

P. Z-ca Prez. K. Lewandowski

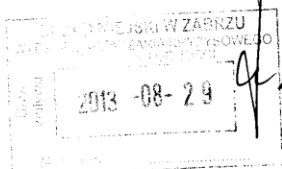
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Komisja Rozstrzygająca

p. O. Auler

Warszawa, dnia 20 sierpnia 2013 r.

KPK/KPO-415-154/2013



Pani
Małgorzata Mańka-Szulik
Prezydent Miasta Zabrze

Szanowno Pani Prezydent,

Stosownie do art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), przesyłam uchwałę Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 12 sierpnia 2013 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydent Miasta Zabrze do wystąpienia pokontrolnego z dnia 24 czerwca 2013 r. (Nr LKA-4101-03-05/2013), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Miejskim w Zabrzu kontrolą „Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego”.

Uchwała kończy postępowanie odwoławcze w tej sprawie.

Załączniki:

uchwała z dnia 12 sierpnia 2013 r.

2 powasiam

Przewodniczący
Zespołu Orzekającego
Sławomir Poniewiś

doradca prawny
w Departamencie Prawnym
i Orzecznictwa Kontrolnego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 09, F +48 22 444 50 48
kpk@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Komisja Rozstrzygająca

KPK/KPO-415-154/2012

Warszawa, dnia 12 sierpnia 2013 r.

UCHWAŁA

Zespół Orzekający

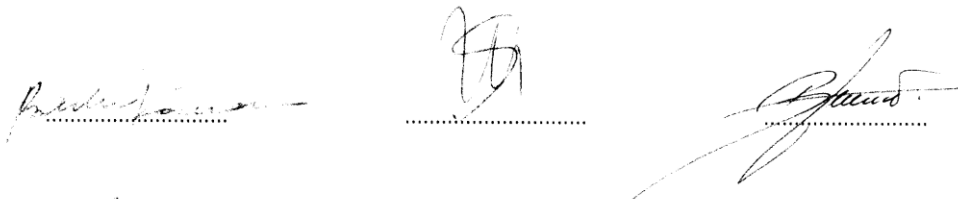
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

| | | | |
|----------------------------|-----------------------|---|--|
| Przewodniczący: | Sławomir Poniewierka | – | doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego |
| Członkowie: | Barbara Komar | – | doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego |
| | Dariusz Bojanowski | – | doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego |
| przy udziale protokolanta: | Magdaleny Krukowskiej | | starszego referenta w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego |

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 12 sierpnia 2013 r., w trybie art. 61a ust. 5 i 6 oraz 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), zastrzeżenia zgłoszonego przez Prezydenta Miasta Zabrze do wystąpienia pokontrolnego z dnia 24 czerwca 2013 r. (Nr LKA-4101-03-05/2013), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Miejskim w Zabrzu kontrolą: „Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego”:

uwzględnił w całości zastrzeżenie dotyczące braku podstaw prawnych do powierzenia przez Prezydenta Miasta obowiązków związanych z prowadzeniem monitoringu wizyjnego wydziałowi Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu i w związku z tym w treści wystąpienia pokontrolnego – na str. 2 w ocenie ogólnej wyraz: „negatywnie” zastąpił wyrazem: „pozytywnie”, w uzasadnieniu oceny ogólnej skreślił fragment

rozpoczynający się od wyrazów: „W ocenie Najwyższej Izby Kontroli” i kończący się wyrazami: „Pomimo powyższej negatywnej oceny,”; na str. 4 skreślił tytuł sekcji: „Ustalone nieprawidłowości” oraz fragment rozpoczynający się na str. 4 w wierszu 5 od dołu od wyrazów: „W ocenie Najwyższej Izby Kontroli” i kończący się na str. 5 w wierszu 2 od góry wyrazami: „a nie Prezydent Miasta” wraz z przypisem nr 9; na str. 6 ocenie częściowej nadał następujące brzmienie: „Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przyjęty przez Radę Miasta schemat organizacji budowy monitoringu wizyjnego. Pozytywnie należy ocenić sposób rozpoznania miejsc niebezpiecznych, w których montaż kamer monitoringu przyczynić się może do poprawy bezpieczeństwa i wykrywalności sprawców czynów zabronionych.”; na str. 8 w pkt. 2.1. skreślił tytuł i treść sekcji: „Ustalone nieprawidłowości”; na 9 w pkt. 2.3. w ocenie częściowej wyraz: „negatywnie” zastąpił wyrazami: „pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości”; na str. 16 skreślił pkt. IV „Wnioski” jednocześnie pkt. V nadał numer porządkowy: „IV”; na str. 17 w nazwie sekcji: „Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków” skreślił wyrazy: „i wykonania wniosków”, jednocześnie w treści ww. sekcji skreślił wyrazy: „i wykonania wniosku pokontrolnego”.



UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Katowicach przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Zabrzu (dalej: Urząd, UM) kontrolę: „Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego”.

Ustalony w toku kontroli stan faktyczny i ocena kontrolowanej działalności, a także uwagi i wnioski w sprawie stwierdzonych nieprawidłowości zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 24 czerwca 2013 r. (Nr LKA-4101-03-05/2013), do którego w piśmie z dnia 9 lipca 2013 r. Prezydent Miasta Zabrze (dalej: Prezydent Miasta) zgłosiła jedno zastrzeżenie.

Zastrzeżenie dotyczyło zawartej na str. 2 w pkt. II wystąpienia pokontrolnego negatywnej oceny organizacji prowadzenia na terenie Zabrze w latach 2010-2012 miejskiego monitoringu wizyjnego. NIK podniosła, że powierzenie przez Prezydenta Miasta obowiązków związanych z prowadzeniem monitoringu wizyjnego wydziałowi Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu nie znajdowało podstaw prawnych

w przepisach powszechnie obowiązujących. Zdaniem Izby podstawy do takiego działania nie mogła stanowić ani przyjęta przez Radę Miasta koncepcja budowy monitoringu wizyjnego, ani umowa zawarta pomiędzy Prezydentem Miasta a Komendantem Straży Miejskiej w Zabrze, gdyż przysługujące Straży Miejskiej ustawowe kompetencje nie mogą być przekazane umownie ani jednostkom organizacyjnym gminy, ani innym podmiotom. W uzasadnieniu powyższej oceny zawartym w pkt. III. 1.2-2.2. NIK stwierdziła, że uprawnienie do prowadzenia monitoringu wizyjnego – na podstawie art. 11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych¹ - posiada wyłącznie powołana przez gminę Straż Miejska. Z powyższą oceną związany jest wniosek pokontrolny o „podjęcie działań organizacyjnych mających na celu przekazanie obowiązków związanych z prowadzeniem monitoringu wizyjnego na terenie miasta do wyłącznych kompetencji Straży Miejskiej”.

W zastrzeżeniu Prezydent Miasta wskazała, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym w zakresie utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli i dodała, że jednym ze sposobów realizacji tego zadania jest monitoring wizyjny. Zgłaszająca zastrzeżenie podniosła, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie precyzują sposobu, w jaki zadanie, o którym mowa w wyżej przywołanym przepisie ma być realizowane, swój wywód skonstruowała przy tym stwierdzeniem, że z powyższego należy wnioskować, iż wolą ustawodawcy było pozostawienie władzom gminy do swobodnego uznania sposobu, w jaki będzie realizować zadania w zakresie utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Prezydent Miasta zwróciła uwagę, że zadania te mogą być realizowane zarówno samodzielnie przez gminę, jak i przez straż gminną (miejską), wskazała przy tym na dopuszczalność wprowadzenia przez gminę rozwiązania mieszanego. W dalszej części zastrzeżenia Prezydent Miasta zwróciła uwagę, że przyjęte w gminie rozwiązania dotyczące prowadzenia monitoringu wizyjnego wynikały z kolejnych uchwał Rady Miejskiej w Zabrzu³, które nie były kwestionowane przez organy nadzorujące samorząd. W konkluzji zastrzeżenia Prezydent podniosła, że negatywną oceną ogólną jest nieadekwatna do wyników kontroli.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie.

