



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO - 570717 - I/07/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 15 lutego 2010 r.

Pani Katarzyna Hall

Minister Edukacji Narodowej

al. Szucha 25

00-918 WARSZAWA

*Kieruję Listem Pana Ministra.*

W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji w sprawie sieci monitoringu wizyjnego szkół i placówek oświatowych pragnę wyrazić swoje poparcie i uznanie dla kierunku zmian wprowadzonych w tym obszarze w drodze uchwały Rady Ministrów nr 104/2008 z dnia 12 maja 2008 r. *zmieniającej uchwałą w sprawie Rządowego programu wspierania w latach 2007 - 2009 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”*, a także rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 maja 2008 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach* (Dz. U. Nr 94, poz. 598; dalej: rozporządzenie zmieniające). Mając jednak na uwadze napływające do mnie w dalszym ciągu skargi w sprawie zasad funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego w publicznych szkołach i placówkach oświatowych chciałbym zwrócić uwagę Pani Minister na następujące kwestie.

Nie ulega wątpliwości, że monitorowanie szkół i placówek oświatowych może stanowić formę ingerencji w prywatność uczniów, nauczycieli oraz innych osób znajdujących się na terenie obserwowanego budynku. Niemniej przy zachowaniu elementarnych zasad dotyczących poszanowania życia prywatnego, sam fakt

zainstalowania na terenie szkoły kamer monitorujących nie budzi istotnych zastrzeżeń. Dla legalności tego rodzaju kontroli istotne jest jednak, żeby ograniczenie to spełniało przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym wymóg ustawowej formy ograniczenia. Tymczasem do chwili obecnej żaden przepis rangi ustawowej nie upoważnił organów prowadzących - w sposób bezpośredni - do instalowania kamer monitorujących na terenie szkół i placówek oświatowych.

W sposób pośredni zagadnienie to reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 września 2007 r. w *sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach* (Dz. U. Nr 163, poz. 1155 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie bezpiecznych warunków nauki) oraz cytowane powyżej rozporządzenie zmieniające. Celem przywołanych aktów prawnych nie jest jednak unormowanie zasad rządzących prowadzonym w szkole monitoringiem wizyjnym, ale określenie formy i zakresu wsparcia finansowego przeznaczonego na ten cel z budżetu państwa. Pomimo tego rozporządzenie to pozostaje jedynym aktem powszechnie obowiązującego prawa, w którym normodawca podjął się próby uregulowania zasad stosowania na terenie szkoły kamer monitorujących.

Rozporządzenie w sprawie bezpiecznych warunków nauki zostało wydane na podstawie art. 90 u ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty), zgodnie z którym Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia formę i zakres wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach lub podnoszeniu poziomu dyscypliny w szkołach lub placówkach, sposób podziału środków budżetu państwa przyznanych na realizację programu, szczegółowe kryteria i tryb oceny wniosków organów prowadzących o udzielenie wsparcia finansowego oraz zakres informacji jakie powinien zawierać wniosek organu prowadzącego o udzielenie wsparcia finansowego, uwzględniając w szczególności wymóg skuteczności i efektywności przedsięwzięć podejmowanych w ramach programu. Z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, tak sformułowane upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego budzi jednak uzasadnione wątpliwości. Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie

wielokrotnie wypowiadał się na temat konstytucyjnych warunków, jakie powinny spełniać z jednej strony - upoważnienie ustawowe, z drugiej - akt wykonawczy, wydany na jego podstawie. Konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema warunkami: 1) wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest nieopartego tylko na domniemaniu bądź wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, 2) wydania rozporządzenia, co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu, w celu wykonania ustawy, 3) niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji, ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia (zob. postanowienie TK z dnia 31 stycznia 2007 r., sygn. akt S 1/07, wyrok TK z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07). W przypadku budzącej wątpliwość regulacji istotnego znaczenia nabierają wszystkie trzy spośród wymienionych kategorii mianowicie: zakaz domniemania i wykładni celowościowej upoważnienia ustawowego, precyzyjne określenie wytycznych dotyczących treści aktu oraz zgodność z przepisami Konstytucji.

