc, najczęściej popełniane czyny zabronione oraz główne zagrożenia. Jako istotne zadanie monitoringu wizyjnego przewidziano jego działanie na rzecz skrócenia czasu reakcji w celu zapobiegania i ograniczania przestępczości pospolitej i dokuczliwych wykroczeń oraz eliminowania wandalizmu i zachowań chuligańskich. W tym celu założono rozbudowę i modernizację systemu monitoringu wizyjnego Miasta poprzez: zwiększenie liczby monitorowanych miejsc, rozbudowę stanowiska obsługi monitoringu o nowoczesne urządzenia techniczne podnoszące jego możliwości, wykorzystywanie zapisów z monitoringu do typowania i identyfikacji sprawców.

⁸ Urząd Miejski w Zabrze, Urząd Miasta Piekary Śląskie, Urząd Miasta w Kielcach, Urząd Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim, Urząd Miasta Zamość, Urząd Miejski w Łęcznej, Urząd Miasta Sieradz, Urząd Miejski w Łęczycy, Urząd Miasta Poznań, Urząd Miejski w Gnieźnie, Urząd m. st. Warszawy, Urząd Miejski w Radomiu, Urząd Miejski w Katowicach.

⁹ Strategia bezpieczeństwa „Służyć i Chronić” podpisana 5 marca 2003 r. przez Prezydenta Kielc i Świętokrzyskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji.

- miejski system monitoringu w Zamościu¹⁰ w założeniu ma służyć przeciwdziałaniu zagrożeniom takim jak: kradzieże mienia (kieszonkowe), przestępczość samochodowa (przeciwdziałanie przez objęcie monitoringiem wizyjnym parkingów), rozboje i wybryki chuligańskie (zakładano rozbudowę monitoringu wizyjnego w miejscach, które z uwagi na swój charakter sprzyjają popełnianiu tego typu czynów), patologie wśród dzieci i młodzieży, nietrzeźwość uczestników ruchu drogowego.
- Strategia rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy¹¹ wytycza m.in. działania do 2020 r. na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Założono w niej rozbudowę systemu monitoringu wizyjnego, na który docelowo ma się składać 500 kamer miejskich oraz ok. 1000 osiedlowych. Kamery monitoringu miejskiego mają być umieszczone w najbardziej niebezpiecznych miejscach, określonych w Warszawskiej Mapie Bezpieczeństwa. W programie zapobiegania przestępczości¹² do największych problemów Miasta zaliczono utrzymującą się przestępczość kryminalną przeciwko mieniu, zdrowiu i życiu, której sprawcami byli m.in. 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.

Rozpoznanie zagrożeń w rejonach planowanego monitoringu wizyjnego miasta

Kierując się rzetelnością i gospodarnością, kamery miejskiego monitoringu powinny być zlokalizowane w miejscach pozwalających na skuteczną realizację celów systemu monitoringu. Z tych też względów gmina, na etapie budowy, rozbudowy i funkcjonowania systemu monitoringu, powinna posiadać rozpoznanie miejsc, czasu i natężenia występowania zjawisk, którym chce przeciwdziałać, aby zdefiniować cele działania systemu oraz określić mierniki i wskaźniki, pozwalające ocenić skuteczności systemu.

Kontrola wykazała, że (z wyjątkiem Gniezna oraz Siedlec) kamery lokalizowane były w miejscach, wskazanych przez Policję i straż miejską jako najbardziej niebezpieczne na terenie miasta, bądź typowano miejsca ich lokalizacji w oparciu o informacje o miejscach, rodzaju i natężeniu występowania zdarzeń, którym chciano przeciwdziałać przy wykorzystaniu monitoringu.

- *Gniezno w 2003 r. przejęło od Powiatu Gnieźnieńskiego funkcjonujący już system monitoringu. W latach 2005–2006 system ten został rozbudowany o kolejne kamery. Policja, wbrew twierdzeniom odpowiedzialnych pracowników Urzędu Miasta, nie potwierdziła informacji o prowadzonych konsultacjach czy uzgodnieniach, dotyczących lokalizacji kamer monitoringu.*
- *Urząd Miasta w Siedlcach, przed rozmieszczeniem kamer miejskiego monitoringu w latach 2010–2012, nie dokonał rozpoznania charakteru i natężenia miejsc występowania zdarzeń, którym chciał przeciwdziałać przy pomocy monitoringu wizyjnego. Przy rozpoznaniu miejsc występowania zdarzeń, Urząd nie korzystał, np. ze statystyk policyjnych i straży miejskiej oraz nie przeprowadzał badań ankietowych wśród mieszkańców.*

¹⁰ Program Zapobiegania Przestępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego na lata 2012–2014 uchwalony uchwałą Nr XVIII/184/2012 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 26 kwietnia 2012 r.

¹¹ Przyjęta Uchwałą Rady Miasta Stołecznego Warszawy Nr LXII/1798/2005 z dnia 24 listopada 2005 r.

¹² Program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego dla m. st. Warszawy uchwalony Uchwałą Rady Miasta Nr XLII/1296/2008 z dnia 23 października 2008 r., zmieniony uchwałą Nr XXXVI/885/2012 z dnia 17 maja 2012 r.

Ustalanie wskaźników pozwalających dokonać oceny systemu monitoringu

Urzędy miast (z wyjątkiem Urzędu Miejskiego w Zabrzu, Urzędu Miasta Poznania) nie zdefiniowały wskaźników, umożliwiających ocenę stopnia realizacji celów, przyjętych dla miejskiego systemu monitoringu wizyjnego (cele definiowano ogólnie jako: ograniczenie napadów, wybryków chuligańskich, kradzieży i niszczenia mienia, poprawę przestrzegania zasad ruchu drogowego w strefach objętych zasięgiem kamer, ochronę odnawianych obiektów przed aktami wandalizmu, zabezpieczenie wydarzeń społecznych i kulturalnych). Świadczy to o niedochowaniu przez władze miejskie należytej staranności, gdyż pozbawiło to miasta narzędzi umożliwiających dokonanie obiektywnej oceny działania systemu oraz wyznaczenie kierunków i zakresu jego dalszego rozwoju. Według wskazówek, zawartych w rozdz. II pkt 6 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.¹³), wykonanie celów i zadań należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

- *W Strategii Rozwoju Miasta Zabrza na lata 2008–2020¹⁴ wskazano, że wskaźnikami pozwalającymi na ocenę funkcjonowania systemu będzie liczba kamer zainstalowanych od 2008 r., liczba przestępstw (szt./rok) i ich wykrywalność (%) oraz wysokość wydatków miasta na poprawę bezpieczeństwa.*
- *Urząd Miasta Poznania, wskaźniki rezultatu określił w programie „Bezpieczny Poznań”¹⁵ i w miejskim programie zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego¹⁶. Były to: wskaźniki dotyczące poziomu przestępczości w ramach analizy, prowadzonej przez policję (wskaźnik dynamiki i wykrywalności różnych kategorii przestępstw); wskaźniki przyjęte w ramach systemu monitorowania jakości życia mieszkańców miasta, opracowanego przez Centrum Badań Jakości Życia Instytutu Socjologii UAM w Poznaniu (m.in. ocena poczucia bezpieczeństwa w dzień, wieczorem i w nocy, ocena działalności straży miejskiej i Policji); wskaźniki dotyczące jakości i skuteczności podejmowanych interwencji przez Policję (np. czas reakcji na zdarzenie).*

Kierownicy kontrolowanych jednostek podkreślali, że żadne przepisy prawa nie nakazują gminie opracowania wskaźników rezultatu dla wyznaczonych celów miejskiego systemu monitoringu, a wskaźnikami osiągniętych celów były ujawnione za pomocą monitoringu zdarzenia. Ponadto wskazywano, że ocena systemu monitoringu wizyjnego nie jest możliwa w oderwaniu od całej realizowanej przez gminę polityki bezpieczeństwa, na którą składają się między innymi działania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, zwiększenie liczby patroli miejsc szczególnie niebezpiecznych, doświetlenie miejsc publicznych, akcje edukacyjne i informacyjne, programy prewencyjne i inne.

3.2 Funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

3.2.1. Organizacja miejskich systemów monitoringu wizyjnego

Spośród 18 objętych kontrolą miejskich systemów monitoringu wizyjnego, w pięciu przypadkach był on prowadzony przez inną, niż straż gminna (miejska) jednostkę. W Warszawie system monitoringu wizyjnego prowadziła samodzielna jednostka organizacyjna m. st. Warszawy – Zakład Obsługi Systemu Monitoringu; w Radomiu – Referat Ochrony i Monitoringu Miasta Wydziału Ochrony Urzędu Miejskiego; w Zabrzu – wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności; w Piekarach Śląskich – prywatna firma ochroniarska; w Katowicach – zarówno Policja, Straż Miejska, jak też operatorzy zatrudnieni przez Klasztor Franciszkanów i operatorzy firmy ochroniarskiej zatrudnieni przez spółdzielnię mieszkaniową.

¹³ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84. Komunikat wydany w wykonaniu art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

¹⁴ Uchwalona przez Radę Miasta Zabrza 17 marca 2008 r.

¹⁵ Karta strategiczna programu Strategia rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 przyjętego przez Radę Miasta Poznania w dniu 11 maja 2010 r.

¹⁶ Przyjęty uchwałą Rady Miasta Poznania 21 września 2010 r.

Obsługa systemu monitoringu

Liczba kamer obserwowanych przez jednego pracownika.

W literaturze fachowej dotyczącej skuteczności funkcjonowania systemów monitoringu wizyjnego¹⁷ podkreśla się, że dopuszczalna liczba obrazów z kamer obserwowana przez jednego operatora nie powinna przekraczać 16.

Warunek ten był spełniony w przypadku połowy skontrolowanych systemów miejskiego monitoringu. Liczba obrazów z kamer obserwowanych przez operatora najczęściej odpowiadała liczbie kamer wchodzących w skład miejskiego systemu monitoringu tj. np.: po 10 w Łęcznej, Ozorkowie, Nowym Tomysłu, po 12 w Łęczycy i Siedlcach, 13 w Gnieźnie, 16 w Starachowicach. Spośród systemów, składających się z większej liczby kamer warunek ten spełniały systemy w Warszawie i Radomiu.

- *W Warszawie w skład miejskiego systemu monitoringu wizyjnego wchodziło 323¹⁸ kamer. System obsługiwał Zakład Obsługi Systemu Monitoringu (dalej zwany Zakładem lub ZOSM). W Zakładzie zatrudnionych było 210 pracowników, w tym 188 w 17 Sekcjach Centrów Oglądowych, znajdujących się na terenie Komend Rejonowych i Komisariatów Policji oraz w Centrum ZOSM. Zakład zapewnił całodobową, nieprzerwaną obsługę systemu monitoringu. Osobom obserwującym obrazy z kamer nie przydzielano do wykonywania innych obowiązków. Jeden operator systemu monitoringu obserwował obraz z maksymalnie ośmiu kamer. W przypadku, gdy na stanowisko przypadało więcej kamer¹⁹, operator obserwował na bieżąco obraz z ośmiu kamer wytypowanych przez Policję, jako najważniejsze z punktu widzenia efektywności. Operatorom ZOSM stworzono dobre warunki do prowadzenia długotrwałej obserwacji monitorów. Centra oglądowe posiadały m.in. ergonomiczne fotele, rolety w oknach umożliwiające swobodną regulację ilości wpadającego światła oraz klimatyzację. W trakcie kontroli NIK, Dyrektor Zakładu wprowadził dla operatorów systemu procedury/schematy postępowania operatora monitoringu, wskazujące kroki, które mają zostać podjęte w zależności od zaistniałej sytuacji, określające zasady przepływu informacji pomiędzy ZOSM a Policją i Strażą Miejską. Kamery i system monitoringu utrzymane były w prawidłowym stanie technicznym.*

W pozostałych przypadkach liczba kamer obsługiwanych przez jednego operatora wynosiła od 17 do nawet 80. W Kielcach 95 kamer systemu monitoringu obsługiwało jednocześnie 3 pracowników (*Komendant Straży w tym przypadku wskazał, że optymalnym rozwiązaniem dla systemu monitoringu byłoby śledzenie przez jednego operatora 10 kamer*), a w Poznaniu obraz z 270²⁰ kamer obserwowany był w sześciu całodobowych centrach monitoringu, gdzie liczba kamer przypadająca na jednego pracownika wynosiła od ośmiu do 69. W Zamościu liczba obrazów z kamer obserwowanych przez jednego pracownika wynosiła 80 lub 40, w zależności od liczby pracowników w danym dniu na danej zmianie.

¹⁷ Badania cytowane przez The Home Office Scientific Development Branch (HOSDB) – jednostkę naukowo badawczą brytyjskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Tickner i Polton) wskazują, że skuteczność operatorów monitoringu wykrywania postaci w zatłoczonym centrum miasta wynosi dla czterech monitorów 93%, dla 9 – 84%, dla 16 – 64%. (<http://systemyalarmowe.com.pl/index.php/komentarze-wywiady/535>). Na powyższe badania, przy określeniu dopuszczalnej maksymalnej liczby obrazów z kamer obserwowanych przez operatora, powołuje się również Paweł Wittich i Przemysław Pierzchała m.in. w opracowaniu pt. „Założenia i kierunki dla regulacji prawnych o systemach monitoringu wizyjnego”, Akademia Monitoringu Wizyjnego, Gliwice, grudzień 2012 r.

¹⁸ Według stanu na 03.04.2013 r. w skład miejskiego systemu monitoringu wizyjnego w Warszawie wchodziło 414 kamer, w tym 323 kamery obsługiwane przez Zakład Obsługi Systemu Monitoringu oraz 91 (m.in. kamery osiedlowe, policyjne, szkolne, na Pałacu Kultury i Nauki, monitorujące Wisłę) dodatkowych kamer widocznych w systemie monitoringu, ale nieobserwowanych przez operatorów ZOSM.

¹⁹ Od ośmiu i pół do 12 kamer na jedno stanowisko oglądowe przypadało w Centrum Oglądowym w Komendzie Rejonowej Policji I, II, VII i Komisariacie Policji Targówek.

²⁰ 270 kamer – stan liczby kamer systemu monitoringu na koniec I połowy 2013 r.

Z uwagi na fizyczne możliwości efektywnego śledzenia obrazów z kilku kamer na raz, należy stwierdzić, że powierzenie jednemu operatorowi obserwacji obrazów ze zbyt dużej liczby kamer, ogranicza skuteczność monitoringu.

Dokonana przez Straż Miejską Miasta Zamość analiza możliwości skutecznej obserwacji liczby obrazów przypadających na jednego operatora wykazała potrzebę zwiększenia liczby pracowników obsługujących system monitoringu (w 2013 r. zwiększono obsługę systemu z 6 do 7 osób, rozważane jest zatrudnienie jeszcze jednej osoby).

Operatorzy

Z 18 skontrolowanych jednostek prowadzących miejski system monitoringu (w tym 13 jednostek straży miejskich) jedynie w pięciu przypadkach²¹ warunkiem wymaganym na stanowisku operatora monitoringu było wykazanie się predyspozycjami pożądanymi przy wykonywaniu tego typu pracy (dobry wzrok, odporność na stres, zdolność koncentracji i podzielność uwagi, komunikatywność). Takie warunki stawiano dla kandydatów do obsługi największych skontrolowanych systemów monitoringu tj. Warszawie (323²² kamer), Poznaniu (270²³), Radomiu (61), Zamościu (80²⁴) oraz mniejszego systemu w Piekarach Śląskich (18 kamer).

W pozostałych przypadkach operatorami byli pracownicy cywilni²⁵ lub strażnicy gminni²⁶, w przypadku których wykazanie się predyspozycjami pożądanymi przy prowadzeniu długotrwałej obserwacji obrazu z kamer, nie było warunkiem dopuszczenia do wykonywania zadań związanych z obsługą systemu monitoringu. W Kielcach (95 kamer), Centrum Monitoringu stanowiło 13 osób, wybranych w drodze postępowania konkursowego (z 201 kandydatów), gdzie jako kryterium zatrudnienia przyjęto znajomość zagadnień w zakresie: zarządzania kryzysowego, ochrony danych osobowych, straży miejskich, bezpieczeństwa imprez masowych i ochrony przeciwpożarowej.

Szkolenia z zakresu rozpoznawania zdarzeń podlegających interwencji i właściwej interpretacji zachowań sygnalizujących zdarzenia odbyli jedynie pracownicy systemu monitoringu Zabrze, Starachowic i Poznania. W pozostałych przypadkach szkolenia operatorów miejskiego systemu monitoringu ograniczały się do obsługi technicznej.

Procedury postępowania na stanowisku operatorskim posiadała połowa jednostek z 18 objętych kontrolą²⁷. Procedury te określały zasady reagowania operatora na zdarzenia ujawnione w dozorowanym obszarze. Odnosiły się one ogólnie do wszystkich zdarzeń lub tak, jak np. w przypadku Zabrze, do poszczególnych rodzajów zdarzeń, gdzie w zależności od charakteru zdarzenia procedury przewidywały powiadomienie telefoniczne odpowiedniej jednostki (np. Policji, straży miejskiej, pogotowia). Procedury te określały ponadto sposób rejestracji zaobserwowanych zdarzeń oraz sposób postępowania w przypadku stwierdzenia awarii technicznej systemu.

²¹ Obsługa systemu monitoringu w: Piekarach Śląskich, Poznaniu, Radomiu, Warszawie, Zamościu.

²² Według stanu na 03.04.2013 r. w skład miejskiego systemu monitoringu wizyjnego w Warszawie wchodziło 414 kamer, w tym 323 kamery obsługiwane przez Zakład Obsługi Systemu Monitoringu oraz 91 (m.in. kamery osiedlowe, policyjne, szkolne, na Pałacu Kultury i Nauki, monitorujące Wisłę) dodatkowych kamer widocznych w systemie monitoringu, ale nieobserwowanych przez operatorów ZOSM.

²³ Liczba kamer na koniec I połowy 2013 r.

²⁴ Jw.

