



MINISTER
SPRAW WNETRZNYCH I ROZWOJU

Warszawa 22 stycznia 2014 r.

DP-I-022-1086-AD/13
DP-I-0231-156/13/MM
5363/14

MSW



Pan
Piotr Stachańczyk
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 grudnia 2013 r. ze znakiem DP-I-0231-156/13/MM, dotyczące projektu **założeń do ustawy o monitoringu wizyjnym**, zgłaszam następujące uwagi.

1. W przedmiotowym projekcie zostały rozróżnione trzy rodzaje przestrzeni, w której prowadzony będzie monitoring, wśród których jedna zdefiniowana została jako „*Zamknięta przestrzeń przeznaczona do użytku publicznego*”. Zgodnie z jej opisem, będzie to ograniczona obszarowo przestrzeń lub obiekt udostępniony do użytku publicznego na warunkach określonych przez właściciela lub zarządzającego. Definicja dotyczy zatem każdej ograniczonej przestrzeni i obiektu udostępnionego publicznie, wobec tego należy liczyć się z tym, iż w wielu miejscach pracy stosowany będzie monitoring wizyjny. Powstaje wątpliwość, czy pracodawcy w zakresie instalowania i stosowania monitoringu wizyjnego w pomieszczeniach pracy nie będą naruszać prywatności osób zatrudnionych. W związku z powyższym proponuję dookreślić projektowane przepisy w zakresie ochrony prywatności w miejscu pracy.
2. Proponuję doprecyzowanie definicji „*zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego*” poprzez wprowadzenie następującej zmiany: „*ograniczona obszarowo przestrzeń lub/ obiekt udostępnione do użytku publicznego, na warunkach określonych przez właściciela lub zarządzającego*”. Definicja w takim brzmieniu pozwoli traktować np. dworzec kolejowy ze stacją jako jeden obszar łącznie.
3. W pkt 3 pt. „*Zakres projektowanej regulacji*” (str. 3 przedmiotowego projektu) zostało przewidziane, iż „*każdej osobie będzie przysługiwało prawo do informacji o objęciu jej monitoringiem wizyjnym w otwartej przestrzeni publicznej ...*”. Z racji tego, że zgodnie z założeniami, przedmiotem regulacji ma być prowadzony monitoring określonej przestrzeni, proponuję następujące uściślenie: „*każdej osobie będzie przysługiwało prawo do informacji o przebywaniu na obszarze/terenie/w przestrzeni objętej monitoringiem wizyjnym*”.
4. W definicji monitoringu wizyjnego, po sformułowaniu „*odbiór obrazu*”, proponuję dodać sformułowanie „*połączony z obserwacją lub rejestracją odebranego sygnału*”.
5. W definicji „*kamery*” po sformułowaniu „*poruszające się po zaprogramowanych torach*” proponuję dopisać sformułowanie „*oraz po torze zadany przez operatora monitoringu wizyjnego w czasie rzeczywistym*”.
6. Proponuję rozszerzenie definicji „*podmiotu uprawnionego*” poprzez dodanie do listy wymienionych podmiotów Straży Ochrony Kolei. Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 roku o

S-60...

transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 nr 16 poz. 94 z późn. zm.) Straż Ochrony Kolei ma bowiem obowiązek ochrony życia i zdrowia oraz mienia, a także kontroli przestrzegania przepisów porządkowych na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych. W celu prawidłowej realizacji powyższego zadania funkcjonariusze Straży są uprawnieni m.in. do przeprowadzania czynności wyjaśniających, występowania do sądu z wnioskiem o ukaranie, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych w trybie określonym w *Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia* (art. 60 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy). Dostęp do obrazu zarejestrowanego w systemach monitoringu wizyjnego obejmującego obszar kolejowy ułatwi prowadzeni postępowań wyjaśniających w szczególności w sprawach o wykroczenia. Zatem konieczne wydaje się uwzględnienie w założeniach i projektowanej ustawie Straży Ochrony Kolei, jako jednego z podmiotów uprawnionych do używania systemów monitoringu wizyjnego w celu obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń na obszarze kolejowym – zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego. Ponadto, należy wskazać, iż niniejsza zmiana wymagałaby rozszerzenia w art. 60 ust. 2 *ustawy o transporcie kolejowym* uprawnień Straży Ochrony Kolei o obserwację i utrwalanie obrazów z systemów monitoringu. Ze względu na ustawową rolę i zadania Straży Ochrony Kolei niniejsza propozycja wymaga uwzględnienia.