Zgodnie z przywołanym powyżej art. 90 u ust. 4 pkt 5 ustawy o systemie oświaty, celem wydanego rozporządzenia jest wsparcie organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach lub podnoszenie poziomu dyscypliny w szkołach lub placówkach. Na marginesie warto zauważyć, że zarówno w treści upoważnienia ustawowego, jak i w tytule wydanego rozporządzenia nie pojawia się termin „monitoring wizyjny”, czy też „kamera monitorująca”. Ustawodawca posługuje się natomiast niezwykle pojemnym sformułowaniem tj. „zapewnienie bezpiecznych warunków nauki”, czy też „podnoszenie poziomu dyscypliny”. Nie ulega wątpliwości, że wydane na tej podstawie rozporządzenie w sposób pośredni upoważniające organy prowadzące do instalowania w szkołach i placówkach sieci monitoringu wizyjnego opiera się na wykładni celowościowej i domniemaniu woli ustawodawcy w zakresie zgody na tego rodzaju praktykę. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, kompetencji do wydania aktu wykonawczego nie można

domniemywać z upoważnienia. Nie można ich również odkodowywać w drodze wykładni celowościowej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wyraźnie: *zakres przedmiotowy rozporządzenia nie może być rozszerzany w drodze wykładni funkcjonalnej. Brak stanowiska ustawodawcy musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej* (wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00, wyrok TK z dnia 14 października 2002 r., sygn. akt U 4/01, wyrok TK z dnia 11 lutego 2003 r., sygn. akt P 12/02). Podobne stanowisko Trybunał zajął w wyroku z dnia 26 czerwca 2001 r., gdzie czytamy: *przepis upoważniający do wydania aktu podustawowego odpowiada utrwalonym w praktyce legislacyjnej zasadom techniki prawodawczej o ile wyraźnie oddaje intencje ustawodawcy, nie ma charakteru ogólnikowego i nie przekazuje do unormowania aktem wykonawczym spraw nie wyjaśnionych lub nasuwających trudności przy opracowywaniu ustawy. Konsekwencją przestrzegania tych wymagań jest taka konstrukcja aktu wykonawczego, iż zamieszcza się w nim jedynie te przepisy, które regulują tylko sprawy wyraźnie przekazane w upoważnieniu zawartym w ustawie* (wyrok TK z dnia 26 czerwca 2001 r., sygn. akt U 6/00). W wyroku z dnia 31 marca 2009 r. Trybunał stwierdził natomiast: *upoważnienie powinno być konkretne, co wyklucza samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wytycznych* (wyrok TK z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08).

Posłużenie się przez ustawodawcę ogólnikowym sformułowaniem „bezpieczeństwo nauki” oraz „podnoszenie poziomu dyscypliny” może więc skutkować wprowadzeniem w drodze aktu wykonawczego takich ograniczeń praw i wolności człowieka, których nie ustanowiono w drodze ustawy. Dobrym przykładem jest tutaj przewidziana w pierwotnej wersji rozporządzenia w sprawie bezpiecznych warunków nauki możliwość instalowania w szkołach i placówkach oświatowych urządzeń służących do rejestracji dźwięku. Nie trudno sobie wyobrazić, że tym sposobem za środki służące bezpieczeństwu nauki można by uznać także inne urządzenia daleko bardziej ingerujące w sferę prywatności, a nawet intymności człowieka (np. skanery ciała).

Zastrzeżenia budzi również brak wystarczająco szczegółowych wytycznych ustawowych co do treści aktu. Odwołując się ponownie do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego warto zacytować wyrok z dnia 13 listopada 2001 r., w którym czytamy: *konieczną przesłanką przepisu upoważniającego jest zawarcie w tym przepisie, lub w innych przepisach danej ustawy, pewnych wskazówek treściowych, wyznaczających kierunek unormowań przyjętych potem w rozporządzeniu i przesądzających kwestie najważniejsze. Jeżeli w ustawie nie zawarto jakichkolwiek wytycznych, to przepis upoważniający zawsze staje się sprzeczny z Konstytucją, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 ust. 1 zostały spełnione* (zob. też: wyrok z dnia 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02, wyrok z dnia 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02, wyrok z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt P 4/05). W wyroku z dnia 26 października 1999 r. Trybunał stwierdził natomiast: *wytyczne nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru (...) nawet gdy przybiorą postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostanie pytanie, czy na tle regulowanej materii stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny. Zakres treściowy wytycznych i ich miejsce nie ma charakteru stałego, a wyznaczone musi być a casu ad casum, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela* (zob. też.: wyrok z dnia 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03, wyrok z dnia 25 stycznia 2005 r., sygn. akt K 25/04, wyrok z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt K 55/05). W tym kontekście wytyczne zawarte w przepisie art. 90 u ust. 4 pkt 5 ustawy o systemie oświaty, uznać należy za niewystarczające. Jak się wydaje regulacji na gruncie ustawowym wymaga nie tylko upoważnienie do instalowania na terenie szkół i placówek oświatowych sieci monitoringu wizyjnego, ale także wskazówki merytoryczne dotyczące zasad i celów montowania kamer monitorujących, sposobu postępowania ze zgromadzonymi w ten sposób danymi, w tym zasady dostępu do nagrań z kamer monitorujących oraz zabezpieczenia danych, a także ewentualne wymagania odnośnie do oznaczenia terenu monitorowanego.