²⁵ Operatorzy miejskiego monitoringu: Zabrze, Kielcach, Łęcznej, Ozorkowie, Tomysłu, Gnieźnie, Katowicach.

²⁶ Operatorzy miejskiego monitoringu w: Starachowicach, Ostrowcu Świętokrzyskim, Kraśniku, Sieradzu, Łęczycy, Siedlcach, Katowicach.

²⁷ Systemy monitoringu w Zabrze, w Piekarach Śląskich (określone w umowie z firmą obsługującą system), Starachowicach, Kielcach, Zamościu, Poznaniu, Gnieźnie, Radomiu, Siedlcach, Warszawie.

Jedynie w pięciu przypadkach wobec operatorów miejskich systemów monitoringu wizyjnego stosowano motywacyjny system wynagradzania: w Poznaniu, Zamościu, Radomiu, Warszawie, Kielcach. Np. operatorzy systemu w Poznaniu byli premiowani za ujawnienie zdarzeń o charakterze szczególnie ważnym dla poprawy bezpieczeństwa. Za zdarzenie otrzymywali premię od 3% do 5% podstawy płacy zasadniczej. W Zamościu, Komendant wdrożył system motywacyjny, polegający na premiowaniu pracownika (100tys. zł brutto) w przypadku ujawnienia zdarzeń istotnych z punktu widzenia porządku prawnego, czy zdarzeń losowych, np. ujawnienie zaginionej lub poszukiwanej przez Policję osoby, ujawnienie przestępstwa czy wykroczenia szczególnie dokuczliwego społecznie.

Całodobowa, nieprzerwana obsługa systemu monitoringu

Całodobowa, nieprzerwana obserwacja obrazów z kamer zapewniona została dla największych skontrolowanych systemów monitoringu wizyjnego miasta: Warszawy (323²⁸ kamery), Poznania (270), Katowic²⁹, Radomia (61), Kielc (95), Ostrowca Świętokrzyskiego (70) oraz mniejszych, liczących do 24 kamer: Zabrze, Piekary Śląskie, Starachowice. Dla systemu monitoringu w Zamościu (80) zapewniono nieprzerwaną obsługę w godzinach 7-2, a w piątki i soboty całodobowo.

W pozostałych przypadkach stwierdzono m.in.:

- *powierzenie prowadzenia obserwacji obrazów z kamer monitoringu dyżurnym straży lub strażnikom, którzy zobowiązani byli do wykonywania również innych czynności, wynikających z zatrudnienia na danym stanowisku. Obsługa monitoringu w tych przypadkach była zajęciem dodatkowym, wykonywanym w wolnych chwilach. Dotyczy to miejskiego monitoringu w Kraśniku, Siedlcach, Sieradzu i Łęczycy, gdzie w 2013 r. przeciętny czas prowadzenia obserwacji obrazów z kamer miejskiego systemu monitoringu wynosił około 4 godziny dziennie;*
- *w Łęcznej nie zapewniono obsługi miejskiego systemu monitoringu w czasie, gdy prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń, którym miał przeciwdziałać, było największe tj. w godzinach nocnych oraz dni wolne od pracy, pomimo że na taką potrzebę wskazywała analiza zagrożeń. Ponadto operatorom monitoringu, pracującym od poniedziałku do piątku w godzinach 6-22, powierzono do realizacji inne zadania, takie jak przyjmowanie interwencji ze zgłoszeń telefonicznych i rozdysponowywanie ich do właściwych służb, jak również pobór opłaty targowej, które to zadanie operatorzy realizowali w każdy poniedziałek, pozostawiając w tym czasie system monitoringu bez obsługi. W jednostce tej stwierdzono również wykorzystywanie przez jednego z operatorów telewizora-monitora, w celu odtwarzania programów telewizyjnych. Odwracało to uwagę operatora od obserwowanych obrazów jak również naruszało postanowienia Regulaminu organizacyjnego Straży oraz Regulaminu Pracy w centrum monitorowania;*
- *w Ozorkowie nie zapewniono obsługi funkcjonującego od końca 2011 r. systemu monitoringu w czasie, gdy ryzyko wystąpienia zdarzeń, którym miał przeciwdziałać było największe tj. w soboty i niedziele. Do obserwacji obrazów z kamer zatrudniono w 2012 r. osobę cywilną na ½ etatu, do obowiązków której należało ponadto wykonywanie innych czynności administracyjnych w Straży Miejskiej.*

Operatorom systemów monitoringu, z wyjątkiem systemu monitoringu w Zamościu, zapewniono prawidłowe warunki do prowadzenia długotrwałej, nieprzerwanej obserwacji obrazów z kamer. Centrum obserwacji systemu monitoringu Miasta Zamość zlokalizowane zostało w obiekcie o bardzo grubych murach, w zagrzybionych pomieszczeniach, bez dostępu światła dziennego, o nieczynnej wentylacji, gdzie temperatura w okresie zimowym wynosiła ok. 5 °C przed włączeniem elektrycznych urządzeń grzewczych i ok. 18 °C po ogrzaniu pomieszczeń (ok. 2 godz. od włączenia). Straż Miejska Miasta Zamość, w porozumieniu z Urzędem Miasta Zamość, podjęła kroki, w celu przeniesienia w 2013 r. siedziby centrum monitoringu do budynku Ratusza.

²⁸ Według stanu na 03.04.2013 r. w skład miejskiego systemu monitoringu wizyjnego w Warszawie wchodziło 414 kamer, w tym 323 kamery obsługiwane przez Zakład Obsługi Systemu Monitoringu oraz 91 (m.in. kamery osiedlowe, policyjne, szkolne, na Pałacu Kultury i Nauki, monitorujące Wisłę) dodatkowych kamer widocznych w systemie monitoringu, ale nieobserwowanych przez operatorów ZOSM.

²⁹ Na koniec kwietnia 2013 r. miejski system monitoringu wizyjnego Katowic składał się z 55 kamer, obsługiwanych przez różne podmioty w tym: Miejskie Centrum Ratunkowe, które obserwowało obrazy z 35 kamer, Policję (31 kamery).

Operatorzy wszystkich skontrolowanych systemów monitoringu wyposażeni zostali w środki łączności do powiadomienia właściwych służb o zaobserwowanych zdarzeniach. W siedmiu przypadkach³⁰ centra monitoringu zlokalizowane zostały w budynkach komendy Policji, gdzie operatorzy, oprócz ogólnodostępnych numerów alarmowych do Policji, mieli udostępnione wewnętrzne połączenia telefoniczne. W pozostałych przypadkach operatorzy mieli zapewnioną łączność z Policją przez numer alarmowy i łączność bezpośrednią.

Kamery i system monitoringu w większości przypadków utrzymywane były w prawidłowym stanie technicznym, okresowo czyszczone i serwisowane. W przypadku stwierdzenia usterki okres naprawy nie przekraczał miesiąca. Odstępstwa od powyższej zasady zaobserwowano w przypadku miejskiego systemu monitoringu:

- w Gnieźnie – według stanu na 10 kwietnia 2013 r. z 13 wchodzących w skład monitoringu wizyjnego miasta kamer, cztery były niesprawne, w tym jedna od grudnia 2009 r., a pozostałe odpowiednio od sierpnia 2012 r., października 2012 r. i grudnia 2012 r.;
- w Nowym Tomysłu – do końca 2012 r. w skład systemu monitoringu wchodziło 6 kamer obrotowych, a od 2013 r. – 10. Do końca 2010 r. system monitoringu wyłącznie rejestrował obrazy zdarzeń, natomiast od stycznia 2011 r. jest obsługiwany przez operatora. W trakcie kontroli NIK stwierdzono brak obrazu z jednej kamery oraz brak ostrości, możliwości sterowania i powiększania obrazu z dwóch innych kamer. Z wpisów w książce służby monitoringu miejskiego wynikało, że zakłócenia w transmisji ze wskazanych kamer miały miejsce w każdym miesiącu w latach 2011–2012 r.;
- w Zamościu – wszystkie kamery (80) miejskiego monitoringu w trakcie kontroli NIK były sprawne. Analiza dokumentacji pracy kamer wykazała jednak, że od początku 2010 r. do 9 sierpnia 2012 r. w czasie, gdy system składał się z 33 kamer, łączny czas niesprawności kamer wyniósł 3.466 kamerodni tj. ok. 20%. W 28 przypadkach niesprawności 16 kamer stwierdzono, że 10 kamer było niesprawnych w tym okresie dłużej niż 100 dni, w przypadku sześciu z nich awarie usunięto dopiero po upływie od 259 do nawet 561 dni. Sytuacja uległa poprawie po zmianie na stanowisku Komendanta Straży Miejskiej w sierpniu 2012 r. Obecny Komendant podjął skuteczne działania w kierunku zapewnienia sprawności technicznej systemu;
- w Łęcznej – nierzetelnie ewidencjonowano awarie i usterki systemu. Analiza zapisów w prowadzonej dokumentacji nie pozwoliła na ustalenie okresów nieaktywności monitoringu, w tym poszczególnych kamer.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- 1) zapewnienie efektywnej obsługi systemu monitoringu wizyjnego,
- 2) utrzymanie w sprawności technicznej systemu monitoringu.

W wystąpieniu do Burmistrza Nowego Tomysłu, NIK zwróciła też uwagę, że w skład miejskiego systemu monitoringu wchodzi kamery, których ograniczona sprawność może powodować ograniczenia realizacji zadań przez Straż Miejską.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o:

- 1) zatrudnieniu dodatkowych osób na stanowiskach operatorów monitoringu,
- 2) monitorowaniu przyczyn i czasu usunięcia usterek systemu.

³⁰ Centra monitoringu w: Piekarach Śląskich, Starachowicach, Ostrowcu Świętokrzyskim, Nowym Tomysłu, Gnieźnie, Poznaniu i Warszawie.

3.2.2. Współpraca jednostek prowadzących miejski system monitoringu z formacjami odpowiedzialnymi za ochronę porządku publicznego

Jednostki prowadzące miejski system monitoringu wizyjnego w 15 na 18³¹ przypadkach posiadały, ustalone w formie pisemnej, zasady współpracy z formacjami odpowiedzialnymi za ochronę porządku publicznego (Policją lub/oraz strażą miejską, dalej zwane „formacjami”).

Jednak zasady te najczęściej nie odnosiły się wprost do wykorzystania systemu monitoringu. Dotyczyło to połowy skontrolowanych miast, które nie uzgodniły zasad współpracy z formacjami w zakresie wykorzystywania informacji z miejskiego systemu monitoringu (np. współpracy z operatorami monitoringu podczas interwencji, współpracy straży i Policji na obszarze objętym miejskim monitoringiem, zasad informowania operatorów systemu monitoringu o sposobie wykorzystania zgłoszeń). W tych przypadkach funkcjonujące systemy monitoringu wizyjnego nie zostały włączone w lokalny system bezpieczeństwa oraz w szeroko rozumiany system bezpieczeństwa państwa. Brak ustalonych zasad współpracy i wykorzystania informacji o zdarzeniach mógł negatywnie wpływać na rzeczywistą reakcję na zaobserwowane zdarzenia, a tym samym obniżać skuteczność systemu.

Ustalenie zasad takiej współpracy, w szczególności w zakresie ciągłości obsługi systemu, zaangażowanie stron w utrzymanie stałej łączności, zapewnienia odpowiedniej reakcji, przekazywanie informacji o zdarzeniach i uzgodnienie sposobu ich wykorzystania, jest w ocenie NIK dobrą praktyką, wpływającą na skuteczność monitoringu. W miastach gdzie były ustalone takie zasady współpracy, Policja wskazuje na pozytywny wpływ systemu monitoringu na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Dotyczy to: Piekar Śląskich, Kielc, Ostrowca Świętokrzyskiego, Starachowic, Zamościa, Poznania, Warszawy i Katowic.

- *W jednym przypadku (dot. miejskiego systemu monitoringu w Łęcznej), porozumienie z 2008 r. Burmistrza Miasta Łęczna z Komendantem Powiatowym Policji określało sposób zapewnienia sprawnej organizacji systemu monitoringu, w tym: obowiązki stron porozumienia w zakresie zapewnienia sprawności technicznej systemu, ciągłości jego obsługi, poziomu zaangażowania stron w utrzymanie stałej łączności, przekazywania informacji o zdarzeniach, podejmowania wspólnych działań w obszarach monitorowanych, udziału we wspólnych szkoleniach, ćwiczeniach i naradach koordynacyjnych dotyczących funkcjonowania systemu, dyslokacji sił i środków w związku z informacjami o zdarzeniach uzyskiwanymi od operatora systemu. W 2012 r. porozumienie przestało być jednak realizowane, z powodu zmiany siedziby Policji.*

Operatorzy systemu monitoringu powiadamiali jednostki Policji o zaistniałych zdarzeniach telefonicznie: na numer alarmowy lub numer wewnętrzny, udostępniony do takich kontaktów oraz ustnie w sytuacji, gdy centra zlokalizowane były w komendach Policji, w sąsiedztwie dyżurnego Policji. Straż miejska była powiadamiana telefonicznie lub drogą radiową. Wszystkie skontrolowane jednostki prowadzące miejski system monitoringu uznały ten sposób komunikacji za wystarczający. W sumie na ponad 113 tys. zdarzeń zaobserwowanych przez operatorów monitoringu w latach 2010–2012, w ponad 28 tys. przypadkach (25%) informacje przekazano do Policji. Najbardziej zaawansowana współpraca w tym zakresie miała miejsce w Warszawie, gdzie Zakład Obsługi Systemu Monitoringu przekazał Policji 19,6 tys. informacji (47% zaobserwowanych zdarzeń). ZOSM kierował do Policji informacje dotyczące włamań (89% zdarzeń), pobic i rozbojów (83%), kradzieży (79%).

³¹ Pisemnych zasad współpracy nie posiadał Urząd Miejski w Ozorkowie, Urząd Miejski w Nowym Tomysłu, Urząd Miejski w Radomiu.

Wysoki wskaźnik współpracy operatorów systemu z Policją stwierdzono również w Piekarach Śląskich, gdzie system monitoringu prowadzi prywatna firma. Policji przekazano w tym przypadku 797 (38%) zgłoszeń. Wyłącznie Policji przekazywano informacje dotyczące włamań do pojazdów i obiektów, pobic i rozbojów, kradzieży. Najwięcej przekazanych Policji informacji (43%) dotyczyło zdarzeń w ruchu drogowym. Z kolei Straży Miejskiej przekazano najwięcej zgłoszeń dotyczących nieprawidłowego parkowania (65%).

Najniższy wskaźnik przekazanych Policji informacji o zdarzeniach zaobserwowanych przez operatora monitoringu wizyjnego wystąpił w Ozorkowie oraz Łęczycy. W Ozorkowie wszystkie (1682) zaobserwowane zdarzenia dotyczyły nieprawidłowego parkowania i dlatego informacji tych nie przekazano Policji. W Łęczycy system monitoringu obsługiwany był przez strażników miejskich w godzinach 7-22, przez średnio cztery godziny na dobę. Zaobserwowano łącznie 351 zdarzeń, w tym 266 przypadków nieprawidłowego parkowania, 38 osób nietrzeźwych, 11 przypadków spożywania alkoholu w miejscach publicznych.

Niski wskaźnik współpracy operatorów systemu monitoringu z Policją stwierdzono również w Kielcach (przekazano informacje dotyczące 2% z 5.411 zaobserwowanych zdarzeń), Łęcznej (2% z 1.327 zdarzeń) i Zamościu (2% z 8.725 zdarzeń).

Na wskaźnik współpracy operatorów systemu monitoringu z Policją miał wpływ sposób organizacji straży miejskiej oraz rodzaj zaobserwowanych zdarzeń.

- w Zamościu na ogólną liczbę 8.725 zaobserwowanych zdarzeń w okresie od 2010 do 2012 r. składały się m.in. 6.369 (73%) zdarzenia w ruchu drogowym i 293 (3%) nieprawidłowe parkowanie, o których informacje były przekazywane głównie Straży Miejskiej. Ponadto Straż Miejska Miasta Zamość utworzyła stałe patrole, które reagują na monitorowanym obszarze, obejmującym prawie 50 ha (w tym Stare Miasto). Jak podkreślał Komendant Straży Miejskiej, taka organizacja pozwala Policji na kierowanie swoich patroli w inne rejony miasta;
- w Kielcach liczba zaobserwowanych zdarzeń w ruchu drogowym i przypadków nieprawidłowego parkowania, o których informacje przekazywano głównie Straży Miejskiej, wyniosła odpowiednio 4.850 (90% ogólnej liczby zaobserwowanych zdarzeń) i 142 (3%). Decyzję o informowaniu Policji przez Centrum monitoringu podejmował każdorazowo kierownik zmiany systemu monitoringu, w przypadku, gdy zdarzenie nosiło znamiona przestępstwa;
- w Łęcznej na ogólną liczbę 1.327 zaobserwowanych zdarzeń złożyły się m.in. trzy zdarzenia w ruchu drogowym i 1.219 (92%) nieprawidłowego parkowania, o których informacje były przekazywane Straży Miejskiej. Ponad 90% zdarzeń zostało zarejestrowanych przez jedną z siedmiu działających kamer.

Operatorzy miejskiego systemu monitoringu nie otrzymywali informacji zwrotnej o sposobie i efektach wykorzystania zgłoszonych zdarzeń. Wyjątek w tym zakresie stanowiły przypadki, w których operatorzy (pomimo braku ustalonych zasad informowania przez formacje o sposobie wykorzystania informacji) sami interesowali się sposobem zakończenia interwencji. Np. w Radomiu i w Kielcach operatorzy prowadzą ewidencję, w której utrwalane są informacje m.in. dot. zdarzeń, w tym efektu realizacji przekazanej informacji. W Poznaniu operator otrzymywał od dyżurnego funkcjonariusza Policji informacje o sposobie realizacji zgłoszonych zdarzeń (dzięki m.in. lokalizacji centrów w komisariatach Policji).