7. Informuję, iż Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego podczas wykonywania czynności kontrolnych korzysta z obrazów telewizji dozorowanej (CCTV) pozostającej w dyspozycji zarządzającego lotniskiem. Zgodnie z art. 27 ust. 3 pkt 3 *ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo Lotnicze* (Dz. U. z 2013 r. poz. 1393) pracownikowi ULC w trakcie prowadzenia kontroli przysługuje prawo dostępu do materiałów, dokumentów oraz innych danych niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, a także sporządzania ich kopii. W związku z powyższym niezasadne wydaje się zawężenie sformułowania „*podmiotu uprawnionego*” wyłącznie do Policji, Straży Granicznej i innych służb państwowych oraz straży gminnych/miejskich. Aktualne rozwiązanie uniemożliwi Prezesowi ULC skuteczne wykonywanie ustawowych obowiązków nadzorczych i kontrolnych, co może mieć negatywne konsekwencje dla zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym. W związku z powyższym należy rozszerzyć katalog podmiotów uprawnionych, które mogą mieć udostępniony wgląd do obrazów z CCTV.
8. W definicji administratora systemu monitoringu wizyjnego niezrozumiale jest sformułowanie „*środków funkcjonowania systemu*”.
9. W pkt 3 pt. „*Zakres projektowanej regulacji*”, w części pt. „*Monitoring wizyjny w otwartej przestrzeni publicznej*”, istnieje obawa, że włączenie społeczności lokalnej do procesu podejmowania decyzji o zakładaniu lub rozbudowie systemów monitoringu wydłuży proces decyzyjny. Do ustalenia pozostają także takie kwestie jak: czy konsultacje będą obowiązkowe a jeżeli nie to w jakich przypadkach będą konieczne, co w przypadku jeśli dana społeczność sprzeciwi się montażowi systemu, a inne czynniki będą przemawiały za jego montażem.
10. Proponuję w pkt 3 pt. „*Zakres projektowanej regulacji*”, w części pt. „*Monitoring wizyjny w otwartej przestrzeni publicznej*”, rozważyć wyłączenie dla celów zarządzania ruchem drogowym, zapisów dotyczących włączenia społeczności lokalnych w proces podejmowania decyzji o zakładaniu lub rozbudowie systemów monitoringu wizyjnego poprzez zobowiązanie organów publicznych podejmujących decyzji w zakresie do prowadzenia konsultacji społecznych, gdyż obszar monitoringu obejmuje pas drogowy. Należy także rozważyć wyłączenie dla celów zarządzania ruchem, zapisów wynikających z ostatniego akapitu na str. 5 przedmiotowego projektu, dotyczących obowiązku oznaczenia miejsc usytuowania kamer wchodzących w skład systemu monitoringu wizyjnego, który będzie wykonywany poprzez umieszczenie tablicy informacyjnej, zawierającej: piktogram, wskazanie danych administratora systemu monitoringu wizyjnego, wraz z danymi kontaktowymi. Taka tablica informacyjna nie jest urządzeniem BRD i może wpływać negatywnie na uwagę kierujących pojazdami, wpływając negatywnie na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego
11. Należy zwrócić uwagę na pewne niebezpieczeństwo związane z obowiązkowym obowiązkiem prowadzenia corocznych statystyk przestępstw wykrytych