Wreszcie nie mniej istotną przesłanką legalności rozporządzenia jest niesprzeczność treści aktu wykonawczego z przepisami Konstytucji. Jak już wspomniano jednym z warunków ingerencji w sferę praw i wolności człowieka jest wymóg ustawowej formy ograniczenia (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Jeśli regulacja

ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki - tu ochrony prawa do prywatności - to zasadnicze treści winny się znaleźć w ustawie, a odesłanie do aktów wykonawczych musi być powściągliwe (zob.: wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01, wyrok z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07). Tym samym treść rozporządzenia w sprawie bezpiecznych warunków nauki, przy jednoczesnym braku jakichkolwiek regulacji ustawowych dotyczących monitoringu wizyjnego szkół i placówek oświatowych, jest trudna do pogodzenia z dyspozycją przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Konsekwencją tak ukształtowanych przepisów dotyczących zasad monitorowania szkół i placówek oświatowych jest z jednej strony - duża swoboda organów władzy wykonawczej w decydowaniu o formach i zakresie ingerencji w sferę życia prywatnego uczniów, z drugiej - pełna dowolność organów prowadzących w posługiwaniu się nowoczesną technologią w celu kontrolowania życia szkoły i znajdujących się na jej terenie osób. Następstwa te mają odbicie w kierowanych do mnie skargach w tym m.in. w sprawie sieci monitoringu wizyjnego zainstalowanej w Zespole Szkół w Firleju. Z udzielonych mi informacji wynika, że na terenie szkoły, w której uczy się 500 uczniów, zainstalowano 45 kamer monitorujących, w tym w szatni oraz w salach lekcyjnych. Ponadto, otrzymuję skargi rodziców i uczniów licznych szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, w których kamery monitorujące zamontowano m.in. w szkolnych toaletach.

Normodawca nie wykluczył możliwości współfinansowania przez Ministerstwo Edukacji Narodowej monitoringu wizyjnego szkolnych toalet, szatni oraz sal lekcyjnych. Zgodnie bowiem z treścią przepisu § 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie bezpiecznych warunków nauki, dofinansowanie monitoringu wizyjnego w wersji z dodatkowym wyposażeniem dotyczy w szczególności kamer montowanych w miejscach wskazanych w treści rozporządzenia. Ustanowiony w rozporządzeniu katalog miejsc monitorowanych jest katalogiem otwartym, dopuszczającym możliwość instalowania kamer monitorujących w innych miejscach - wskazanych przez dyrektora lub organ prowadzący szkołę czy placówkę oświatową. Analiza powyższego uregulowania pozwala zauważyć, że co do zasady dopuszcza się zatem możliwość nagrywania uczniów w czasie wykonywania czynności fizjologicznych, np. w toaletach męskich z zamontowanymi pisuarami.

Konsekwencją takiego działania może być zachwianie właściwej równowagi pomiędzy koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w placówkach oświatowych a prawem do prywatności przebywających w nich osób. Stwarzanie bezpiecznych warunków nauki nie sprowadza się wyłącznie do ocłirony dziecka przed fizyczną bądź psychiczną przemocą ze strony innych uczniów. Budowanie poczucia bezpieczeństwa to także, a może przede wszystkim, stwarzanie warunków do swobodnego i nieskrępowanego rozwoju młodych ludzi w atmosferze wzajemnego zaufania oraz poszanowania przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Obowiązek ten w sposób szczególny ciąży na szkołach i placówkach oświatowych, które zgodnie z preambułą do ustawy o systemie oświaty winny zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności. Trudno jest mówić o budowaniu poczucia bezpieczeństwa wśród dzieci uczących się w szkole bądź placówce oświatowej, w której każdy krok jest śledzony przez oko kamery, a uczeń może być nagrywany nawet w sytuacjach najbardziej intymnych.

Zasadna więc wydaje się taka zmiana aktualnie obowiązujących regulacji, aby ograniczyć możliwość instalowania kamer monitorujących w szkołach i placówkach oświatowych do miejsc wyraźnie wskazanych w przepisach prawa. W szczególności zaś konieczne jest dokładne wyszczególnienie miejsc, których monitorowanie może być współfinansowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Nie ulega także wątpliwości, że możliwość instalowania na terenie szkół sieci monitoringu wizyjnego powinna wynikać z przepisów rangi ustawowej, a ewentualne upoważnienie do wydania aktu wykonawczego musi być zgodne z wymaganiami, o których mówi przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji. W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii oraz poinformowanie mnie o zajętych w sprawie stanowisku.

*Łukasz Gajda*  
*Jan Holcowski*