Kontrola wykorzystania przez formacje zgłoszeń od operatorów systemu monitoringu wykazała rozbieżności pomiędzy ewidencją zdarzeń, prowadzoną przez operatorów monitoringu, a ewidencjami zgłoszeń prowadzonych przez formacje. Miało to miejsce w przypadku systemów monitoringu:

- w Łęcznej – według rejestru ujawnionych zdarzeń i wykroczeń operatorzy monitoringu przekazali dyżurnemu Policji łącznie 32 informacje o zaobserwowanych zdarzeniach lub zagrożeniach. Spośród ww. informacji Komenda Powiatowa Policji potwierdziła otrzymanie sześciu zgłoszeń;

- w Kielcach – spośród 20 wybranych zgłoszeń do Policji, sześć nie zostało odnotowane w policyjnych systemach;
- w Gnieźnie – rozbieżności pomiędzy liczbą zarejestrowanych przez operatorów i przekazanych Policji zdarzeń, a odnotowanych w rejestrach Policji wynosiła 50% (do badania przyjęto po dziesięć wybranych zdarzeń z lat 2010–2012);
- w Warszawie – ZOSM nie egzekwował od komendantów rejonowych Policji informacji dotyczących wykorzystania zgłoszeń z monitoringu wizyjnego. Do składania informacji o sposobie wykorzystania informacji przekazywanych Policji przez operatorów monitoringu wizyjnego, Policja była obowiązana na podstawie porozumienia z 2003 r.

Stwierdzono też, że Straż Miejska w Warszawie w swojej ewidencji nie zawsze odnotowywała wszystkie zgłoszenia o zaobserwowanych, za pomocą systemu monitoringu, zdarzeniach. Na 15 wytypowanych w ewidencji monitoringu zdarzeń, o wystąpieniu których informacje przekazano do Straży Miejskiej, zarejestrowanych w ewidencjach Straży zostało 13 przypadków.

W wystąpieniach pokontrolnych do kierowników skontrolowanych jednostek, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje m.in. o skoordynowanie współpracy jednostki prowadzącej miejski system monitoringu z formacjami w zakresie ujednoczenia ewidencji zgłoszonych zdarzeń zaobserwowanych za pomocą monitoringu wizyjnego.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o podjętych działaniach w celu usunięcia przyczyn rozbieżności w prowadzonych ewidencjach i statystykach jednostek.

3.2.3. Nadzór nad prowadzeniem monitoringu zdarzeń w miejscach publicznych

Nadzór Wojewody nad jednostkami prowadzącymi miejski system monitoringu wizyjnego

Ogólny zakres kompetencji wojewody w zakresie zapewnienia porządku publicznego wynika z art. 22 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³², która jako jedno z zadań wojewody wskazuje zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowanie ich działalnością w zakresie m.in. zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Uprawnienia wojewody w zakresie nadzoru nad strażami gminnymi (miejskimi) reguluje ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych. Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 12 ust. 1a tej ustawy, do zadań wojewody należy nadzór nad wykonywaniem przez straż gminną (miejską) uprawnienia do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

³² Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

NIK stwierdziła, że jedynie Wojewoda Wielkopolski, spośród sześciu wojewodów objętych kontrolą³³ w latach 2010–2012 sprawował nadzór nad jednostkami straży gminnych (miejskich) w zakresie wykonywania uprawnienia do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych. Kontrole obejmujące swoim zakresem uprawnienie straży gminnej do prowadzenia monitoringu wizyjnego Wojewoda przeprowadził w 12 spośród 35 straży gminnych (miejskich) korzystających z tego uprawnienia³⁴. Zakresem tych kontroli objęto takie zagadnienia, jak wykonywanie obowiązku przechowywania zarejestrowanego obrazu i dokumentowanie informacji o przebiegu czynności obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych tj. obowiązków wynikających z rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską). W wyniku prowadzonych na zlecenie Wojewody kontroli funkcjonariusze Komendy Wojewódzkiej Policji stwierdzili nieprawidłowość w jednej kontrolowanej jednostce, polegającą na zbyt krótkim (poniżej 20 dni) okresie przechowywania zarejestrowanych obrazów przez Straż Miejską, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Wojewoda Łódzki przeprowadził tylko jedną kontrolę Straży Miejskiej w Łodzi, obejmująca swoim zakresem korzystanie z uprawnienia do stosowania monitoringu wizyjnego przez Straż Miejską.

W 2013 r. Wojewoda Świętokrzyski wszczął w Straży Miejskiej w Kielcach kontrolę, której celem było dokonanie oceny poprawności realizacji czynności związanych z ujawnieniem przestępstw i wykroczeń przy wykorzystaniu monitoringu miejskiego. Kontrola ta podjęta została w związku z wnioskami mieszkańców Kielc.

Brak nadzoru w zakresie dotyczącym monitoringu wizyjnego prowadzonego przez straże gminne wojewodowie tłumaczyli (w tym również we wniesionych zastrzeżeniach do wystąpień pokontrolnych NIK)³⁵ tym, że obowiązek taki nie wynika wprost ze wskazanej ustawy o strażach gminnych.

Wojewodowie nadzorowali prowadzenie przez straże gminne (miejskie) ewidencji wyposażenia, w tym środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Zagadnienie prawidłowości prowadzenia ewidencji, o której mowa w art. 9a ust 1 ustawy o strażach gminnych, było przedmiotem większości kontroli planowych, prowadzonych w ramach

³³ Kontrolą objęto: Wojewodę Lubelskiego, Wojewodę Śląskiego, Wojewodę Świętokrzyskiego, Wojewodę Łódzkiego, Wojewodę Wielkopolskiego, Wojewodę Mazowieckiego.

- Na terenie województwa lubelskiego na koniec 2012 r. działało 21 straży gminnych (miejskich), z których sześć korzystało z uprawnienia do prowadzenia monitoringu;
- na terenie województwa śląskiego na koniec 2012 r. działało 55 straży gminnych (miejskich), z których 29 korzystało z uprawnienia do prowadzenia monitoringu;
- na terenie województwa świętokrzyskiego na koniec 2012 r. działało 21 straży gminnych (miejskich), z których pięć korzystało z uprawnienia do prowadzenia monitoringu;
- na terenie województwa łódzkiego na koniec 2012 r. działały 23 straże gminne (miejskie), z których 14 korzystało z uprawnienia do prowadzenia monitoringu;
- na terenie województwa mazowieckiego na koniec 2012 r. działało 55 straży gminnych (miejskie), z których 24 korzystało z uprawnienia do prowadzenia monitoringu;
- na terenie województwa wielkopolskiego na koniec 2012 r. działały 62 straże gminne (miejskie), z których 35 korzystało z uprawnienia do prowadzenia monitoringu.

³⁴ Łącznie Wojewoda Wielkopolski przeprowadził 33 kontrole w 31 spośród 62 straży gminnych (miejskich) podlegających nadzorowi.

³⁵ Dotyczy: Wojewody Lubelskiego, Wojewody Śląskiego, Wojewody Łódzkiego, Wojewody Mazowieckiego.

sprawowanego nadzoru wojewody nad strażami gminnymi (miejskimi). W latach 2010–2012 kontrolami w tym zakresie objęto 100% straży nadzorowanych przez Wojewodę Świętokrzyskiego i Wojewodę Lubelskiego, odpowiednio 74%, 71% i 42% nadzorowanych przez Wojewodę Łódzkiego, Wojewodę Mazowieckiego, Wojewodę Wielkopolskiego. Zaledwie 15 straży gminnych na 55 podległych Wojewodzie Śląskiemu objętych zostało kontrolą, w tym 8 w zakresie prowadzonej ewidencji. Małą liczbę kontroli Wojewoda Śląski tłumaczył ograniczoną liczbą funkcjonariuszy.

Wojewoda, jako organ administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie.

Według § 4 rozporządzenia MSWiA z dnia 18.12.2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania Wojewody o tej współpracy³⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie form współpracy), w celu zapewnienia skuteczności współpracy straży z Policją, zbiorcze informacje o współpracy między tymi jednostkami z obszaru województwa komendant wojewódzki Policji powinien składać wojewodzie do końca lutego każdego roku.

W okresie objętym kontrolą komendanci wojewódzcy Policji corocznie składali wojewodzie zbiorcze informacje z obszaru województwa o współpracy pomiędzy strażami gminnymi a Policją, na podstawie danych od komendantów straży oraz właściwych terytorialnie komendantów Policji. Informacje te nie obejmowały jednak zagadnień, dotyczących współpracy przy wykorzystywaniu monitoringu wizyjnego, bądź zawierały informacje bardzo ogólne³⁷. Np:

- *Wojewoda Lubelski otrzymał za lata 2010 i 2011 informacje, w których zawarto jedynie sformułowanie, że „istotnym elementem współpracy była możliwość wspólnego korzystania z (...) systemów monitorujących miejsca zagrożone przestępczością i wykroczeniami. Stała wymiana informacji o występujących zagrożeniach, pomiędzy Policją a strażami miejskimi (gminnymi) funkcjonującymi na terenie województwa lubelskiego, przyczyniła się do wyeliminowania szeregu negatywnych zjawisk mających wpływ na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w regionie(...)”. W informacji za 2012 r. Lubelski Komendant Wojewódzki Policji w ogóle nie odniósł się do kwestii dotyczących wykorzystania miejskiego monitoringu wizyjnego w ramach wspólnych inicjatyw Policji i straży (miejskich). Pomimo tego Wojewoda nie żądał uzupełnienia informacji.*

W ocenie NIK, brak informacji o współpracy między Policją a strażami gminnymi (miejskimi) w zakresie wykorzystania monitoringu wizyjnego (np. w zakresie organizacji bezpośredniego systemu łączności; wymiany informacji, procedur powiadamiania o zagrożeniach stwierdzonych w wyniku prowadzenia monitoringu) pozbawił wojewodów rzetelnej informacji, koniecznej do oceny tej współpracy.

W wystąpieniach pokontrolnych do wojewodów, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała:

1. objęcie nadzorem wykonywanie przez straże gminne (miejskie) uprawnień do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych,
2. zobowiązanie komendantów wojewódzkich Policji do przekazywania informacji o współpracy Policji i straży gminnych (miejskich) przy wykorzystaniu miejskiego systemu monitoringu wizyjnego w zakresie pozwalającym na uzyskanie rzetelnej wiedzy o tej współpracy,
3. podjęcie działań zmierzających do zwiększenia liczby przeprowadzanych rocznie kontroli w strażach gminnych (miejskich) funkcjonujących na terenie województwa.

³⁶ Dz. U. Nr 220, poz. 1732.

³⁷ Stwierdzono podczas kontroli w: Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim, Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim, Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim oraz Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o:

- 1) wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych z wnioskiem o wypowiedzenie się co do kwestii czy nadzór wojewody sprawowany nad strażami gminnymi (miejskimi) obejmuje także nadzór nad funkcjonowaniem miejskiego monitoringu wizyjnego, a jeżeli tak to, w jaki sposób powinien być on realizowany. Poinformowano ponadto (Wojewoda Mazowiecki), że do czasu uzyskania odpowiedzi, uwzględnił będzie stanowisko Departamentu Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 4 marca 2013 r. i sprawowany nadzór polegać będzie na objęciu przez upoważnionych funkcjonariuszy Policji czynnościami kontrolnymi uprawnień straży gminnych do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, jednak wyłącznie w przypadku, gdy w kontrolowanej dokumentacji związanej z wykonywaniem przez strażników uprawnień określonych w art. 12 ust 1 pkt 1-9 ustawy o strażach gminnych znajdowały się zarejestrowane materiały z obserwacji miejsc publicznych,
- 2) wprowadzeniu do planów kontroli na 2014 r. straży gminnych, tematyki związanej z ujmowaniem przestępstw i wykroczeń przy wykorzystaniu monitoringu miejskiego przez straże gminne (miejskie),
- 3) podjęciu działań zapewniających zaplanowanie i przeprowadzenie większej ilości kontroli działalności straży gminnych (miejskich),
- 4) podjęciu działań celem spowodowania otrzymywania przez wojewodów informacji o współpracy Policji i straży gminnych (miejskich) dotyczących przekazywania danych uzyskanych z miejskiego systemu monitoringu wizyjnego, w zakresie pozwalającym na uzyskanie rzetelnej wiedzy o tej współpracy.

Nadzór organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego nad miejskim systemem monitoringu wizyjnego

Systemy miejskiego monitoringu wizyjnego, prowadzone przez inne, niż straż gminna jednostki gminy, jak również przez podmioty zewnętrzne na podstawie zawartych umów, wyłączone są spod nadzoru wojewody. Nadzór nad tymi systemami monitoringu przysługuje gminom, które powierzyły prowadzenie systemów monitoringu wizyjnego tym jednostkom, o ile wynika to z podległości służbowej lub z zawartych umów.

Do ww. systemów monitoringu nie ma zastosowania wymóg/warunek prowadzenia monitoringu miejsc publicznych, określony dla straży gminnej (miejskiej) w art. 11 ust. 2 ustawy o strażach gminnych³⁸. Zgodnie ze wskazanym przepisem system monitoringu może być prowadzony przez straż gminną (miejską) tylko w sytuacji, gdy jest niezbędny do wykonywania zadań. Wymóg niezbędności, powinien być zachowany zarówno na etapie rozpoczęcia prowadzenia systemu monitorowania, jak również w jego trakcie.

Aby system monitoringu był niezbędny dla wykonywania zadań, musi być skuteczny w realizacji celów, jakie mu postawiono. Dlatego też, kierownicy jednostek winni kierować się wskazówkami, zawartymi w rozdz. I pkt 2 ppkt 2.6 i rozdz. II pkt 6 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia

³⁸ Zgodnie z art. 11 ust. 2. ustawy o strażach gminnych, straż przysługuje prawo do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych w przypadku, gdy czynności te są niezbędne do wykonywania zadań oraz w celu utrwalania dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych, ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej.

2009 r.³⁹), zgodnie z którymi za najistotniejszy element kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej i jednostce samorządu terytorialnego należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek w danym dziale administracji rządowej lub samorządowych jednostek organizacyjnych, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań, których wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

Ustalania kontroli

Dla jedenastu⁴⁰ jednostek prowadzących miejski system monitoringu wizyjnego, nie określono komórki organizacyjnej lub stanowiska sprawującego w imieniu gminy bezpośredni nadzór nad tymi jednostkami. Nadzór w tych przypadkach należał do burmistrzów i prezydentów miast.

Kontrolowane urzędy, z wyjątkiem Urzędu Miasta Kielce, Urzędu Miejskiego w Starachowicach i Piekarach Śląskich, w badanym okresie, w ramach czynności nadzorczych nie przeprowadziły kontroli miejskich systemów monitoringu wizyjnego w zakresie ich skuteczności oraz prawidłowości funkcjonowania.

- *Nadzór nad działaniami firmy zewnętrznej, obsługującej system monitoringu w Piekarach Śląskich pełnił Wydział Bezpieczeństwa Publicznego Miasta Piekary Śląskie. Jego podstawą były postanowienia umów zawartych z firmą ochroniarską, które upoważniały zamawiającego do kontroli jakości służby ochrony, żądania wymiany pracowników w przypadku niewłaściwego wykonywania czynności oraz wydawania pracownikom tej firmy doraźnych poleceń o charakterze porządkowym. Funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego było przedmiotem prowadzonych na bieżąco przez Wydział badań i analiz, pod kątem realizacji celu tj. poprawy stanu porządku publicznego oraz wzrostu poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Podstawą do tych badań były statystyki, sporządzane przez obsługę monitoringu oraz informacje o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, przygotowywane przez KMP, które Policja przedkładała Radzie i Prezydentowi Miasta.*
- *Prezydent Miasta Kielce sprawował nadzór nad jednostką, prowadzącą miejski system monitoringu wizyjnego poprzez kontrole sprawdzające prawidłowość jego funkcjonowania. Przeprowadzono dwie kontrole Straży Miejskiej w Kielcach. Skutkowały one przypisaniem operatorom konkretnych rejonów podlegających obserwacji.*
- *W Urzędzie Miejskim w Starachowicach nadzór nad stanowiskiem monitoringu sprawowany był: ze strony Prezydenta Miasta – w zakresie merytorycznym przez Komendanta Straży Miejskiej, a w zakresie technicznym przez kierownika Referatu Obsługi Informatycznej i przez Komendanta Powiatowego Policji (Naczelnika Sekcji Prewencji). Zakres nadzoru, zgodnie z Instrukcją wykorzystania monitoringu miejskiego, obejmował: dokonywanie okresowych kontroli utrzymania porządku i stanu technicznego urządzeń stanowiska monitoringu, dokonywanie przeglądu materiału archiwalnego pod kątem prawidłowej reakcji pracownika stanowiska na zarejestrowane zdarzenia; kontrolę poprawności i rzetelności prowadzonej dokumentacji, kontrole zapisu materiału archiwalnego. Czynności kontrolne ewidencjonowane były w zeszycie nadzoru stanowiska monitoringu.*

W pozostałych przypadkach nadzór nad jednostkami prowadzącymi miejski system monitoringu polegał na przyjmowaniu ustnych i pisemnych sprawozdań/statystyk.

Sporządzane przez jednostki prowadzące monitoring zestawienia zaobserwowanych zdarzeń oraz ich analiza były wykorzystywane przy podejmowaniu decyzji o przeciwdziałaniu zdarzeniom o największym natężeniu lub wybranemu rodzajowi zdarzeń, poprzez zwiększenie efektywności obserwacji oraz właściwe kierowanie patrolami w miejsca zwiększonego ryzyka⁴¹.

Skontrolowane miasta prowadzące miejski system monitoringu wizyjnego (z wyjątkiem Katowic), nie posiadały danych z Policji o liczbie i rodzaju zdarzeń z obszarów objętych miejskim systemem monitoringu wizyjnego, które pozwoliłyby na dokonanie oceny skuteczności tych

³⁹ Wydanego na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

⁴⁰ Wydział Urzędu Miasta Zabrze, Straż Miejska w Starachowicach, Straż Miejska w Ostrowcu Świętokrzyskim, Straż Miejska w Kraśniku, Straż Miejska w Łęcznej, Straż Miejska w Ozorkowie, Straż Miejska w Łęczycy, Straż Miejska w Poznaniu, Straż Miejska w Nowym Tomyślu, Straż Miejska w Gnieźnie, Wydział Urzędu Miejskiego w Radomiu.