- z wykorzystaniem systemów wizyjnych. Nie kwestionując przydatności statystyk do monitorowania zmian ilościowych należy pamiętać, że z faktu, iż w przeciągu np. kilku kolejnych lat nie wykryto w obszarze objętym monitoringiem żadnego przestępstwa nie wynika, że system działa niepoprawnie lub jest nieprzydatny – przeciwnie, może być to dowód, że skuteczność systemu jest na tyle wysoka, że naruszający prawo przenieśli się do innych rejonów, nie objętych monitoringiem. Podkreślenia przy tym wymaga, iż nawet w przypadku zerowej statystyki przez kolejne lata, system w żadnym przypadku nie może zostać zdemontowany, gdyż ponownie pojawiłyby się problemy np. z regularnie łamanymi przez samochody ciężarowe rogatkami. Warunkiem instalowania i korzystania z monitoringu powinien pozostawać więc interes publiczny, tj. ochrona osób i mienia. Racjonalne postępowanie nakazuje, aby przed podjęciem decyzji o instalowaniu monitoringu dokonać dokładnej analizy zasadności jego lokalizacji. Niewątpliwie statystyka naruszeń bezpieczeństwa i porządku publicznego w miejscach, które planowane będą do instalowania sprzętowych i programowych elementów monitoringu jest ważnym elementem w procesie podejmowania tej decyzji, jednak zawsze instalacja/demontaż powinien zostać poprzedzony dogłębną analizą, w której statystyka będzie jednym z wielu branych pod uwagę czynników.
12. W kwestii obowiązku oznaczenia miejsca usytuowania kamer należy doprecyzować, czy piktogram i dane administratora mają być umieszczone przy każdej kamerze.
 13. Należy zaznaczyć, iż w przedmiotowym projekcie lakonicznie potraktowano propozycje przepisów dotyczące prowadzenia monitoringu wizyjnego w środkach transportowych. Brakuje bardziej szczegółowych założeń dotyczących miejsca konwersji obrazu, zakresu przetwarzania obrazu oraz zakresu wykonywania operacji np. utrwalanie, przechowywanie, itp. Określanie przyszłych warunków instalowania i korzystania z systemów monitoringu wizyjnego w środkach transportu wyłącznie przez właściciela lub zarządzającego może okazać się mało precyzyjne. Z tego powodu podstawowe założenia dotyczące monitoringu wizyjnego w środkach transportu, w których wykonywane są usługi transportowe osób, powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w przyszłej ustawie lub przepisach wykonawczych wydanych na jej podstawie.
 14. Należy zaznaczyć, iż GDDKiA, tak jak inni zarządcy dróg są bezpośrednio zainteresowani uregulowaniem dostępu do obrazu w systemach monitoringu wizyjnego oraz dostępem do nagrań zarejestrowanych obrazów. Jednym z istotnych rodzajów monitoringu, wpływających na zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, jest monitoring wizyjny dróg, skrzyżowań, węzłów drogowych oraz innych konstrukcji inżynierskich. *Należy mieć na względzie, że systemy monitoringu wizyjnego stanowią integralny element Systemów Zarządzania Ruchem, którego celem nie jest monitoring danej osoby, czy grupy osób, lecz określone miejsce - w celu wczesnego wykrycia niepożądanych zdarzeń. Biorąc pod uwagę zapisy zawarte w dokumencie pn. „Wymagania w zakresie regulacji monitoringu” opracowane przez Generalnego Inspektora Danych Osobowych (GIODO) „Wideofilmu ze wskazanego przedziału czasu (odcinka nagrania) nie można w związku z tym przypisać do określonej osoby, lecz do określonego miejsca i czasu. Jeśli w miejscu tym sfilmowana zostanie osoba, to tylko dlatego, że się tam ona znalazła, a nie dlatego, że to właśnie ona miała zostać sfilmowana (...). W obu sytuacjach przetwarzane dane (...) w sposób istotny różnią się od danych osobowych o charakterze tekstowym, gdzie można wskazać zakres przetwarzanych danych, dokonywać na nich operacji typu wyszukania danych wg imienia i nazwiska, wyszukiwania osób z określonego przedziału wiekowego, wg miejsca zatrudnienia, wykształcenia itp.”* (Sygnalizacja GIODO z dnia 24 sierpnia 2011 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie konieczności uregulowania monitoringu, wraz z opracowaniem „Wymagania w zakresie regulacji monitoringu” oraz odpowiedzią). Udział człowieka - operatora systemu zarządzania ruchem dotyczy najczęściej obserwacji obrazów. W związku z powyższym, dla celów zarządzania ruchem zasadnym wydaje się przeanalizowanie konieczności wyłączenia zarządcy dróg krajowych z obowiązkowego stosowania niektórych zapisów projektowanych unormowań w zakresie monitoringu w otwartej przestrzeni.
 15. W pkt 3 pt. „Zakres projektowanej regulacji”, w części pt „Monitoring wizyjny w zamkniętej przestrzeni przeznaczony do użytku publicznego oraz monitoring wizyjny prowadzony w przestrzeni

prywatnej o ile obejmuje otwartą przestrzeń publiczną" należałoby doprecyzować sformułowanie „przetwarzania obrazu”. W związku z powyższym proponuję następujące brzmienie niniejszej definicji: „jako działania polegające na zestawieniu obrazu z danymi pozwalającymi na identyfikację tożsamości osoby znajdującej się w przestrzeni objętej monitoringiem wizyjnym”.