W zakwestionowanej przez Prezydent miasta ocenie NIK negatywnie oceniła organizację prowadzenia monitoringu na terenie Zabrza, przyjmując za podstawę takiej oceny brak podstaw prawnych do powierzenia obowiązków związanych z prowadzeniem monitoringu wizyjnego Wydziałowi Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miejskiego w Zabrzu⁴, nadto niedopuszczalność przekazania kompetencji Straży Miejskiej w zakresie monitoringu wizyjnego, innemu podmiotowi (jednostce organizacyjnej Urzędu Miasta).

W pierwszym rzędzie Zespół Orzekający zwraca uwagę, że wbrew stanowisku przyjętemu w ocenie, z ustaleń kontroli opisanych w wystąpieniu pokontrolnym nie wynika, by uprawnienia Straży Miejskiej dotyczące

¹ Dz.U. Nr 123 poz. 779 ze zm.

² Dz.U. z 2013 r. poz. 594 j.t.

³ Uchwały Nr XLV/626/09 Rady Miejskiej w Zabrzu z 14 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia do realizacji dokumentu o nazwie „e-Zabrze Program budowy Społeczeństwa informacyjnego miasta Zabrze” i uchwały Nr LII/704/10 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 19 kwietnia 2010 r. w sprawie przyjęcia powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na rok 2010 r.

⁴ dalej: WZKiOL

prowadzenia monitoringu przekazane zostały WZKiOL. Z opisu stanu faktycznego zawartego w pkt. III.1. na str. 4 wystąpienia pokontrolnego wynika bowiem, że tak Straż Miejska, jak i Policja korzystały z niezależnych stanowisk nadzoru, w których wykorzystywano należący do miasta system monitoringu. W przyjętym przez miasto rozwiązaniu WZKiOL prowadził zatem monitoring wizyjny nie zamiast Straży Miejskiej, a obok tej formacji. Także z treści umowy z dnia 24 września 2010 r. zawartej między Komendantem Straży Miejskiej i Prezydentem Miasta, której przedmiotem było określenie zakresu i zasad powierzenia Prezydentowi Miasta Zabrze przetwarzania danych osobowych, których administratorem jest Straż Miejska w Zabrze w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, nie wynika, by jej celem było scedowanie ustawowych uprawnień Straży Miejskiej na rzecz pracowników Urzędu Miasta. Z ustaleń kontroli wynika, że w praktyce rola pracowników WZKiOL ograniczała się do obserwowania obrazów przekazywanych przez monitory i powiadamiania Straży Miejskiej i Policji o zaobserwowanych zdarzeniach wymagających interwencji. Wszelkie zaś czynności związane z wykorzystaniem tych informacji oraz zarejestrowanych nagrań leżały w gestii Straży Miejskiej. Z powyższego wynika zatem, że zakres działań wykonywanych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej w związku z realizacją prawa do monitoringu był szerszy, niż miało to miejsce w przypadku pracowników Urzędu, inne były też cele tych działań – w przypadku WZKiOL rola użytkowników systemu ograniczała się do powiadomienia właściwych służb o konieczności podjęcia wymaganych przepisami działań, w przypadku zaś Straży Miejskiej, poza elementem prewencyjnych służby te wykorzystywały monitoring także w celu utrwalenia dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia (czego konsekwencją było wyłączenie uprawnień do przekazywania tych materiałów uprawnionym podmiotom), były odpowiedzialne za gromadzenie danych z monitoringu z zachowaniem wymogów określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁵ i administrowanie tym systemem. W tym zatem zakresie Zespół Orzekający nie podzielił poglądu, że przyjęte w kontrolowanej jednostce rozwiązanie dotyczące funkcjonowania systemu monitoringu miejskiego oznaczało scedowanie uprawnień Straży Miejskiej na pracowników Urzędu Miejskiego w Zabrze, to bowiem znaczyłoby, że prowadzenie monitoringu przez pracowników WZKiOL musiałby służyć celom określonym w ustawie o strażach gminnych, co w analizowanym przypadku nie zostało wykazane.

Podstawowym problemem jaki pojawił się w analizowanej sprawie, determinującym jednocześnie rozstrzygnięcie, jest dopuszczalność prowadzenia monitoringu wizyjnego w miejscach publicznych przez gminę lub inną jednostkę organizacyjną gminy. W wystąpieniu pokontrolnym przyjęto, że o ile nie budzi wątpliwości uprawnienie Straży Miejskiej do monitoringu miejsc publicznych, wynika ono bowiem wprost z art. 11 ust. 2 ustawy o strażach gminnych, o tyle brak jest przepisu rangi ustawowej, który dawałby uprawnienie do prowadzenia monitoringu miejsc publicznych przez gminę.