⁴¹ Na takie wykorzystanie dokonywanych zestawień zdarzeń z obszarów objętych monitoringiem wskazano w podczas kontroli miejskich systemów monitoringu w Starachowicach, Kielcach i Poznaniu.

systemów, poprzez porównanie liczby zdarzeń, które miały miejsce w badanym obszarze i czasie, z liczbą zdarzeń zaobserwowanych dzięki pracy systemu monitoringu. Natomiast w Katowicach Wydział Zarządzania Kryzysowego otrzymywał wprawdzie dobowe informacje z Policji o występowaniu zdarzeń naruszających porządek publiczny na terenie Katowic, ale ich nie analizował pod kątem oceny skuteczności funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

W grudniu 2012 r. Komisja Bezpieczeństwa Miasta Poznania wystąpiła do Policji o przedstawienie efektów funkcjonowania monitoringu miejskiego, jednak do dnia zakończenia kontroli NIK nie otrzymała odpowiedzi.

W wystąpieniach pokontrolnych do burmistrzów i prezydentów miast, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- 1) *przeprowadzanie okresowych kontroli funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego,*
- 2) *prowadzenie analiz stanu bezpieczeństwa umożliwiających ocenę skuteczności działania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego,*
- 3) *wzmoczenie nadzoru nad Strażą Miejską w zakresie skuteczności, wydajności i prawidłowości funkcjonowania systemu monitoringu,*
- 4) *zapewnienie współpracy z Policją w zakresie oceny skuteczności systemu, tj. pozyskiwania informacji o sposobie wykorzystania zgłoszeń przekazywanych Policji, jak również informacji o liczbie i rodzaju zdarzeń z obszarów objętych monitoringiem.*

Kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o przyjęciu wniosków do realizacji.

3.3 Finansowanie budowy i prowadzenia miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

3.3.1. Zapewnienie środków na prowadzenie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

W latach 2010–2012 koszty funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego w skontrolowanych 18 miastach wyniosły 60.853 tys. zł. Na kwotę tę składały się koszty osobowe (wynagrodzenia wraz z pochodnymi) – 52.851 tys. zł (87%) oraz koszty eksploatacji systemu – 8.002 tys. zł (13%). W tym czasie na budowę i modernizację miejskiego systemu monitoringu skontrolowane jednostki wydały łącznie 19.438,71 tys. zł. Liczba kamer obserwujących przestrzeń publiczną wzrosła o 231 z 846 w 2010 r. do 1077 w 2012 r.

Zróżnicowanie kosztów monitoringu w poszczególnych miastach wynikało przede wszystkim z różnej liczby kamer (koszty eksploatacyjne i napraw) oraz liczby pracowników obsługujących system monitoringu. W latach 2010 – 2012 największe wydatki na funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego poniesiono:

- *w Warszawie – 42.099,8 tys. zł, w tym 4.538 tys. zł – koszty eksploatacyjne (323 kamer) i 37.562 tys. zł – koszty osobowe (210 pracowników);*
- *w Radomiu – 5.692,5 tys. zł, w tym 339 tys. zł – koszty eksploatacyjne (61 kamer) i 5.293 tys. zł – koszty osobowe (48 pracowników);*
- *w Poznaniu – 4.792,6 tys. zł, w tym 870 tys. zł – koszty eksploatacyjne (251 kamer) i 3.923 tys. zł – koszty osobowe (37 pracowników).*

Najniższe wydatki na funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego poniesiono w miastach z najmniejszą liczbą kamer, w których nie zapewniono ciągłej, całodobowej obserwacji obrazów z kamer systemu, albo obsługą systemu zajmowali się strażnicy miejscy, mający w tym czasie również inne obowiązki służbowe:

- w Łęczycy – 20,5 tys. zł (dziewięć kamer, obsługę systemu prowadził jeden strażnik – średnio ok. 4 godzin dziennie);
- w Kraśniku – 42 tys. zł (25 kamer, obsługę prowadził dyżurny straży);
- w Nowym Tomyślu – 81,5 tys. zł (sześć kamer obsługiwanych od 2011 r. przez jedną osobę).

Podejmując decyzje o budowie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego zazwyczaj nie określano przewidywalnego okresu jego użytkowania (wynikał on z przyjętej klasyfikacji rodzajowej środków trwałych gdzie system monitoringu traktowano jako jeden środek trwały lub środkami trwałymi były poszczególne jego elementy). W Zamościu okres pełnej amortyzacji systemu określono na 10 lat. Dla miejskiego monitoringu w Poznaniu projektowany okres użytkowania był różny dla poszczególnych elementów i wynosił: dla procesorów 3 lata, dla kamer 10 lat, dla rurociągów, kanalizacji telekomunikacyjnej czy linii światłowodowych 22 lata. Dla tego systemu przyjęto zasadę ekonomicznie uzasadnionego kosztu eksploatacji, polegającą na tym, że jeśli poszczególne środki trwałe wchodzące w skład systemu nadal spełniają wymagania jakościowe w zakresie przetwarzanego obrazu, to należy je dalej użytkować. W Poznaniu, celem zapewnienia niezbędnych środków na prawidłowe funkcjonowanie miejskiego systemu monitoringu, środki na jego funkcjonowanie ujmowano w wieloletnich planach/prognozach finansowych. Środki na rozbudowę oraz wydatki bieżące związane z utrzymaniem w sprawności technicznej systemu monitoringu Miasta Poznania planowano w okresach pięcioletnich. Środki finansowe na wydatki bieżące związane z utrzymaniem w sprawności technicznej monitoringu wizyjnego uwzględniono także w wieloletniej (na lata 2013–2031) prognozie finansowej Miasta Poznania⁴².

Niezapewnienie środków finansowych koniecznych dla prawidłowego funkcjonowania systemu monitoringu stwierdzono w przypadku miejskiego systemu monitoringu w Gnieźnie.

- *Kamery miejskiego monitoringu w Gnieźnie użytkowane były przez okres od 7 do 12 lat. W latach 2010–2012 każda kamera (13) systemu ulegała awarii, a okresy przerw w ich pracy wynosiły nawet do kilkudziesięciu miesięcy. Niezbędne środki na modernizację systemu (wymiany: kamer, manipulatora sterowania kamerami) w 2013 r. oszacowano na 126 tys. zł. Prezydent Gniezna poinformował, że środki na modernizację systemu monitoringu nie zostały ujęte w budżecie miasta ze względu na deficyt budżetu miasta.*

3.3.2. Prawidłowość wydatkowania środków na budowę i eksploatację systemu

W latach 2010–2012 kontrolowane jednostki wydały łącznie 19.438,71 tys. zł na budowę/modernizację miejskich systemów monitoringu wizyjnego. Koszty eksploatacji systemów w tym okresie wyniosły 8.002 tys. zł, z których 31% (2.469 tys. zł) stanowiły koszty bezpośrednio związane z utrzymaniem sprawności technicznej (czyszczenie i mycie kamer, naprawy pogwarancyjne, konserwacja systemu). Działania w kierunku zmniejszenia wydatków związanych z eksploatacją systemu polegały na zlecaniu zamówień na dostawy i wykonanie usług podmiotom, które

⁴² Niezbędne środki finansowe na wydatki bieżące związane z utrzymaniem w sprawności technicznej monitoringu wizyjnego zawarto w załączniku nr 4 pkt. 3 do uchwały nr XLIII/675/VI/2012 Rady Miasta Poznania 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”. Wzrost planowanych wydatków (na lata 2013–2031) na utrzymanie w sprawności technicznej miejskiego systemu monitoringu wizyjnego związany jest z wzrostem liczby kamer po okresie gwarancji.

zaoferowały najniższe ceny, jak również na wykonywaniu niektórych zadań przez pracowników jednostek. Np. w Ostrowcu Świętokrzyskim od 2012 r. pracownicy straży miejskiej przejęli bieżący nadzór nad utrzymaniem w sprawności technicznej systemu monitoringu wizyjnego (wykonywanym wcześniej przez firmę zewnętrzną), uzyskując tym samym oszczędność w kwocie 9,6 tys. zł rocznie.

Wyboru wykonawców zamówień na dostawy, wykonanie usług i roboty budowlane dokonywano zgodnie z procedurami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych⁴³ (dalej zwane także „Pzp”). W 42 skontrolowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia o wartości powyżej 14 tys. euro nie stwierdzono nieprawidłowości, mogących mieć wpływ na wynik postępowania. Zawarte w ich wyniku umowy zabezpieczały interesy miast, w szczególności w postaci kar umownych, postanowień dotyczących odstąpienia od umowy, warunków odbioru końcowego oraz udzielania gwarancji na wykonane roboty.

Stwierdzono jednak inne nieprawidłowości, które dotyczyły:

- niezłożenia przez jednego z siedmiu członków komisji przetargowej (dotyczy ZOSM w Warszawie) pisemnego oświadczenia o niepodleganiu wyłączeniu z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy Pzp. Niedopełnienie powyższego obowiązku zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁴ stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- opóźnienia w przekazaniu przez ZOSM do Urzędu Zamówień Publicznych rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych w 2012 r. tj. naruszenia art. 98 ust. 2 ustawy Pzp.
- niewyegzekwowania przez Miasto Poznań tys. złożenia przez wykonawcę zamówienia publicznego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Badanie zamówień, których wartość jednostkowa nie przekraczała 14 tys. euro, wykazało, że zostały udzielone zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi jednostek.

W tym zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na:

- zatwierdzaniu do wypłaty faktur wystawionych w oparciu o nierzetelne protokoły wykonania prac lub faktur wystawionych pomimo braku takich protokołów:
 - *Urząd Miejski w Radomiu w jednym przypadku zapłacił fakturę, w której wskazano nienależną kwotę 35 tys. zł za konserwację kamery objętej gwarancją, a w innym przypadku fakturę, w której pominięto należności (140 tys. zł) za wykonane usługi konserwacji czterech kamer.*
 - *Urząd Miasta w Siedlcach – wykonanie prac serwisowych i napraw urządzeń potwierdzał jednoosobowo (wbrew postanowieniom umów, które do tych czynności przewidywały komisję) pracownik Urzędu nieprzygotowany merytorycznie do oceny jakości wykonanych prac serwisowych oraz czasu koniecznego na dokonanie naprawy. Pracownik ten nie posiadał wiedzy o czasie trwania poszczególnych napraw, tj. informacji niezbędnych do określenia wynagrodzenia należnego usługodawcy. Podpisane przez niego protokoły odbioru prac stanowiły podstawę do wypłaty wynagrodzenia za wykonane usługi (miesięczny ryczałt: 2.440 tys. zł w latach 2010–2011 i 2.892 tys. zł od 2012 r.).*
 - *Urząd Miejski w Gnieźnie m.in.: zapłacił za usługi, wynikające z pięciu faktur (17,5 tys. zł) mimo braku protokołów potwierdzających wykonanie prac, a innych dziewięciu faktur (na kwotę 23,2 tys. zł) na podstawie protokołu serwisowego jednostronnie podpisanego przez odbiorcę usługi, co było niezgodne z warunkami umów serwisowych.*

⁴³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

⁴⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

Brak należytej dbałości o mienie stanowiące własność miasta**Urząd Miejski w Łęcznej**

W 2012 r. nastąpiła zmiana lokalizacji centrum monitorowania, co skutkowało zmianą sposobu przesyłania danych (przejsie z systemu radiowego na światłowodowy) i spowodowało zaprzestanie użytkowania (z końcem sierpnia 2012 r.) w pełni sprawnego sprzętu do bezprzewodowej transmisji danych. Niezagospodarowanie, do połowy marca 2013 r., tych środków trwałych było działaniem niegospodarnym.

Urząd Miejski w Gnieźnie

- W 2010 r. Urząd dokonał zakupu nowego multipleksera światłowodowego (nadajnika i odbiornika) za kwotę 19.032,00 tys. zł. Zakup ten poprzedzony był diagnozą firmy serwisującej monitoring, w której podano, że uszkodzeniu uległ nadajnik multipleksera, a odbiornik jest sprawny. Firma ta określiła parametry techniczne zestawu multipleksera, które znalazły się w zapytaniach ofertowych skierowanych do pięciu firm. Urząd wybrał ofertę swojego serwisanta, pomimo iż nie spełniała ona warunków określonych w zapytaniu (dotyczyła zestawu multipleksersów innego typu, niż wynikało to z zapytania ofertowego). Dostawca towaru, a zarazem serwisant, zamontował nowe multipleksery, a uszkodzony nadajnik oraz sprawny odbiornik (o wartości księgowej 27.789,00 tys. zł) zabrał bez wiedzy Urzędu, co zostało ujawnione dopiero w trakcie kontroli NIK.
- W latach 2010–2013 (do marca włącznie) Urząd, na podstawie zawartej umowy, zapłacił firmie serwisującej 16,7 tys. zł za utrzymanie magazynu serwisowego (szacowana wartość urządzeń w magazynie wynosiła 17,7 tys. zł). Jako uzasadnienie utworzenia i utrzymywania takiego magazynu wskazano brak w Urzędzie siły fachowej mogącej zająć się zakupem części i utrzymaniem takiego magazynu. Pomimo funkcjonowania tego magazynu, nie zapewniono ciągłości pracy monitoringu wizyjnego (przerwy w działaniu systemu, spowodowane niesprawnością urządzeń wynosiły w badanym okresie od kilkunastu dni do nawet kilkudziesięciu miesięcy).

Nieprawidłowości te stanowiły podstawę sformułowania przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym do Prezydenta Miasta Gniezna uwagi o istnieniu warunków sprzyjających zjawiskom korupcyjnym.

Urząd Miejski w Katowicach

Wydział Zarządzania Kryzysowego (WZK), któremu powierzono utrzymanie i koordynowanie rozbudowy miejskiego systemu monitoringu wizyjnego nie wyegzekwował postanowień porozumienia w zakresie powierzenia prowadzenia monitoringu Fundacji Or Chaim, w której obiekcie umieszczono jedno z Centrum obsługi systemu monitoringu (Centrum Obserwacji Kozielska). Zgodnie z porozumieniem, obsługę systemu miał prowadzić zatrudniony przez Fundację obserwator. W 2009 r. doszło do kradzieży jednej z kamer, a fakt ten ujawniony został dopiero przez pracowników wykonawcy podsystemu, którzy zostali wezwani do prac serwisowych⁴⁵. Serwisanci stwierdzili szereg nieprawidłowości, takich jak: pozostawienie systemu bez obsługi, brak nadzoru nad systemem, brak oświetlenia, prądu (poza zasilaniem systemu), brak ogrzewania w pomieszczeniu monitoringu⁴⁶, nieprzestrzeganie instrukcji

⁴⁵ Zgłaszano m.in. brak obrazu z jednej z kamer.

⁴⁶ Temperatura niższa w pomieszczeniu monitoringu niż temperatura pracy urządzeń, co mogło spowodować uszkodzenie elementów systemu i utratę gwarancji.

systemu (pozostawianie bez obsługi systemu w trybie ręcznym). Pomimo tego, w kolejnych uzgodnieniach z Fundacją (z 2009 r.) dopuszczono możliwość prowadzenia obserwacji w centrum monitoringu przez wolontariuszy lub praktykantów. W 2011 r.⁴⁷ miała miejsce kolejna kradzież elementów *monitoringu Kozielska*, która połączona była z dewastacją sprzętu znajdującego się w centrum obserwacji. O dokonanej kradzieży i dewastacji Policja i Urząd poinformowani zostali przez Dyrektora Żydowskiej Gminy Wyznaniowej dopiero 11 dni po kradzieży. Konsekwencją umiejscowienia Centrum Obserwacji Kozielska w nieruchomości nieubezpieczonej, niebędącej własnością Miasta i niewskazanej ubezpieczycielowi w wykazie budynków własnych i użytkowanych przez Urząd, była odmowa wypłaty odszkodowania za utracony i zniszczony sprzęt. Straty z tego tytułu oszacowano na co najmniej 61.036 tys. zł. Dopiero w trakcie kontroli NIK Urząd określił na piśmie warunki użyczenia sprzętu monitoringu innym podmiotom, tj. Klasztorowi Franciszkanów i firmie ochroniarskiej. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie zawarto takiej umowy z Fundacją Or Chaim.

W wystąpieniach pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- 1) *zwiększenie nadzoru nad samodzielnym stanowiskiem ds. zamówień publicznych i realizacji zakupów,*
- 2) *zapewnienie pełnej realizacji postanowień zawieranych umów, w tym egzekwowania wymaganych zabezpieczeń należytego ich wykonania,*
- 3) *zapewnienie nadzoru nad gospodarowaniem środkami finansowymi wydatkowanymi na eksploatację systemu monitoringu,*
- 4) *zagospodarowanie sprzętu do bezprzewodowej transmisji danych.*

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o przyjęciu wniosków do realizacji.

3.4 Skuteczność funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego

Skontrolowane podmioty nie dysponowały danymi czy informacjami pozwalającymi ocenić skuteczności systemu. Nie określiły wskaźników/kryteriów oceny stopnia realizacji celów przyjętych dla miejskiego systemu monitoringu. Urzędy miast, ani Policja, nie dysponowały danymi o liczbie i rodzaju zaistniałych zdarzeń na obszarach objętych monitoringiem. Jedynymi danymi wskazującymi pośrednio na skuteczność systemu jest ilość ujawnionych przy pomocy miejskich systemów monitoringu zdarzeń oraz zmniejszające się w niektórych przypadkach wydatki ponoszone przez miasta na usuwanie skutków aktów wandalizmu.

W latach 2010–2012 przy pomocy systemów⁴⁸ monitoringu wizyjnego, zaobserwowano i zarejestrowano w miejscach publicznych łącznie ponad 113 tys. obrazów zdarzeń. Wykaz kategorii i liczby zdarzeń zaobserwowanych przy pomocy poszczególnych systemów w latach 2010-2012 stanowi tabelę 4, a w 2013 r. tabelę 5 załącznika nr 5.