6. Należy zaznaczyć, iż przedstawiona na str. 7 przedmiotowego projektu propozycja ograniczająca podmiotowo możliwość przetwarzania obrazu, klóci się z samą ideą instalacji systemów monitoringu wizyjnego, których podstawowym celem jest przecież możliwość zidentyfikowania przestępcy. Nie da się tego uczynić bez zapisu treści, a następnie obróbki obrazu. W przeciwnym razie instalacja systemu monitoringu staje się bezużyteczna. Wydaje się wystarczającym określenie zasad zabraniających udostępnianie obrazów osobom trzecim, mających na celu zapobieżenie zjawisku tzw. „przecieków” nagrań.
17. Zbędną wydaje się propozycja dodatkowego piktogramu, informującego, że obraz może być przetwarzany. Instalacja systemów monitoringu bez możliwości przetwarzania obrazu (nawet tylko w wyjątkowych sytuacjach) jest nieuzasadniona. Umieszczenie już samej informacji o monitoringu powinno u odbiorcy automatycznie tworzyć (i tworzy) świadomość, że może zostać zarejestrowany, a jego obraz może być wielokrotnie przetwarzany.
18. Może budzić wątpliwość propozycja ponoszenia odpowiedzialności de facto zarówno przez podmiot, któremu powierzono administrowanie systemem wizyjnym oraz przez powierzającego mu te zadania administratora systemu monitoringu wizyjnego (strona 8 projektu). Wydaje się, że w takiej sytuacji odpowiedzialność winien ponosić podmiot, któremu administrator powierzył realizację przedmiotowych zadań.
19. Nie jest jasne, na jakiej podstawie zaproponowano (na stronie 8 projektu) maksymalny 90-dniowy termin przechowywania nagrań, po upływie którego mają być one usunięte (przekroczenie terminu sankcjonowane jest odpowiedzialnością karną – str. 10 projektu założeń). W systemach wizyjnych stosuje się powszechnie zasadę nadpisywania nową treścią po zapełnieniu przestrzeni pamięci. Okres ten wynosi z zasady nie mniej niż 30 dni, ale obliczenie pojemności pamięci, aby wystarczyła dokładnie na 90 dni jest niemożliwe ze względu na bardzo zmienną ilość danych podlegających zapisowi. Takie czynności wydają się możliwe jedynie w przypadku systemów będących pod stałym nadzorem administratora. W przypadkach systemów działających automatycznie, jak np. w bardzo wielu systemach przejazdowych PKP PLK S.A., wymagałoby to codziennego dojazdu do nich i kasowania pamięci co skutkowałoby koniecznością zatrudnienia dodatkowych pracowników do takich czynności. Projekt proponuje więc regulację, która de facto uniemożliwi, bądź też bardzo utrudni udowodnienie wielokrotnego popełnienia przestępstwa przez tę samą osobę, o ile czas pomiędzy kolejnymi zajściami będzie dłuższy niż 90 dni. Czas przez jaki mają być przechowywane nagrania powinien należeć do decyzji podmiotów zakupujących system, gdyż dłuższy czas ich przechowywania w niczym nie zagraża bezpieczeństwu czy porządkowi publicznemu, a jedynie może je poprawić. Tym bardziej brak jest podstaw do wprowadzania sankcji karnych za przedłużenie okresu przechowywania nagrań. Można bowiem wspomnieć o występujących przypadkach ponownego zgrania materiału źródłowego z systemów monitoringu po wielu miesiącach i ponownego wszczęcia śledztwa przez prokuraturę po ich ponownym zweryfikowaniu. Utrzymanie w ustawie zakładanej zasady może spowodować także tzw. drugi obieg nagrań przez nieograniczony czas.
20. Wymagania dotyczące minimalnego przechowywania obrazu zarejestrowanego w systemach monitoringu wizyjnego działającego w otwartej przestrzeni publicznej są zrozumiałe w stosunku do przechowywania obrazu zarejestrowanego w centrum przetwarzania danych. Biorąc jednak pod uwagę zdolność techniczną urządzeń do gromadzenia danych oraz redukcję transmisji danych, proponuję skrócić czas minimalnego terminu przechowywania obrazu dla urządzeń umieszczonych w pasie drogowym
21. Proponuję rozważenie określenie minimalnego okresu przechowywania zarejestrowanego obrazu również dla systemów działających w zamkniętej przestrzeni przeznaczony do użytku publicznego. Proponuję również określenie minimalnych wymagań technicznych rejestrowanych obrazów dla

systemów monitoringu objętych ustawą, takich jak: rozdzielczości, rodzaju kompresji i liczby rejestrowanych klatek.