Zespół Orzekający stwierdza, że istotnie, przepisy regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego nie zawierają przepisu, który *expressiv verbis*, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku Straży Miejskiej, określałby uprawnienie gminy lub jej jednostki organizacyjnej do prowadzenia monitoringu miejsc publicznych.

⁵ Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

Prima facie powyższa konstatacja mogłaby sugerować, że skoro ustawodawca określił ustawowe prawo do stosowania monitoringu w przepisach regulujących funkcjonowanie części służb mundurowych (m.in. Policji, Straży Granicznej) i Straży Miejskiej, to a contrario wykluczył możliwość stosowania tej instytucji przez inne podmioty. W ocenie Zespołu Orzekającego stanowisko takie jest zbyt daleko idące. W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę, że monitoring wizyjny nie jest celem samym w sobie, jest natomiast instrumentem (jednym ze sposobów) pozwalającym na realizację przez poszczególne podmioty ich ustawowych obowiązków. Określenie zatem w przepisach regulujących działanie Straży Miejskiej i służb mundurowych uprawnienia tych podmiotów do korzystania z monitoringu wizyjnego miejsc publicznych, oznacza co prawda wskazanie możliwości korzystania przez te służby z prawa do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych dla realizacji nałożonych na te służby zadań, nie jest jednak równoznaczne z uznaniem, że wyłącznie tym podmiotom uprawnienie takie przysługuje (z ww. przepisów wniosek taki nie wypływa). Nie jest kwestią sporną (problem ten od dłuższego czasu jest sygnalizowany m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych), że problematyka monitoringu wizyjnego do chwili obecnej nie doczekała się kompleksowych rozwiązań prawnych, częściowe zaś regulacje dotyczące zasad jego funkcjonowania, są wysoce niewystarczające. Nie zmienia to jednak faktu, że w chwili obecnej brak jest norm, które precyzyjnie określałyby ograniczenia podmiotowe w stosowaniu tego narzędzia. Przenosząc powyższe rozważania na grunt analizowanej sprawy należy wziąć pod uwagę, że stosownie do zasady legalizmu, wszelkie działania organów samorządu gminnego muszą być podejmowane na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie spraw dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Istotne jest przy tym to, że ustawodawca nie sprecyzował w jaki sposób gminy mogą realizować to zadanie, z czego należy wnioskować, że pozostawił tym samym organom samorządu terytorialnego swobodę w zakresie wyboru sposobu realizacji omawianego zadania ustawowego. Jedynym ograniczeniem sposobu realizacji obowiązków gminy dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli są przepisy nakładające wyraźny zakaz podejmowania przez gminy określonych form aktywności przy realizacji tych zadań, bądź też normy zastrzegające stosowanie konkretnych działań do kompetencji innych podmiotów. Nie powinno budzić poważniejszych wątpliwości, że monitoring wizyjny jest, co do istoty, jednym z istotniejszych instrumentów prewencyjnych w zakresie zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, jego wykorzystanie jest zatem jednym ze sposobów realizacji ustawowych zadań gminy, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym. Prowadzenie przez gminę monitoringu wizyjnego w oparciu o normę art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym nie znajduje – co do zasady – ograniczeń ustawowych o charakterze podmiotowym. W tym kontekście, w ocenie Zespołu Orzekającego nie jest zasadny sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym zarzut braku podstaw prawnych do prowadzenia monitoringu wizyjnego przez WZKiOL Urzędu, a w konsekwencji także wynikający z ocen dotyczących tego faktu (ogólnej i częściowych) wniosek pokontrolny. Zespół Orzekający zwraca przy tym uwagę, że jednym z elementów oceny legalności stosowania monitoringu wizyjnego przez kontrolowaną jednostkę była realizacja obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych.

W tym zakresie Izba nie stwierdziła nieprawidłowości i pozytywnie oceniła działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.


.....


.....


.....