⁴⁷ Według biuletynu Policji BIULKAT1, wygenerowanego 19 października 2011 r. oraz uzasadnienia do postanowienia Prokuratury Rejonowej w Katowicach o umorzeniu dochodzenia wobec nie wykrycia sprawcy przestępstwa z 25 lipca 2012 r.

⁴⁸ Dotyczy 17 z 18 objętych kontrolą systemów monitoringu. W Kraśniku Straż Miejska nie prowadziła ewidencji zdarzeń zaobserwowanych przy pomocy miejskiego systemu monitoringu wizyjnego. W Katowicach, zdarzenia (ilość i rodzaj) rejestrowane przy wykorzystaniu miejskiego systemu monitoringu odnotowywane były od 2011 r.

W pięciu⁴⁹ przypadkach wydatki poniesione w 2012 r. przez gminę lub jednostkę organizacyjną gminy na usuwanie skutków aktów wandalizmu (naprawa zniszczonych przystanków autobusowych/tramwajowych lub innych urządzeń infrastruktury miejskiej) były niższe w porównaniu do roku 2011 i 2010. Dotyczy to: Katowic gdzie koszty naprawy infrastruktury miejskiej zniszczonej w wyniku aktów wandalizmu w 2012 r. w porównaniu do 2011 i 2010 r. były odpowiednio niższe o 1% i 38%, Ostrowca Świętokrzyskiego – 56% i 29%, Łęczycy – 17% i 27%, Sieradza – 23% i 45% oraz Warszawy – poniesione wydatki z tego tytułu w 2012 r. były na podobnym poziomie w porównaniu do 2011 r., natomiast o 21 % niższe w porównaniu do 2010 r.

Skuteczność poszczególnych systemów monitoringu zależała od wielu czynników np.:

- sprawności technicznej urządzeń wchodzących w skład systemu; np. w Zamościu po zmianie na stanowisku Komendanta Straży Miejskiej 22-krotnie skrócił się czas niesprawności kamer i ponad czterokrotnie wzrosła liczba zarejestrowanych zdarzeń;
- zapewnienia pełnej obsługi osobowej systemu monitoringu; np. miejski system monitoringu w Ozorkowie obsługiwany był przez osobę zatrudnioną na pół etatu. Zaobserwowanymi zdarzeniami w tym przypadku były wyłącznie przypadki nieprawidłowego parkowania;
- zapewnienia prawidłowej reakcji na zgłoszenie o zdarzeniu; np. w Poznaniu patrol Straży Miejskiej nie zareagował na informację od operatora systemu monitoringu o zdarzeniu, podając nieprawdziwe przyczyny niepodjęcia interwencji. Dotyczyło to informacji o postoju samochodu na przejściu dla pieszych. Patrol poinformował, że takiego samochodu na miejscu nie zastał, w sytuacji, gdy z nagrania wynikało, że samochód we wskazanym miejscu stał jeszcze przez kilka godzin.

Spośród 18 objętych kontrolą miejskich systemów monitoringu wizyjnego, najwięcej zdarzeń w latach 2010–2012 zostało zaobserwowanych przez miejski system monitoringu w Warszawie, prawie 42 tys. System ten składał się m.in. z 323⁵⁰ kamer (stan na koniec 2012 r.), a obsługiwało go średniorocznie 205 pracowników ZOSM.

Drugim pod względem liczby zaobserwowanych zdarzeń (ponad 18 tys.), był miejski system monitoringu w Poznaniu. System ten składał się 270 kamer, a obsługiwało go 35 pracowników.

Skuteczność funkcjonowania powyższych systemów, pozytywnie oceniona została przez Policję. W przypadku systemu monitoringu wizyjnego w Poznaniu, w opinii Policji, zwiększyła się wykrywalność czynów zabronionych, a jednocześnie system oddziaływał prewencyjnie, znacznie ograniczając liczbę ich występowania.

W Warszawie Policja zapytana o wybraną próbę 16 kamer poinformowała, że w 11 przypadkach nastąpił spadek zdarzeń w obszarze monitorowanym (wynosił od 7,8% do 100%), w trzech od 66,7% do 100%, a w jednym przypadku Policja wskazała na znikomy wpływ lokalizacji kamery na podniesienie poziomu bezpieczeństwa w obszarze jej działania.

⁴⁹ Zmniejszenie wydatków w 2012 r. w porównaniu do lat 2011 i 2010 na usuwanie skutków aktów wandalizmu stwierdzono w przypadku następujących miast: Katowic, Ostrowca Świętokrzyskiego, Łęczycy, Sieradza, Warszawy.

⁵⁰ Według stanu na 03.04.2013 r. w skład miejskiego systemu monitoringu wizyjnego w Warszawie wchodziło 414 kamer, w tym 323 kamery obsługiwane przez Zakład Obsługi Systemu Monitoringu oraz 91 (m.in. kamery osiedlowe, policyjne, szkolne, na Pałacu Kultury i Nauki, monitorujące Wisłę) dodatkowych kamer widocznych w systemie monitoringu, ale nieobserwowanych przez operatorów ZOSM.

Z wyników badań⁵¹ przeprowadzonych pod kątem poczucia bezpieczeństwa warszawiaków 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.

Najmniejszą liczbę zaobserwowanych i zarejestrowanych przez miejski system monitoringu wizyjnego zdarzeń w latach 2010–2012 spośród 17 systemów monitoringu przyjętych do oceny stwierdzono w Nowym Tomysłu (308 zdarzeń) oraz Łęczycy (351 zdarzeń). System monitoringu w Nowym Tomysłu składał się z sześciu kamer szybkoobrotowych, w przypadku czterech z nich miały miejsce częste zakłócenia transmisji obrazu spowodowane m.in. barierą w postaci rozłożystego drzewa lub niesprawną instalacją elektryczną. Obsługę systemu zapewniono dopiero od 2011 r. (do końca 2010 r. system jedynie rejestrował obraz zdarzeń) w wymiarze jednego etatu. Zapis z dni wolnych od pracy oraz godzin nocnych, nie był przeglądany. Zaobserwowane zdarzenia dotyczyły natomiast: zakłócenia ładu i porządku publicznego (83) oraz nieprawidłowego parkowania (225).

System monitoringu w Łęczycy, podobnie jak w Nowym Tomysłu, nie miał zapewnionej ciągłej obsługi. System ten składał się w latach 2010 i 2011 z ośmiu, a od 2012 r. z dwunastu kamer. Obsługiwany był przez strażników miejskich, a przeciętny czas obserwacji w ciągu doby wynosił około czterech godzin. Na 351 zarejestrowanych zdarzeń: 255 dotyczyło nieprawidłowego parkowania, 38 – osób nietrzeźwych, 11 – spożywania alkoholu w miejscach publicznych, 20 – łamania przepisów dotyczących handlu, 15 – zanieczyszczenia terenu. Jeden przypadek dotyczył niszczenia mienia.

Porównując badane systemy pod kątem kategorii wykrytych przestępstw i wykroczeń w latach 2010–2012 należy zauważyć, że większość z zaobserwowanych i utrwalonych zdarzeń dotyczyła wykroczeń w ruchu drogowym, w tym nieprawidłowego parkowania (39%).

W sześciu z 16⁵² przyjętych do oceny miejskich systemów monitoringu wizyjnego, ponad połowa zarejestrowanych zdarzeń dotyczyła wykroczeń nieprawidłowego parkowania: w Ozorkowie (100% z 1682), Łęcznej (92% z 1327), Gnieźnie (91% z 9951), Łęczycy (76% z 351), Nowym Tomysłu (73% z 308), Siedlcach (51% z 560).

Nieprawidłowego parkowania nie rejestrowano jedynie w Warszawie (przy pomocy tego systemu od 2012 zaczęto rejestrować rażące naruszenia przepisów ruchu drogowego. Wykroczenia te rejestrowano w ograniczonym zakresie w przypadku systemów monitoringu:

- *W Zamościu, gdzie na 8.725 zarejestrowanych w latach 2010–2012 zdarzeń wykroczenia nieprawidłowego parkowania stanowiły 3%. W skład tego systemu wchodziło w 2010 – 11, a na koniec 2012 – 71 kamer. Obsługę systemu na koniec 2012 r. stanowiło sześć osób cywilnych będących pracownikami straży miejskiej. W latach 2010–2013 (I kwartał) Straż Miejska Miasta Zamość udostępniła Policji materiały z nagrań monitoringu wizyjnego łącznie 68 razy⁵³. Badanie 40 wybranych przypadków, w których zostały przekazane nagrania wykazało, że nagrania te: w 34 przypadkach były dowodem w sprawie, w 21 przypadkach pozwoliły ustalić 28 sprawców wykroczeń lub przestępstw, a w 19 przypadkach pozwoliły na oskarżenie sprawców.*

⁵¹ Prowadzonych w okresie od lipca 2004 do listopada 2012 r. przez Wydział Badań i Analiz Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy pod kątem poczucia bezpieczeństwa Warszawiaków, na próbie 1100 mieszkańców w wieku powyżej 15 roku życia.

⁵² W przypadku miejskiego systemu monitoringu w Kraśniku brak było informacji o liczbie i kategorii zaobserwowanych zdarzeń. W Katowicach zdarzenia (ilość i rodzaj) rejestrowane przy wykorzystaniu miejskiego systemu monitoringu odnotowywane były od 2011 r.

⁵³ ABW nie zwracała się do Straży Miejskiej o udostępnienie nagrań zdarzeń zarejestrowanych przez monitoring wizyjny.

Policja odnosząc się do wpływu miejskiego monitoringu na poprawę bezpieczeństwa publicznego Miasta Zamość, wskazała, że na przestrzeni ostatnich lat, w miejscach objętych zasięgiem kamer zdarzeń przestępczych jest zdecydowanie mniej. Poprzez objęcie systemem kamer m.in. terenu Starego Miasta Policja mogła objąć nadzorem prewencyjnym inne obszary miasta, gdzie brak jest monitoringu.

W Zamościu system posłużył m.in. do: nadzoru nad przestrzeganiem obowiązującej organizacji ruchu w Zespole Staromiejskim (wykroczenia w ruchu drogowym stanowiły 73% zaobserwowanych przez system zdarzeń), ochrony odnawianych obiektów przed aktami wandalizmu, zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku, szczególnie w sezonie turystycznym, ujmowania sprawców przestępstw w bezpośrednim pościgu oraz ich identyfikowanie przy pomocy nagrań z monitoringu⁵⁴.

- W Kielcach, na 5.411 zdarzeń zarejestrowanych w okresie od uruchomienia (koniec 2011 r.) Centrum Monitoringu Wizyjnego Miasta Kielce do końca 2012 r., wykroczenia nieprawidłowego parkowania stanowiły 3%. Pozostałe zdarzenia dotyczyły przestępstw i wykroczeń takich jak: pobicia i rozboje (33), kradzieże (3), dewastacja mienia (19) spożywanie alkoholu w miejscach publicznych (255), zdarzenia w ruchu drogowym (4.850). W okresie do końca 2012 r. system monitoringu rozbudowano z 61 do 95 kamer. System obsługuje 13 osób cywilnych, a koszty funkcjonowania systemu do końca 2012 r. wyniosły 837 tys. zł.
- W Radomiu, na 11 tys. zarejestrowanych zdarzeń, wykroczenia w ruchu drogowym w tym nieprawidłowe parkowania stanowiły 6%. System ten składał się z 61 kamer, a jego obsługą zajmowało się średniorocznie 44 osób. Kamery obsługiwane były przez osoby nadzorujące maksymalnie po osiem kamer. Obserwację z jednej kamery prowadzono na jednym monitorze. Operatorzy systemu po zakończeniu nagrania, w celu dokładnego sprawdzenia podjętej i zakończonej interwencji, kontaktowali się z dyżurnymi służb, którym przekazano zgłoszenie celem ustalenia efektu interwencji, tj. czy zgłoszone zdarzenie miało znamiona przestępstwa, wykroczenia czy też miało charakter porządkowy. Efekty działań podjętych przez służby porządkowe były odnotowywane w książce interwencji. Przy pomocy tego systemu zaobserwowano łącznie ponad 11 tys. zdarzeń, z których najwięcej zdarzeń stanowiły wykroczenia (ponad 6 tys. – 55%). W głównej mierze były to wykroczenia porządkowe tj. zanieczyszczanie terenu, załatwianie potrzeb fizjologicznych czy spożywanie alkoholu w miejscu publicznym, zakłócanie porządku publicznego. Przestępstwa stanowiły 1% (108 przypadków) zaobserwowanych zdarzeń. Dotyczyły one: dewastacji mienia (31 zdarzeń), kradzieży i kradzieży z włamaniem (22 zdarzenia), bójek lub pobić (21 zdarzeń), nietrzeźwych kierowców (16 zdarzeń), rozbojów (osiem zdarzeń), czynnej napaści na funkcjonariusza (osiem zdarzeń) oraz niszczenia symboli narodowych (dwa przypadki). Pozostałych 44% interwencji podjętych przez operatorów monitoringu dotyczyło sytuacji, w których stwierdzono zagrożenie życia lub zdrowia, a które nie wypełniały znamion czynów zabronionych. Z systemu monitoringu korzystały również formacje odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego poprzez korzystanie z zapisów systemu. W latach 2010–2013 (I kwartał) o wydanie zapisów z kamer monitoringu wpłynęło łącznie 965 wniosków od: Policji (912 wniosków), Straży Miejskiej (14 wniosków), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (12 wniosków), sądów (21 wniosków) i Prokuratury (sześć wniosków). Jednostka organizacyjna gminy prowadząca system monitoringu przekazała podmiotom uprawnionym łącznie 865 (90% wniosków) zapisów z kamer (w tym 836 – Policji, 14 – Straży Miejskiej, 12 – Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, dwa – sądom i jeden – Prokuraturze). Analiza wykorzystania przekazanych Policji wybranych 27 nagrań z kamer wykazało, że w 16 przypadkach okazały się przydatne do ustalenia, osób, których dotyczyły zdarzenia, w tym sprawców wykroczeń i przestępstw (pięć spraw, w których skierowano akty oskarżenia). Z informacji uzyskanej z Policji wynika, że w obszarze działania wybranych do badania 15 kamer i ich sąsiedztwie, liczba zdarzeń w okresie dwóch lat po ich zamontowaniu zmalała średnio o 52,4% w porównaniu do dwóch lat poprzedzających ich montaż.

Systemy monitoringu, przy pomocy których największy procent zaobserwowanych zdarzeń stanowiły wykroczenia nieprawidłowego parkowania tj. w Ozorkowie (100% z 1682), Łęcznej (92% z 1327), Gnieźnie (91% z 9951), Łęczycy (76% z 351), Nowym Tomysłu (73% z 308), Siedlcach (51% z 560) posiadały wspólne cechy takie jak:

- były to systemy składające się z niewielkiej liczby kamer:
 - ♦ system w Ozorkowie składał się z sześciu, a od 2012 r. z 10 kamer,
 - ♦ system w Łęcznej składał się z siedmiu, a od 2012 r. z 10 kamer,
 - ♦ system w Łęczycy składał się z 8, a od 2012 r. z 9 kamer,
 - ♦ system w Nowym Tomysłu składał się z 6 kamer, z których cztery ulegały częstym awariom,

⁵⁴ 17 przestępstw w 2010 r., w tym 10 sprawców ujętych w bezpośrednim pościgu i 8 zidentyfikowanych za pomocą nagrań z monitoringu. W 2011 r. odpowiednio: 3, 3 i 2.

- ♦ system w Gnieźnie składał się z 13 kamer, w okresie objętym kontrolą awarii ulegały wszystkie kamery wchodzące w skład monitoringu. Okresy niesprawności wynosiły od kilku do nawet kilkudziesięciu miesięcy,
- ♦ system w Siedlcach składał się z ośmiu w 2010 r., 11 w 2011 r. oraz 12 kamer w 2012 r.
- Były to systemy, którym (z wyjątkiem Siedlec i Gniezna) nie zapewniono ciągłej obsługi:
 - ♦ w Ozorkowie system obsługiwany był w godzinach 8-16 oprócz dni wolnych od pracy przez pracownika cywilnego, który wykonywał także inne czynności administracyjne w Straży Miejskiej w ramach ½ etatu,
 - ♦ w Łęczycy obserwacja obrazów z kamer, prowadzona była przez strażników miejskich w ramach wykonywanych obowiązków służbowych. Przeciętny czas prowadzenia obserwacji wynosił w 2013 r. około cztery godziny dziennie,
 - ♦ w Nowym Tomyszu do końca 2010 r. system monitoringu wyłącznie rejestrował obraz zdarzeń, natomiast od 2011 r. jest obsługiwany (obserwacja) przez jedną osobę cywilną,
 - ♦ w Łęcznej nie zapewniono obsługi systemu monitoringu w czasie, gdy prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń, którym system miał przeciwdziałać było największe (tj. w godzinach nocnych oraz w dni wolne od pracy). Na potrzebę taką wskazywała jednoznacznie analiza zagrożeń na terenie Łęcznej, opracowana przez Policję na etapie tworzenia systemu. Ponadto operatorom powierzano inne zadania. Operatorzy zostali zobowiązani przez Burmistrza do poboru opłaty targowej na terenie Łęcznej, co realizowali w każdy poniedziałek. W trakcie kontroli NIK stwierdzono również wykorzystywanie przez jednego z operatorów telewizora-monitora, w celu odtwarzania programów telewizyjnych, co naruszało obowiązki służbowe operatorów monitoringów jak również zasady etyki obowiązujące funkcjonariuszy publicznych. W latach 2010–2012 o udostępnienie zapisów z kamer miejskiego monitoringu wizyjnego w Łęcznej zwróciły się na piśmie Policja (w 17 przypadkach⁵⁵) oraz Sąd Rejonowy w Łęcznej (jeden wniosek). W związku z ww. prośbami tylko w pięciu przypadkach Straż Miejska przekazała nagrania. W pozostałych sytuacjach brak było zapisów z uwagi na usunięcie nagrania po upływie okresu ich przechowywania (dwa przypadki), awarię systemu (jeden przypadek) i jego wyłączenie od 28.08.2012 r. (dwa przypadki). Według informacji Komendanta Powiatowego w żadnym z pięciu przypadków, w których przekazano Policji nagrania z zapisów monitoringu miejskiego nie przyczyniły się one do ustalenia sprawców. Głównym powodem była słaba jakość zapisów (w trzech przypadkach zarejestrowanych w porze nocnej), a w dwóch przypadkach nagrania nie obejmowały miejsca zdarzenia. W 45 przypadkach⁵⁶, funkcjonariusze KPP przeglądali nagrania z monitoringu miejskiego, ale tylko w jednym z nich Policja zwróciła się z prośbą o sporządzenie kopii nagrania. W pozostałych, na zapisach obrazów nie stwierdzono zaistniałego zdarzenia, albo niska jakość nagrania nie pozwalała na jego wykorzystanie.