22. Nakładanie na administratorów systemu monitoringu wizyjnego instalowanego w otwartej przestrzeni publicznej obowiązku posiadania procedur natychmiastowego informowania wyłącznie Policji, w przypadku stwierdzenia zaistnienia zdarzeń dotyczących naruszeń bezpieczeństwa i porządku publicznego jest formułą nieoptymalną. Rozważenia wymagałoby pozostawienie administratorowi systemu monitoringu wizyjnego swobody w decyzji o przekazywaniu informacji do określonego rodzaju formacji przeznaczonej do walki z poszczególnymi zagrożeniami lub do jednostki organizacyjnej działającej w systemie opieki zdrowotnej. W zależności od potrzeb przekazanie informacji w pierwszej kolejności do właściwej służby/jednostki skróciłoby drogę przekazu i podniosłoby skuteczność podejmowanych działań. W zakresie obowiązku informowania można skorzystać z nr 112, będącego jednolitym numerem alarmowym obowiązującym na terenie całej Unii Europejskiej, służącym do powiadamiania w sytuacjach zagrożenia zdrowia, życia lub mienia.
23. Nie jest jasny powód, dla którego w przedmiotowym projekcie (str. 9) proponuje się całkowity zakaz stosowania atrap kamer. Takie atrapy w niskonakładowy sposób umożliwiają objęcie monitoringiem zdecydowanie większej przestrzeni. Potencjalni przestępcy nie są bowiem w stanie odróżnić atrapy od prawdziwej kamery, a więc unikają sumarycznej przestrzeni. W ten sposób, za pomocą kilkunastu kamer i kilkunastu atrap można objąć monitoringiem całe miasteczko. Przy tym cełowym byłoby żądanie od administratora systemu aktualnego wykazu zainstalowanych kamer i atrap. Do wyjaśnienia pozostaje także kwestia, czy obudowa po kamerze, która znalazła się w naprawie, jest atrapą kamery czy kamerą.
24. Podmioty uprawnione upoważnione zostały do dokonywania wglądu do odbieranego lub zarejestrowanego obrazu w systemie monitoringu wizyjnego „*wyłącznie w takim zakresie, jaki jest niezbędny dla realizowanych przez nie zadań*”. Pomimo takiego ograniczenia rozmiar danych możliwych do pobierania przez organy ścigania będzie de facto nieograniczony. Rozważenia wymaga ustalenie do kogo będzie należała ocena „kresu niezbędnego dla realizowanych zadań” jak również propozycji, że udostępnienie wglądu (a także zakres udostępnienia) do obrazu z monitoringu powinno być także odnotowywane przez administratora monitoringu.
25. Funkcjonariusz Straży Ochrony Kolei powinien zostać ujęty w katalogu osób, którym administrator systemu monitoringu wizyjnego będzie zobowiązany umożliwić sporządzenie kopii z nagrań, do celów prowadzonego postępowania w szczególności w sprawach o wykroczenia na obszarze kolejowym.
26. Propozycja przedstawiona na str. 10 przedmiotowego projektu, aby materiały z zapisu udostępniać przedstawicielom władzy na polecenie ustne wydaje się niewłaściwa, gdyż u administratora nie pozostanie żaden ślad na jakiej podstawie i dlaczego materiały te opuściły miejsce ich przechowywania.
27. Niejasne są również powody rygorystycznych ograniczeń dotyczących możliwości nagrywania dźwięku w systemach monitoringu (str. 10 przedmiotowego projektu). Prawie we wszystkich systemach monitoringu stosowanych np. w PKP PLK S.A. jest nagrywany i przekazywany równoległe dźwięk z obszaru monitorowanego. W niektórych przypadkach jest to nawet dźwięk dwustronny (dwustronna komunikacja głosowa pomiędzy obsługującym system monitoringu, a użytkownikiem drogi kolejowej). Od takich systemów spółka PKP PLK S.A. nie może odejść, gdyż zapis treści głosu ma strategiczne znaczenie w ustalaniu powodów katastrof i zdarzeń kolejowych oraz umożliwia sprawne funkcjonowanie kolejowych obiektów infrastrukturalnych. Także w pozostałych przypadkach, w sytuacji całkowitego zamaskowania potencjalnych przestępców zapis wizyjny jest praktycznie bezużyteczny, a dołączony zapis głosu mógłby stanowić dowód w sprawie. Poza tym transmisja głosu umożliwia, zwłaszcza w małych systemach monitoringu wizyjnego, zwrócenie uwagi operatorowi systemu na zaistniałe zdarzenie. Znany jest przypadek popełnienia przestępstwa pod samą kamerą monitoringu miejskiego, która niestety nie obejmowała tego obszaru. Gdyby w takiej sytuacji głos był transmitowany – być może sprawca zostałby ujęty. Wobec powyższego, nakładanie kar na administratora w sytuacji zapisu treści głosu jest niezrozumiałe.