⁵⁵ W 2010 r. KPP złożyła pięć pisemnych prośb w tej sprawie, w 2011 r. wpłynęło również pięć pism, a w 2012 r. siedem.

⁵⁶ Tj. 15 w 2010 r., 23 w 2011 r. i 7 przypadków do końca lipca 2012 r.

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

3.5.1. Realizacja obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych

Spośród 18 skontrolowanych jednostek prowadzących miejski system monitoringu jedynie Urząd Miejski w Radomiu, Urząd Miejski w Nowym Tomyślu, Urząd Miasta w Piekary Śląskie oraz Urząd Miejski w Gnieźnie⁵⁷, wypełniły obowiązek zgłoszenia do rejestracji GIODO zbiorów danych z miejskiego monitoringu. Spełniły tym samym warunek określony w art. 46 ustawy o ochronie danych osobowych⁵⁸ przetwarzania tych danych⁵⁹. W trakcie kontroli NIK zgłoszenia dokonało kolejnych pięć jednostek⁶⁰.

Kierownicy skontrolowanych jednostek w wyjaśnieniach dotyczących rejestracji zbioru danych wskazywali na brak jasnych i szczegółowych regulacji prawnych odnoszących się bezpośrednio do danych osobowych z prowadzonego monitoringu miejskiego.

Niezapewnienie ochrony przetwarzanych danych osobowych uzyskiwanych w ramach miejskiego systemu monitoringu wizyjnego, z uwagi na brak odpowiednich środków organizacyjnych i technicznych stwierdzono w czterech skontrolowanych jednostkach⁶¹:

- w Straży Miejskiej w Siedlcach – komputer, na którym przegrywano zapisy obrazów znajdował się w pomieszczeniu dostępnym dla wszystkich pracowników Straży Miejskiej i nie posiadał żadnych haseł zabezpieczających. Indywidualne hasła dostępu do zbioru danych osobowych z monitoringu miejskiego, osoby je przetwarzające otrzymały dopiero w trakcie kontroli NIK.
- w Urzędzie Miejskim w Łęcznej – nie wprowadzono zabezpieczeń w postaci indywidualnych haseł dla każdego użytkownika (operatora monitoringu) do obsługi systemu, w tym kopiowania danych z rejestratorów.
- w Urzędzie Miasta w Łęczycy – studio monitoringu znajdowało się w pomieszczeniu przechodnim, a obraz zdarzeń wyświetlany na monitorach widoczny był dla osób nieuprawnionych przechodzących przez to pomieszczenie.
- w Urzędzie Miejskim w Katowicach – nie wyznaczono administratora danych gromadzonych z wykorzystaniem należącego do Miasta systemu monitoringu wizyjnego. Wszystkie uzyskane w ten sposób informacje nie zostały zabezpieczone żadnymi procedurami, uniemożliwiającymi ich nieuprawnione rozpowszechnianie. Pracownicy ochrony, obsługujący miejski system monitoringu, mieli możliwość zatrzymania/cofnięcia i wydrukowania obrazów. Pracownicy, zatrudnieni przez Klasztor Franciszkanów w Centrum Obserwacji, mogli obserwować osoby przebywające na zewnątrz bazyliki, a wolontariusze i praktykanci obsługujący Centrum Obserwacji przy ul. Kozielskiej 16 mieli możliwość odtwarzania nagrania zdarzeń, archiwizacji obrazu, zatrzymania (stop klatka) cofnięcia obrazu.

⁵⁷ Administratorem miejskiego systemu monitoringu w Warszawie jest Komenda Stołeczna Policji (jednostka nieobjęta niniejszą kontrolą).

⁵⁸ Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych administrator danych może rozpocząć ich przetwarzanie w zbiorze danych po zgłoszeniu tego zbioru Generalnemu Inspektorowi, chyba że ustawa zwalnia go z tego obowiązku. Natomiast administrator danych wrażliwych może rozpocząć ich przetwarzanie w zbiorze danych po zarejestrowaniu zbioru, chyba że ustawa zwalnia go z obowiązku zgłoszenia zbioru do rejestracji.

⁵⁹ Zgodnie z art. 53 ustawy o ochronie danych osobowych, kto będąc do tego obowiązany nie zgłasza do rejestracji zbioru danych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

⁶⁰ Urząd Miejski w Ozorkowie, Straż Miejska w Sieradzu, Urząd Miejski w Łęczycy, Urząd Miasta Kraśnik, Straż Miejska Miasta Zamość.

⁶¹ Zgodnie z art. 52 ustawy o ochronie danych osobowych, kto administrując danymi narusza choćby nieumyślnie obowiązek zabezpieczenia ich przed zabraniami przez osobę nieuprawnioną, uszkodzeniem lub zniszczeniem, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Do przetwarzania danych osobowych z monitoringu w pięciu jednostkach⁶² dopuszczone zostały osoby nieposiadające upoważnienia nadanego przez administratora danych, co było niezgodne z art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych.

Jako przyczynę nienadania stosownych upoważnień osobom przetwarzającym dane osobowe z monitoringu miejskiego podawano wątpliwości interpretacyjne dotyczące utrwalonego wizerunku jako danych osobowych.

W wystąpieniach pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) zgłoszenie zbiorów danych osobowych z miejskiego monitoringu wizyjnego do rejestracji GIODO,
- 2) zapewnienie środków technicznych i organizacyjnych umożliwiających zabezpieczenie obrazu z monitoringu przed dostępem osób nieuprawnionych,
- 3) dopuszczenie do przetwarzania danych osobowych zbioru z miejskiego systemu monitoringu wizyjnego wyłącznie osoby posiadające upoważnienia nadane przez administratora danych oraz prowadzenie ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania tych danych.

Kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o podjęciu działań w celu realizacji wniosków.

3.5.2. Realizacja obowiązków wynikających z Rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską)

Spośród 18 skontrolowanych jednostek prowadzących obserwację i rejestrowanie przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, w pięciu⁶³ przypadkach czynności te były wykonywane przez podmioty inne niż straż miejska. Do tych jednostek/podmiotów nie miały zastosowania przepisy rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską). Sposobu prowadzenia monitoringu wizyjnego przez te jednostki nie regulują również inne przepisy prawa.

W czterech strażach miejskich, prowadzących miejski monitoring, stwierdzono naruszenie przepisów § 2 rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską). Nieprawidłowości te polegały na niedokumentowaniu informacji z przebiegu czynności obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych⁶⁴ lub dokumentowaniu ich w ograniczonym zakresie⁶⁵.

⁶² Dotyczy to Straży Miejskiej w Siedlcach, Urzędu Miejskiego w Zabrzu, Urzędu Miasta Kraśnik, Urzędu Miejskiego w Katowicach, Urzędu Miejskiego w Radomiu gdzie dopiero w kwietniu 2012 r. tj. po uzyskaniu informacji o zarejestrowaniu zbioru danych osobowych „Monitoring miejski” w rejestrze GIODO, wydano upoważnienia operatorom monitoringu.

⁶³ Warszawa – monitoring wizyjny prowadzony był przez Zakład Obsługi Systemu Monitoringu Wizyjnego (jednostkę budżetową m.st. Warszawy).
Zabrze – monitoring wizyjny prowadzony był przez wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miejskiego w Zabrzu.
Katowice – Centra obsługi monitoringu obsługiwane były przez Policję i Straż Miejską jak również przez operatorów zatrudnionych przez Klasztor Franciszkanów (Centrum Obserwacji Klasztoru Franciszkanów), przez pracowników firmy ochroniarskiej (Centrum Obserwacji Miejskiego Ośrodka Sportu i rekreacji), przez wolontariuszy i praktykantów z Urzędu Pracy (Centrum Obserwacji Kozielska).

⁶⁴ Nieprawidłowości te stwierdzono w Straży Miejskiej w Ozorkowie; Straży Miejskiej w Kraśniku – do końca 2012 r.; Straży Miejskiej w Łęczycy – przez okres od początku 2010 r. do 1 stycznia 2012 r. oraz od 1 czerwca 2012 r. do 31 grudnia 2012r.

⁶⁵ Dotyczy: Straży Miejskiej w Łęczycy, gdzie nie dokumentowano daty i godziny rozpoczęcia i zakończenia czynności obserwowania.

Zarejestrowany obraz zdarzeń, niezawierający dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego albo postępowania w sprawach o wykroczenia lub dowodów mających znaczenie dla tych postępowań, był przechowywany przez okres nie krótszy niż 20 dni od daty nagrania i nie dłuższy niż 60 dni, a następnie podlegał zniszczeniu.

- *W jednym przypadku (Straż Miejska w Łęczycy) stwierdzono przechowywanie obrazów przez okres niezgodny z przepisami rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania. W przypadku trzech, spośród 11 kamer wchodzących w skład systemu monitoringu, przechowywano obrazy z okresu nawet do 102 dni od daty nagrania. Natomiast w przypadku jednej kamery, okres przechowywania obrazu był krótszy od ustalonego rozporządzeniem i wynosił do 19 dni. W wyniku korekty ustawień rejestratora jedynie dla dwóch kamer uzyskano prawidłowe okresy przechowywania obrazów. Korekta była nieskuteczna w przypadku dwóch pozostałych kamer, dla których okres przechowywania nagrań wynosił poniżej wymaganych 20 dni.*

We wszystkich skontrolowanych jednostkach zarejestrowany obraz zdarzeń w miejscach publicznych niszczone był w sposób automatyczny, po zapełnieniu się dysku. Proces ten dokonywany był poprzez zapisywanie aktualnego obrazu na miejscu wcześniej zarejestrowanych. Uniemożliwiało to strażom miejskim działanie w ramach dyspozycji określonej w § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską) tj. sporządzanie notatek służbowych z czynności niszczenia obrazów zdarzeń. W części *Uwagi i wnioski* niniejszej informacji, NIK wystąpiła o zmianę tego przepisu.

- *Straż Miejska w Ostrowcu Świętokrzyskim sporządziła jedną notatkę służbową wskazującą na zasady działania monitoringu, z wyraźnym zaznaczeniem, że parametry techniczne urządzenia wymuszają samoczynne niszczenie, poprzez nagrywanie, poprzednich zapisów.*

Na ryzyko nadmiernego obciążenia adresatów normy prawnej, poprzez nałożenie obowiązku dokumentowania niszczenia nagrań obrazów zdarzeń zwrócił uwagę już na etapie opracowywania projektu ww. rozporządzenia Zespół do Spraw Współpracy ze Strażami Gminnymi (Miejskimi)⁶⁶.

W wystąpieniach pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- 1) *prowadzenie dokumentacji z przebiegu czynności obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń, zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych,*
- 2) *przechowywanie zapisów archiwalnych przez czas wymagany rozporządzeniem w sprawie sposobu obserwowania.*

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o podjęciu działań w celu realizacji wniosków.

⁶⁶ Zespół utworzony Zarządzeniem nr 20 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie powołania Zespołu do Spraw Współpracy ze Strażami Gminnymi (Miejskimi) (Dz.Urz.MSWiA.01.10.32). Zespół był organem pomocniczym Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a w jego skład wchodziłi prócz przedstawicieli resortu spraw wewnętrznych i administracji, przedstawiciele samorządu terytorialnego, reprezentujący Związek Miast Polskich oraz Krajową Radę Komendantów Straży Miejskich i Gminnych. W uzasadnieniu projektu rozporządzenia Zespół zawarł uwagę że *Biorąc pod uwagę setki godzin zarejestrowanego obrazu (po upływie minimalnego okresu wskazanego przez ustawodawcę, po jakim obraz może być zniszczony – 20 dni) ewentualna komisja musiałaby poświęcić bardzo dużo czasu na przejrzenie każdego zarejestrowanego pliku zawierającego zarejestrowany obraz i każdorazowo poprzez funkcję usuwania musiałaby „ręcznie” usuwać tysiące plików, a następnie sporządzać z tej czynności protokół.*

W wystąpieniach pokontrolnych, przy dokonywaniu ogólnej oceny skontrolowanej działalności, zastosowano oceny opisowe oraz trójstopniową skalę ocen tj.: ocenę pozytywną, pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenę negatywną. Oceny opisowe stosowano w sytuacji, gdy sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawała prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą.

Ocenę pozytywną stosowano, gdy nie zostały stwierdzone nieprawidłowości, a uchybienia miały charakter formalny niepowodujący negatywnych następstw merytorycznych dla kontrolowanej działalności.

Ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, stosowano, gdy stwierdzono nieprawidłowości, ale nie miały one zasadniczego znaczenia dla kontrolowanej działalności.

Ocenę negatywną stosowano w przypadkach stwierdzenia działań nielegalnych, niegospodarnych lub nierzetelnych, w tym mających negatywne skutki finansowe oraz wpływających w sposób zasadniczy na kontrolowaną działalność.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała 76 wniosków pokontrolnych, w tym: do wojewodów – 10, do burmistrzów (prezydentów) miast – 46, do komendantów straży miejskich – 16, do Dyrektora ZOSM – 4 wnioski.

Z 76 wniosków, do dnia 9 stycznia 2014 r.: 44 – zostały zrealizowane, 31 – było w trakcie realizacji, a jeden wniosek nie został zrealizowany.

Finansowe skutki stwierdzonych nieprawidłowości wyniosły 77,2 tys. zł (kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami).

NIK poinformowała Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o ustaleniach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności w zakresie realizacji obowiązków wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych.

Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Prawie 89% z 335 miast wojewódzkich i powiatowych, do których Fundacja Panoptykon zwróciła się o udostępnienie informacji publicznej w zakresie monitoringu⁶⁷, odpowiedziało, że zainstalowane są w nich kamery finansowane z lokalnego budżetu. Dotyczy to wszystkich miast wojewódzkich oraz 86% pozostałych miast powiatowych. W 75% miast kamery zintegrowane są w ramach miejskiego systemu monitoringu. Miejskie systemy monitoringu wizyjnego prowadzone są przez: straż gminną (miejską), jednostki gminy inne niż straż gminna (miejska) wchodzące w skład struktury organizacyjnej gminy bądź z niej wydzielone, Policję, firmy zewnętrzne (np. ochroniarskie). Aktualne regulacje prawne dotyczą prowadzenia miejskiego monitoringu wizyjnego miejsc publicznych przez Policję i straż gminną (miejską). Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁶⁸ w granicach swych zadań Policja w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo śledcze i administracyjno-porządkowe. Przy tych czynnościach policjanci mają prawo: obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych podejmowanych na podstawie ustawy – także i dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom (art. 15 ust. 1 pkt 5a).

Straż gminna (miejska) posiada z kolei uprawnienie określone w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, do prowadzenia monitoringu w związku z realizowanymi zadaniami, gdy jest to niezbędne do wykonywania zadań. Kwestie związane z wykonywaniem monitoringu przez straż gminną uregulowane zostały dodatkowo w rozporządzeniu Rady Ministrów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską). Nadzór nad wykonywaniem uprawnienia przez straż gminną (miejską) w zakresie monitoringu sprawuje wojewoda, przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji działającego w jego imieniu.

Gminy powierzają prowadzenie miejskiego systemu monitoringu strażom gminnym (miejskim) jak również innym jednostkom organizacyjnym gminy lub podmiotom zewnętrznym (np. firmom ochroniarskim, fundacji czy kościołowi). W świetle aktualnych przepisów prawnych, brak jest regulacji określających zasady prowadzenia monitoringu przez podmioty inne niż straż gminna czy Policja, jak również określających zasady nadzoru nad tymi podmiotami.

W art. 47 Konstytucji RP zostało przyznane każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym. Ponieważ monitoring służy do obserwacji i rejestrowania zachowania poszczególnych osób stanowi bezsprzecznie ograniczenie tychże praw i wolności obywatelskich.

W krajach Europy przyjęto różne rozwiązania dotyczące monitoringu wizyjnego⁶⁹ np.:

- w Austrii, ustawa oddziela regulacje prawne związane z monitoringiem wizyjnym od innych ustaw dotyczących ochrony danych, zawiera definicję monitoringu wizyjnego. Precyzuje kwestię zasadności monitoringu wizyjnego, a w szczególności celów nagrywania i okresu archiwizowania nagranego materiału. Utrwalone cyfrowo dane powinny być co do zasady usuwane po upływie

⁶⁷ Wyniki badania przeprowadzonego przez Fundację Panoptykon.

⁶⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.

⁶⁹ Fundacja Panoptykon *Regulacje prawne monitoringu wizyjnego, zarys rozwiązań przyjętych w różnych państwach.*

- 72 godzin, a osoby zarejestrowane przez urzędnia monitorujące mają prawo domagać się kopii materiału z ich udziałem. Powołana jest Specjalna Komisja Ochrony Danych odpowiedzialna m.in. za rejestrację i kontrolę urzędzeń monitorujących, także na terenie posiadłości prywatnych;
- w Szwecji, co do zasady wymagane jest zezwolenie na zainstalowanie kamery monitorującej miejsce publiczne. Odpowiednie zezwolenie wydawane jest przez urząd wojewódzki, który jest jednocześnie organem nadzorującym funkcjonowanie monitoringu wizyjnego;
 - w Wielkiej Brytanii wprowadzono obowiązek informowania o obecności kamer. Takie informacje muszą być widoczne i czytelne oraz zawierać dane operatora systemu monitoringu. Znaki muszą być stosowane przez wszystkie podmioty korzystające z monitoringu. Gdy osobę uchwycą przez monitoring da się zidentyfikować, nagranie traktowane jest jak dane osobowe. W takiej sytuacji przetwarzanie danych musi być zgodne z zasadami wyrażonymi w ustawie o ochronie danych i służyć jednemu z wymienionych w niej celów.

W Polsce natomiast, brak jest systemowych rozwiązań prawnych, które ustanawiałyby zasady dotyczące prowadzenia monitoringu miejsc publicznych. Uregulowania w tym zakresie dotyczą prowadzenia monitoringu przez straż gminną (miejską), które swym zakresem podmiotowym nie obejmują innych podmiotów, jednostek prowadzących monitoring miejsc publicznych.

Straż gminna (miejska), prowadzenie monitoringu, ewidencji wyposażenia, obowiązki wynikające z ustawy o ochronie danych osobowych do prowadzonego monitoringu

W myśl art. 6 ustawy o strażach gminnych (miejskich), straż gminna jest jednostką organizacyjną gminy, która może być umiejscowiona w strukturze urzędu gminy. Strażą kieruje komendant (art. 7), którego przełożonym jest wójt, burmistrz (prezydent miasta). Szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez radę gminy, a w przypadku umiejscowienia straży w strukturze urzędu, przez wójta, burmistrza (prezydenta) miasta – art. 8 ust. 2 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o strażach gminnych (miejskich), z prawa do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych straż może korzystać w związku z realizowanymi zadaniami określonymi w art. 11 ust. 1⁷⁰ i art. 10⁷¹ pod warunkiem, że czynności te są niezbędne do wykonywania zadań oraz w celu:

⁷⁰ Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o strażach do zadań straży należy w szczególności:

- 1) ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- 2) czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym,
- 2a) kontrola publicznego transportu zbiorowego – w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. Nr 5, poz. 13 ze zm.),
- 3) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,
- 4) zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia,
- 5) ochrona obiektów komunalnych i urzędzeń użyteczności publicznej,
- 6) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych,
- 7) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorzienia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób,
- 8) informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- 9) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

⁷¹ Zgodnie z art. 10 ustawy o strażach gminnych (miejskich), straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Zadania te wykonują pracownicy straży, po ukończeniu z wynikiem pozytywnym szkolenia podstawowego, o którym mowa w art. 25 ustawy.

- 1) utrwalenia dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia,
- 2) przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- 3) ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej.

Ponadto straż przy wykonywaniu tych czynności, stosownie do art. 12 ust. 1a ustawy o strażach gminnych (miejskich) ma obowiązek respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka. Czynności te powinny być wykonywane w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, wobec której zostają podjęte.

Rada Ministrów, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 11 ust. 3 ustawy o strażach gminnych, wydała rozporządzenie w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską). Zgodnie z tym rozporządzeniem straż gminna (miejska) realizuje prawo do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, w sposób: 1) zdalny – przy użyciu urządzeń umożliwiających przekazywanie obrazu zdarzeń na odległość; 2) bezpośredni – w przypadku prowadzenia przez strażnika gminnego (miejskiego) obserwacji i rejestracji obrazu w miejscu zdarzenia. Zgodnie z § 2 przywołanego rozporządzenia straż ma obowiązek dokumentowania przebiegu czynności obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych: 1) datę, godzinę rozpoczęcia i zakończenia czynności; 2) imię i nazwisko oraz stanowisko osoby dokumentującej; 3) opis zdarzenia naruszającego porządek publiczny, ze wskazaniem miejsca i wyniku obserwacji. Zarejestrowany obraz zdarzeń, niezawierający dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego albo postępowania w sprawach o wykroczenia lub dowodów mających znaczenie dla tych postępowań, przechowuje się przez okres nie krótszy niż 20 dni od daty dokonania nagrania i nie dłuższy niż 60 dni, a następnie podlega on zniszczeniu. Z czynności tej sporządza się notatkę służbową. Notatka służbowa powinna zawierać w szczególności: czas i miejsce zarejestrowanego obrazu zdarzeń podlegającego zniszczeniu; sposób zniszczenia; imię, nazwisko i stanowisko służbowe osoby dokonującej zniszczenia; czas i miejsce zniszczenia; podpis osoby dokonującej zniszczenia.

Zgodnie z art. 9a ust.1 pkt 2 i 3 ustawy o strażach gminnych (miejskich), straż prowadzi ewidencję wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, broni palnej, urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów, ewidencję wyników działań straży.

Stosowanie do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży⁷², ewidencję etatów i wyposażenia prowadzi się w oparciu o dane liczbowe według stanu na dzień aktualizacji, a ewidencję wyników działań straży prowadzi się w oparciu o dane liczbowe, a w przypadku mandatów karnych – w oparciu o dane liczbowe i kwotowe, za okres od dnia 1 stycznia do dnia aktualizacji w danym roku (§ 3 ust. 1 i 2). Straż ma obowiązek aktualizacji danych zawartych w ewidencji na bieżąco, nie rzadziej niż raz na pół roku, według stanu na dzień 30 czerwca i 31 grudnia (§ 4).

⁷² Dz. U. z 2013 r., poz. 639.

Wzór ewidencji, określony w załączniku do rozporządzenia, przewiduje obowiązek wykazania w niej liczby m.in. środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

W zakresie nagrań obrazów z monitoringu, jako zbioru danych osobowych (utrwalonego wizerunku osoby, sposobu zachowywania się), Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych⁷³ stwierdził m.in., że jeżeli monitoring służy jedynie do podglądu danego miejsca, a nagranie nie jest zachowywane na twardym dysku komputera czy jakimkolwiek innym nośniku, to wówczas trudno mówić o przetwarzaniu danych osobowych. Z danymi osobowymi mamy natomiast do czynienia wówczas, gdy obraz z kamer zawiera wizerunki osób i jest utrwalony w systemie monitoringu na elektronicznym nośniku. W przypadku, gdy taki zestaw danych zostanie skatalogowany poprzez przyporządkowanie indeksów do fragmentów nagrań zawierających wizerunki osób, wówczas należy uznać, że jest tworzony zbiór danych osobowych. Z danymi osobowymi mamy do czynienia także w sytuacji, kiedy system, który jest instalowany równolegle z monitoringiem, umożliwia powiązanie konkretnych nagrań z konkretną osobą. Organy odpowiedzialne za gromadzenie i przechowywanie zapisów z kamer muszą stosować się wprost do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, co - biorąc pod uwagę specyfikę monitoringu wizyjnego - nie jest zadaniem łatwym. Nie zawsze wiadomo na przykład, jak zastosować przepisy dotyczące obowiązków administratora danych, wśród których wymienić można obowiązek informacyjny, jak również uprawnień osób, których dane dotyczą (choćby ich prawo do żądania uzupełnienia czy uaktualnienia danych). Fakt, że zapisy z monitoringu miejskiego nie zawsze są związane z przetwarzaniem danych osobowych wcale nie zwalnia organy, które są w ich posiadaniu, z obowiązku zabezpieczania takich informacji przed dostępem osób nieuprawnionych.

Kontrole przeprowadzone przez GIODO w wybranych strażach miejskich wykazały, że w związku z wykonywaniem zadań określonych w ustawie o strażach gminnych, strażę te stosują systemy monitoringu wizyjnego w celu obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych. Przy użyciu systemów monitoringu wizyjnego strażę miejskie utrwały m. in. następujące informacje: wizerunek osób, informacje o sposobie zachowania się osób oraz ich obecności w określonych miejscach, a także numery rejestracyjne pojazdów. Strażę dokonują identyfikacji osoby, której wizerunek został zarejestrowany przez system monitoringu wizyjnego wyłącznie w przypadku, gdy osoba ta naruszyła przepisy prawa.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, w wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdził, że zbieranie danych przy użyciu systemów monitoringu wizyjnego przez strażę miejskie odbywa się w celach związanych z ewentualną identyfikacją osób, których te dane dotyczą. Strażę miejskie dysponując uprawnieniami wynikającymi z ustawy o strażach gminnych, w tym posiadając prawo dostępu do informacji zawartych w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, mają możliwość ustalenia tożsamości osób, których dane zostały zarejestrowane przez system monitoringu wizyjnego. Zatem informacje te należy uznać za dane osobowe w rozumieniu art. 6 ustawy o ochronie danych osobowych. Wskazał, że dostęp do danych osobowych, przetwarzanych przez strażę miejskie w systemach monitoringu wizyjnego, był możliwy według kryterium miejsca zdarzenia (obraz z każdej z kamer monitoringu był zapisywany na odrębnej ścieżce -

⁷³ Opracowanie pt. „Zagadnienia dotyczące monitoringu wizyjnego w działalności Biura GIODO”, ww.giodo.gov.pl/plik/id_p/2872/j/pl/

wyodrębnionym obszarze na dysku komputera) oraz chronologicznie według kryterium daty i czasu zdarzenia, co pozwala uznać taki zbiór za zbiór danych osobowych w rozumieniu art. 7 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

Zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych (art. 7) ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) zbiorze danych – rozumie się przez to każdy posiadający strukturę zestaw danych o charakterze osobowym, dostępnych według określonych kryteriów, niezależnie od tego, czy zestaw ten jest rozproszony lub podzielony funkcjonalnie,
- 2) przetwarzaniu danych – rozumie się przez to jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych,
- 2b) zabezpieczeniu danych w systemie informatycznym – rozumie się przez to wdrożenie i eksploatację stosownych środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę danych przed ich nieuprawnionym przetwarzaniem,
- 3) usuwaniu danych – rozumie się przez to zniszczenie danych osobowych lub taką ich modyfikację, która nie pozwoli na ustalenie tożsamości osoby, której dane dotyczą,
- 4) administracji danych – rozumie się przez to organ, jednostkę organizacyjną, podmiot lub osobę, o których mowa w art. 3 (m.in. organów samorządu terytorialnego oraz do państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych) decydujące o celach i środkach przetwarzania danych osobowych.

Administrator danych jest obowiązany zastosować środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych odpowiednią do zagrożeń oraz kategorii danych objętych ochroną, a w szczególności powinien zabezpieczyć dane przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranieniem przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem. Zobowiązany jest również do: prowadzenia dokumentacji opisującej sposób przetwarzania danych oraz środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych, wyznaczenia administratora bezpieczeństwa informacji, nadzorującego przestrzeganie zasad ochrony, chyba że sam wykonuje te czynności (art. 36 ustawy o ochronie danych osobowych), prowadzenia ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych (art. 39 ust.1), która powinna zawierać: imię i nazwisko osoby upoważnionej; datę nadania i ustania oraz zakres upoważnienia do przetwarzania danych osobowych; identyfikator, jeżeli dane są przetwarzane w systemie informatycznym. Do przetwarzania danych mogą być dopuszczone wyłącznie osoby posiadające upoważnienie nadane przez administratora danych (art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych), osoby te, są obowiązane zachować w tajemnicy te dane osobowe oraz sposoby ich zabezpieczenia (art. 39 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych).

Administrator danych jest obowiązany zgłosić zbiór danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie oraz każdą zmianę informacji zawartej w zgłoszeniu w terminie 30 dni od dnia jej dokonania.

Zgłoszenie zbioru danych do rejestracji (art. 41 ustawy o ochronie danych osobowych) powinno zawierać: wniosek o wpisanie zbioru do rejestru zbiorów danych osobowych, oznaczenie administratora danych i adres jego siedziby lub miejsca zamieszkania, w tym numer identyfikacyjny rejestru podmiotów gospodarki narodowej, jeżeli został mu nadany, oraz podstawę prawną upoważniającą do prowadzenia zbioru, a w przypadku powierzenia przetwarzania danych

podmiotowi, o którym mowa w art. 31, lub wyznaczenia podmiotu, o którym mowa w art. 31a, oznaczenie tego podmiotu i adres jego siedziby lub miejsca zamieszkania, cel przetwarzania danych, opis kategorii osób, których dane dotyczą, oraz zakres przetwarzanych danych, sposób zbierania oraz udostępniania danych, informację o odbiorcach lub kategoriach odbiorców, którym dane mogą być przekazywane, opis środków technicznych i organizacyjnych zastosowanych w celach określonych w art. 36-39, informację o sposobie wypełnienia warunków technicznych i organizacyjnych, określonych w przepisach, o których mowa w art. 39a, informację dotyczącą ewentualnego przekazywania danych do państwa trzeciego.

Zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych (art. 52), kto administrując danymi narusza choćby nieumyślnie obowiązek zabezpieczenia ich przed zabraniem przez osobę nieuprawnioną, uszkodzeniem lub zniszczeniem, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Kto będąc do tego obowiązany nie zgłasza do rejestracji zbioru danych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 53).

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji rozporządzeniem z dnia 29 kwietnia 2004 r.⁷⁴ określił: sposób prowadzenia i zakres dokumentacji opisującej sposób przetwarzania danych osobowych oraz środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych odpowiednią do zagrożeń oraz kategorii danych objętych ochroną; podstawowe warunki techniczne i organizacyjne, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych; wymagania w zakresie odnotowywania udostępniania danych osobowych i bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych. Natomiast rozporządzeniem z dnia 11 grudnia 2008 r.⁷⁵ określił wzór zgłoszenia zbioru danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych.

Współpraca straży gminnych (miejskich) z Policją

Obowiązek współpracy straży gminnych (miejskich) z Policją powstaje w chwili utworzenia straży gminnej (miejskiej) i przekazania uchwały powołującej straż właściwemu terytorialnie komendantowi wojewódzkiemu (Stołecznemu) Policji⁷⁶. W tym celu wójt, burmistrz (prezydent miasta) może zawierać z właściwym terytorialnie komendantem Policji porozumienie o współpracy straży i Policji⁷⁷.

Współpraca Policji i straży ma polegać w szczególności na⁷⁸:

- 1) stałej wymianie informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego,
- 2) zorganizowaniu systemu łączności Policji i straży, uwzględniającego lokalne potrzeby i możliwości oraz zapewniającego utrzymanie stałej łączności między jednostkami Policji i straży,
- 3) koordynowaniu rozmieszczenia służb policyjnych i straży, z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie,

⁷⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 100, poz. 1024).

⁷⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru zgłoszenia zbioru danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (Dz. U. Nr 229, poz. 1536).

⁷⁶ § 1 rozporządzenia w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy.

⁷⁷ Art. 9 ust. 4 ustawy o strażach gminnych.

⁷⁸ Art. 9 ust. 5 ustawy o strażach gminnych.

- 4) wspólnym prowadzeniu działań porządkowych w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach publicznych,
- 5) organizowaniu wspólnych szkoleń oraz ćwiczeń policjantów i strażników gminnych (miejskich),
- 6) wymianie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Współpraca w tym zakresie, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie form współpracy straży gminnej z Policją (§ 2) jest realizowana w szczególności przez:

- 1) okresowe spotkania komendantów lub osób przez nich wyznaczonych, w celu dokonywania ocen zagrożenia bezpieczeństwa ludzi oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego, a także wytyczania wspólnych zadań (które powinny się odbywać nie rzadziej niż raz na kwartał),
- 2) wzajemne, bieżące konsultacje w zakresie wykonywanych zadań,
- 3) organizowanie odpraw w przypadku konieczności podjęcia wspólnych zadań straży i Policji,
- 4) wyznaczenie strażników gminnych (miejskich) i policjantów do utrzymywania bieżących kontaktów.

Nadzór wojewody nad strażą gminną (miejską), jednostkami samorządu terytorialnego, Policją

Wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. Wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej (art. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie). Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach (art. 12 ww. ustawy). Sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli należą zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy.

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wojewoda ma prawo żądać informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych (art. 88).

Ogólny zakres kompetencji wojewody w zakresie zapewnienia porządku publicznego wynika z art. 22 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, która jako jedno z działań wojewody wskazuje *zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczanie i usuwanie ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach.*

Uprawnienia wojewody w zakresie nadzoru nad strażami gminnymi (miejskimi) reguluje ustawa o strażach gminnych. Zgodnie z tą ustawą nadzór nad działalnością strażników 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 imieniu⁷⁹. 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 ochrony 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. Wojewoda sprawuje również nadzór w zakresie prawidłowości prowadzenia przez straż gminną ewidencji wyposażenia, w tym środków technicznych służących od obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów, wyników działań straży (art. 9 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 9a ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o strażach gminnych).

Formy sprawowanego nadzoru precyzuje art. 9 ust. 3 ustawy o strażach gminnych wymieniając:

- przeprowadzanie okresowych lub doraźnych kontroli, obejmujących całość (kontrole kompleksowe) lub część spraw poddanych nadzorowi (kontrole problemowe),
- wydawanie zaleceń pokontrolnych oraz kontrolę prawidłowości i terminowości ich realizacji (kontrole sprawdzające),
- podejmowanie innych czynności zmierzających do usunięcia stwierdzonych uchybień i zapobiegania ich powstawaniu.

Tryb sprawowanego nadzoru, a w szczególności działalności kontrolnej, określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2009r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich) wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 9 ust. 6 ustawy o strażach gminnych. Wojewoda w porozumieniu z komendantem wojewódzkim (Stołecznym) Policji sporządza plan kontroli okresowych na rok kalendarzowy, w terminie do dnia 30 listopada poprzedniego roku (§ 3). W razie potrzeby, wojewoda w porozumieniu z komendantem wojewódzkim (Stołecznym) Policji może zarządzić kontrolę doraźną (§ 4). Kontrole przeprowadzają, wyznaczeni przez komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji funkcjonariusze Policji lub pracownicy komendy wojewódzkiej (Stołecznej) Policji. Wojewoda w celu zapewnienia zgodnego z prawem działania straży funkcjonujących na terenie województwa dokonuje oceny wyników kontroli przeprowadzonych w danym roku i sporządza wnioski dla tych straży (§ 13).

⁷⁹ To założenie jest zgodne z poglądem wypowiedzianym przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 4 maja 1998 r. (sygn. K 38/97), stwierdził, że utrzymanie porządku publicznego na terenie gminy jest tego rodzaju zadaniem własnym o charakterze publicznym, którego wypełnianie nakłada na organy gmin obowiązki inne, niż te, jakie są następstwem wykonywania zadań własnych o charakterze gospodarczym. Trybunał Konstytucyjny dodał dalej, że „uprawnienia straży gminnych mają charakter policyjny, a więc służą także realizacji zadań publicznych państwa, nie zmienia faktu, iż tworzone są one i działają dla ochrony porządku na terenie gmin, spełniając rolę służebną wobec społeczności lokalnych (art. 1 ustawy).

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o strażach gminnych (miejskich), w sprawach, w których nadzór nie został przypisany wojewodzie, związanych z działalnością straży gminnych (miejskich) nadzór nad działalnością strażników należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego miejscowo dla działania straży.

Istotną rzeczą z punktu widzenia funkcjonowania Policji w strukturze administracji rządowej w województwie jest tak zwane uprawnienie informacyjne wojewody wobec Policji. Oznacza to, że komendant wojewódzki Policji corocznie składa wojewodzie zbiorcze informacje z obszaru województwa o współpracy pomiędzy strażami gminnymi a Policją, na podstawie informacji o współpracy otrzymanych od komendantów straży oraz właściwych terytorialnie komendantów Policji (§ 4 rozporządzenia w sprawie form współpracy straży gminnej z Policją). Wymóg ten daje wojewodzie możliwość zapoznania ze stanem tej współpracy, a także pozwala na podjęcie działań w charakterze zwierzchnika-koordynatora, wobec danego komendanta, celem realizacji obowiązku współpracy pomiędzy Policją a strażą gminną.

Informacja o źródłach danych i ustaleń stanowiących podstawę sporządzenia informacji

Podstawą sporządzenia informacji o wynikach kontroli funkcjonowania miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego były w szczególności wystąpienia pokontrolne skierowane do 31 jednostek objętych kontrolą, w tym do sześciu wojewodów, sześciu komendantów straży miejskiej, 18 burmistrzów/prezydentów miast oraz do Dyrektora Zakładu Obsługi Systemu Monitoringu.

W trakcie kontroli korzystano z pomocy biegłego w dziedzinie prawa samorządowego, w celu wydania i przedstawienia opinii prawnej dotyczącej legalności prowadzenia przez inne, niż straże gminne, jednostki organizacyjne gminy lub inne podmioty działające na zlecenie gminy miejskiego systemu monitoringu wizyjnego (obserwacji i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych).

Formułując uwagi i wnioski dotyczące potrzeby uregulowania zasad prowadzenia miejskiego monitoringu wizyjnego wykorzystano, poza ustaleniami kontrolnymi, Pismo Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2010 r. znak DOLiS-035-2114/09 oraz pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 marca 2013 r. znak RPO-647548-I/10/KMŁ.

Przy opracowaniu treści Załącznika nr 1 *Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych* korzystano z dostępnych w internecie artykułów tj.:

- a) Fundacja Panoptykon „*Monitoring w polskich miastach w oczach społeczeństwa*” – w zakresie wyników analiz danych dotyczących miejskiego monitoringu wizyjnego otrzymanych od 335 miast na wnioski o udostępnienie informacji publicznej.
- b) Fundacja Panoptykon „*Regulacje prawne monitoringu wizyjnego, zarys rozwiązań przyjętych w różnych państwach*” – w zakresie przedstawienia przykładowych rozwiązań prawnych dotyczących funkcjonowania miejskiego monitoringu wizyjnego.

Wykaz najważniejszych aktów normatywnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. 2013 r., poz. 1383).
4. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich) (Dz. U. Nr 220, poz. 1733 ze zm.).
9. Rozporządzenie 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 współpracy (Dz. U. Nr 220, poz. 1732).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską) (Dz. U. Nr 220, poz. 1720).
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży (Dz. U. z 2013 r., poz. 639).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 100, poz. 1024).
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru zgłoszenia zbioru danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (Dz. U. Nr 229, poz. 1536).

Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole, a także ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności, zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK	Jednostka organizacyjna NIK, przeprowadzająca kontrolę
1.	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach	Zygmunt Łukaszczyk	P(n)	Delegatura w Katowicach
2.	Urząd Miasta w Katowicach	Piotr Uszok	P(n)	
3.	Urząd Miasta w Piekarach Śląskich	Stanisław Korfanty	N	
4.	Urząd Miejski w Zabrze	Małgorzata Mańka-Szulik	P	
5.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach	Bożentyna Pałka-Koruba	Ocena opisowa	Delegatura w Kielcach
6.	Urząd Miasta w Kielcach	Wojciech Lubawski	P	
7.	Straż Miejska w Kielcach	Władysław Kozieł	P(n)	
8.	Urząd Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim	Jarosław Wilczyński	P(n)	
9.	Straż Miejska w Ostrowcu Świętokrzyskim	Andrzej Kaniewski	P	
10.	Urząd Miejski w Starachowicach	Wojciech Bernatowicz	P	
11.	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Jolanta Szolno-Koguc	Ocena opisowa	Delegatura w Lublinie
12.	Urząd Miasta Kraśnik	Mirosław Włodarczyk	P(n)	
13.	Urząd Miejski w Łęcznej	Teodor Kosiarski	P(n)	
14.	Urząd Miasta Zamość	Marcin Zamoyski	P	
15.	Straż Miejska Miasta Zamość	Krzysztof Adamczyk	P(n)	
16.	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	Jolanta Chełmińska	P	Delegatura w Łodzi
17.	Urząd Miejski w Łęczycy	Andrzej Olszewski	P(n)	
18.	Urząd Miejski w Ozorkowie	Jacek Socha	P(n)	
19.	Urząd Miasta Sieradz	Jacek Walczak	P	
20.	Straż Miejska w Sieradzu	Marek Pacyna	P	
21.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	Piotr Florek	P(n)	Delegatura w Poznaniu
22.	Urząd Miejski w Gnieźnie	Jacek Kowalski	N	
23.	Urząd Miejski w Nowym Tomyślu	Henryk Helwing	P	
24.	Urząd Miasta Poznania	Ryszard Grobelny	P(n)	
25.	Straż Miejska Miasta Poznania	Wojciech Ratman	P(n)	

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności, zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK	Jednostka organizacyjna NIK, przeprowadzająca kontrolę
26.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	Jacek Kozłowski	N	Delegatura w Warszawie
27.	Urząd Miejski w Radomiu	Andrzej Kosztowniak	P	
28.	Urząd Miasta w Siedlcach	Wojciech Kudelski	P(n)	
29.	Straż Miejska w Siedlcach	Sławomir Garucki	P(n)	
30.	Urząd miasta stołecznego Warszawy	Hanna Gronkiewicz-Waltz	P	
31.	Zakład Obsługi Systemu Monitoringu	Jacek Gniadek	P(n)	

* Skala ocen: pozytywna (P), pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości P(n), negatywna (N).

Zestawienia danych liczbowych

Tabela nr 1

Zestawienie wydatków na miejski system monitoringu wizyjnego w latach 2010–2012

Monitoring miejski w	Wydatki na budowę modernizację/ modernizację miejskiego systemu monitoringu w latach 2010–2012 (tys. zł)	Łącznie wydatki na miejski system monitoringu wizyjnego w latach 2010–2012 (tys. zł)
Zabrze	0	1641,69
Piekarach Śląskich		1036,9
Katowicach	1345	1954,7
Kielcach	1729	2566
Ostrowcu Świętokrzyskim	836	1648
Starachowicach	12,81	449,81
Zamościu	1240,3	1741,4
Łącznej	374,8	625,3
Kraśniku	332,9	374,9
Sieradzu	23	452,9
Ozorkowie	79,4	101,33
Łęczycy	288,2	308,7
Poznaniu	8484	13276,6
Gnieźnie	0	767,4
Nowym Tomysłu	0	92
Warszawie	3415,5	45515,3
Radomiu	1067,8	6760,28
Siedlcach	210	978,2
Razem	19438,71	80291,41

Tabela nr 2

Liczba kamer wchodzących w skład poszczególnych miejskich systemów monitoringu. Budowa i rozbudowa miejskich systemów monitoringu

Monitoring miejski w	Liczba kamer 2010 r.	Liczba kamer 2012	Zwiększenie liczby kamer
Zabrze	24	24	0
Piekarach Śląskich	18	18	0
Katowicach	30	46	16
Kielcach	61	95	34
Ostrowcu Świętokrzyskim	70	70	0
Starachowicach	16	16	0
Zamościu	11	71	60
Łęcznej	7	10	3
Kraśniku	24	25	1
Sieradzu	16	17	1
Ozorkowie	0	10	10
Łęczycy	8	9	1
Poznaniu	167	251	84
Gnieźnie	13	13	0
Nowym Tomysłu	6	6	0
Warszawie	306	323	17
Radomiu	61	61	0
Siedlcach	8	12	4
Razem	846	1077	231

Tabela nr 3

Zestawienie kosztów funkcjonowania liczby obsługi i liczby kamer miejskiego systemu monitoringu

Monitoring miejski w	Koszty funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego w latach 2010–2012			liczba kamer	Obsługa systemu (liczba etatów)
	(w tys. zł)	w tym: osobowe (wynagrodzenia z pochodnymi (w tys. zł)	w tym: eksploatacyjne (tys. zł)		
Zabrze	1642	1114	528	24	Wydział Urzędu Miasta (11 – osoby cywilne)
Piekarach Śląskich	1037	790	247	18	Firma ochroniarska – zewnętrzna
Katowicach	610	0	610	2010 r. – 30 2011 r. – 30 2012 r. – 46	System monitoringu składał się z pięciu niezależnych podsystemów obsługiwanych przez różne podmioty m.in. strażników miejskich, Policję, operatorów zatrudnianych przez Klasztor Franciszkanów, operatorów firmy ochroniarskiej.
Kielcach	837	630	207	2011 r. – 61 2012 r. – 95	Straż Miejska (od XI.2011 r. – 13 – osoby cywilne)
Ostrowcu Świętokrzyskim	812	756	56	70	Straż Miejska (5 – strażnicy miejscy)
Starachowicach	437	368	69	16	Straż Miejska (4 – osoby cywilne)
Zamościu	501	469	32	2010 r. – 11 2011 r. – 31 2012 r. – 71	Straż Miejska 2010r. i 2011r. – 5 – osoby cywilne, 2012r. – 6 – osoby cywilne
Łącznej	250	212	38	2010 r. – 2011 r. – 7 2012 r. – 10	Straż Miejska. Do września 2012r. dwie osoby cywilne i jeden strażnik miejski, od października 2012 r. – trzy osoby cywilne i jeden strażnik miejski
Kraśniku	42	0	42	2010 r. – 2011 r. – 24 2012 r. – 25	dyżurny Staży Miejskiej
Sieradzu	430	342	88	2010 r. – 2011 r. – 16 2012 r. – 17	dyżurny Straży Miejskiej

Monitoring miejski w	Koszty funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego w latach 2010–2012			liczba kamer	Obsługa systemu (liczba etatów)
	(w tys. zł)	w tym: osobowe (wynagrodzenia z pochodnymi (w tys. zł))	w tym: eksploatacyjne (tys. zł)		
Ozorkowie	22	22	0,3	2011 r. – 6 2012 r. – 10	Straż Miejska w 2012r. – 1/2 etatu osoba cywilna
Łęczycy	21		21	2010 r. – 8 2012 r. – 9	Straż Miejska Strażnik (średnio ok. 4 godz. dziennie)
Poznaniu	4793	3923	870	2010 r. – 167 2012 r. – 251	Straż Miejska 2010r. – średnio 38 (trzech strażników i 35 osoby cywilne) 2011r. – średnio 39 (7 strażników i 32 osoby cywilne) 2012 – średnio 37 (24 strażników i 13 osoby cywilne)
Gnieźnie	767	623	144	13	Straż Miejska 6 – osoby cywilne
Nowym Tomyślu	81,5	70,1	11,4	2010 r. – 2012 r. – 6 2013 r. – 10	Straż Miejska Jedna osoba cywilna od 2011 r.
Warszawie	42100	37562	4538	2010 r. – 306 2011 r. – 318 2012 r. – 323	Zakład Obsługi Systemu Monitoringu średnio 205 osób w tym w centrach ogładowych średnio 185 osób
Radomiu	5692	5293	399	61	Wydział Urzędu Miasta 2010r. – średnio 39 osób cywilnych 2011r. – średnio 47 osób cywilnych 2012r. – średnio 46 osób cywilnych
Siedlcach	768	666	102	2010 r. – 8 2011 r. – 11 2012 r. – 12	Straż Miejska 2010 – trzech strażników miejskich 2011 – czterech strażników miejskich 2012 – pięciu strażników miejskich

Tabela nr 4

Zestawienie zdarzeń zaobserwowanych przy pomocy miejskiego systemu monitoringu wizyjnego w latach 2010–2013

Monitoring miejski w	Włamania do pojazdów	Włamania do obiektów	Pobicia i rozboje	Kradzieże	Dewastacje mienia	Zakłócanie ładu i porządku publicznego	Spożywanie alkoholu w miejscach zabronionych	Osoby nietrzeźwe	Zanieczyszczenie terenu, wykryt. porządkowe	Nieprawidłowe parkowanie	Zdarzenia w ruchu drogowym	Łamanie przepisów dot. handlu	Inne zdarzenia	Razem
Warszawie	0	55	2333	427	809	3396	4737	17910	0	0	10430	0	15697	55794
Poznaniu	0	0	333	121	508	240	4724	1249	3012	9469	53	617	5837	26163
Radomiu	0	4	47	23	43	2321	0	126	3240	876	0	0	8053	14733
Gnieźnie	1	10	69	14	115	263	539	181	61	10923	178	7	23	12451
Zamościu	1	0	102	39	364	228	1189	301	302	413	7216	17	1052	11224
Kielcach	0	0	59	7	37	5	598	179	58	142	6946	2	53	8086
Zabrzu	1	2	193	38	432	219	1046	582	8	293	153	38	357	3362
Starachowicach	1	1	16	28	190	59	412	103	215	172	1954	30	206	3387
Ostrowcu Świętokrzyskim	0	1	3	16	45	175	1392	53	168	370	109	43	671	3046
Piekarach Śląskich	285	31	35	128	79	95	131	47	25	1052	518	60	281	2767
Ozorkowie	2	0	0	0	2	0	0	0	0	1682	2	0	0	1688
Łęcznej	0	0	0	0	1	19	54	7	19	1701	3	0	87	1891
Sieradzu	2	2	27	0	44	103	189	67	60	310	56	10	101	971
Siedlcach	4	11	18	24	26	31	55	117	32	440	46	4	68	876
Łęczycy	0	0	0	1	6	1	11	43	15	273	10	34	1	395
Nowym Tomyślu	0	0	0	3	1	83	11	0	4	225	14	0	2	343
Katowicach*	0	0	0	0	0	72	10	149	30	657	8	98	338	5204
Kraśniku**	0	1	7	11	4	2	6	1	1	0	6	0	5	44
Razem	297	118	3242	880	2706	7312	15104	21115	7250	28998	27702	960	32832	152425

* Suma zdarzeń (komórka razem) – dane z lat 2011–2013 r. Poszczególne rodzaje zdarzeń – dane z 2013 r.

**Dane za 2013 r.

Tabela nr 5

Zestawienie zdarzeń zaobserwowanych przy pomocy miejskiego systemu monitoringu wizyjnego w 2013 r.

Monitoring miejski w	Włamania do pojazdów	Włamania do obiektów	Pobicia i rozboje	Kradzieże	Dewastacje mienia	Zakłócanie ładu i porządku publicznego	Spożywanie alkoholu w miejscach zabronionych	Osoby nietrzeźwe	Zanieczyszczenie terenu, wykr. porządkowe	Nieprawidłowe parkowanie	Zdarzenia w ruchu drogowym	Łamanie przepisów dot. handlu	Inne zdarzenia	Razem
Warszawie	0	0	400	171	809	0	923	4121	0	0	3632	0	3959	14015
Poznaniu	0	0	179	47	188	58	1396	413	1096	2362	53	144	2019	7955
Radomiu	0	2	12	4	13	1619	0	111	0	228	0	0	2266	4255
Gnieźnie	0	0	0	0	47	115	0	181	49	1912	173	0	23	2500
Zamościu	1	0	2	11	178	110	552	137	134	120	847	0	407	2499
Kielcach	0	0	26	4	18	1	343	122	38	0	2096	1	26	2675
Zabrzu	1	2	37	2	78	52	167	157	8	23	24	2	78	631
Starachowicach	1	0	4	5	37	5	204	29	199	98	15	13	94	704
Ostrowcu Świętokrzyskim	0	1	0	3	5	60	384	3	30	51	21	12	203	773
Piekarach Śląskich	282	0	0	0	6	15	49	4	0	58	145	3	91	653
Ozorkowie	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	6
Łęcznej	0	0	0	0	1	18	21	0	18	482	0	0	24	564
Sieradzu	1	0	13	0	12	14	59	22	43	107	15	1	45	332
Siedlcach	4	11	12	22	13	14	24	13	3	157	20	2	21	316
Łęczycy	0	0	0	1	5	1	0	5	0	7	10	14	1	44
Nowym Tomysłu	0	0	0	3	1	0	11	0	4	0	14	0	2	35
Katowicach	0	0	0	0	0	72	10	149	30	657	8	98	338	1362
Kraśniku	0	1	7	11	4	2	6	1	1	0	6	0	5	44
Razem	292	17	692	284	1417	2156	4149	5468	1653	6262	7081	290	9602	39363

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
7. Minister Spraw Wewnętrznych
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych