

Założenia do ustawy o monitoringu wizyjnym

1. Potrzeba i cel regulacji

Potrzeba uregulowania problematyki monitoringu wizyjnego w Polsce wynika z braku kompleksowych unormowań dotyczących zasad instalowania i korzystania z systemów monitoringu wizyjnego zarówno przez instytucje państwowe, samorządowe, jak również szeroko rozumiane podmioty prywatne. Istniejące w tym zakresie regulacje mają charakter rozproszony i odnoszą się do wybranych aspektów stosowania monitoringu wizyjnego. Wprawdzie tego rodzaju rozwiązanie funkcjonuje w części innych państw Unii Europejskiej, trudno jednak, w aktualnych warunkach, uznać je za optymalne, w szczególności w kontekście powszechności stosowania monitoringu wizyjnego, jak i zwiększających się możliwości technicznych w tym obszarze.

Tymczasem systemy monitoringu stają się coraz bardziej powszechnym narzędziem wykorzystywanym dla dodatkowego zabezpieczenia przestrzeni publicznej i prywatnej. Tendencja obejmowania różnorodnych obszarów i miejsc użyteczności publicznej monitoringiem oraz oczekiwania związane z ich rolą na rzecz zapewniania bezpieczeństwa mają charakter postępujący, w przeciwieństwie do formalnych wymogów, które takie instalacje spełniać powinny wobec zagwarantowanych w Konstytucji RP praw i wolności obywatelskich, w tym prawa do ochrony prywatności, ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji (art. 7 - zasada państwa prawnego, art. 30 - zasada poszanowania i ochrony godności człowieka, art. 47 - prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, art. 51 - zasada autonomii informacyjnej). Ponadto wszelkie 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3).

Na konieczność ustawowego unormowania zasad, które stałyby na straży konstytucyjnych praw obywatelskich, poprzez określenie m.in.: zakresu podmiotów uprawnionych do stosowania monitoringu w przestrzeni publicznej, praw osób, których wizerunki zostały zarejestrowane, form oznaczania przestrzeni monitorowanej, jako sposobu informowania obywateli o monitorowanym obszarze, wymogów wobec administratorów systemów monitoringu w zakresie bezpieczeństwa systemów oraz zarejestrowanych danych, terminów i sposobów retencji danych, ich przetwarzania, udostępniania i niszczenia, a także zakazu stosowania monitoringu w miejscach, w których mogłoby to naruszać godność ludzką, zwracały uwagę organy stojące na straży przestrzegania praw obywatelskich i ochrony danych osobowych (Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Rzecznik Praw Obywatelskich), a także organizacje pozarządowe.

Bezpośrednio zainteresowani unormowanym dostępem wglądu do obrazu w systemach monitoringu wizyjnego oraz dostępem do nagrań zarejestrowanych obrazów są również przedstawiciele organów ścigania, w tym w szczególności Policji, zarówno w kontekście skuteczności działań prewencyjnych, jak i możliwości dokonywania zatrzymań sprawców przestępstw i wykroczeń w trakcie popełniania czynów zabronionych czy ich dalszego ścigania.

Zasadniczym celem projektowanej regulacji jest więc unormowanie zasad prowadzenia monitoringu wizyjnego w otwartej i zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego oraz praw osób, których wizerunki są obserwowane, rejestrowane lub przetwarzane w sposób umożliwiający identyfikację ich tożsamości.

Realizacja powyższego celu pozwoli na zagwarantowanie ochrony wartości konstytucyjnych w zakresie podstawowych praw obywatelskich, w tym ochrony danych osobowych i ochrony prywatności osób, przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznych zasad stosowania monitoringu wizyjnego na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przewiduje się bowiem, że wprowadzenie projektu do polskiego systemu prawnego pozwoli na efektywniejsze wykorzystanie monitoringu wizyjnego w pracy organów ścigania oraz aparatu wymiaru sprawiedliwości. Spodziewanym efektem regulacji ustawowej będzie także docelowe wzmocnienie roli prewencyjnej systemów monitoringu oraz – w szerszej perspektywie – osiągnięcie dużo większego wpływu na problemy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa lokalnego.

2. Obowiązujący stan prawny

Obowiązujący w Polsce zakres formalno-prawnych podstaw instalowania i wykorzystywania monitoringu wizyjnego odnosi się jedynie do wybranych aspektów jego stosowania. Podstawy prawne do rejestracji obrazu (w niektórych przypadkach również dźwięku) - posiadają służby odpowiedzialne za kwestie związane z szeroko rozumianym bezpieczeństwem lub porządkiem publicznym. Przepisy regulujące uprawnienia w powyższym zakresie określają w szczególności: *ustawa o Policji, ustawa o Straży Granicznej, ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, ustawa o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego, ustawa o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, ustawa o kontroli skarbowej oraz ustawa o strażach gminnych.*

Brak jest natomiast uregulowań w tym zakresie dotyczących innych podmiotów państwowych i prywatnych, w tym osób fizycznych. Wyjątek stanowią regulacje obejmujące określone sfery życia społecznego czy stanowiące podstawę do rejestrowania obrazu w określonych miejscach. Jako przykład wskazać tu można regulacje związane z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych (*ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych*), systemu kontroli gier w kasynie gry (*ustawa o grach hazardowych*) czy stosowaniem rejestracji obrazu w miejscach detencji Policji (*rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb*). Ponadto kwestia dotycząca rejestracji obrazu i dźwięku w odniesieniu do czynności procesowych uregulowana została w art. 147 *Kodeksu postępowania karnego*.

Wprowadzie przytoczone powyżej regulacje nie wyczerpują wszystkich przepisów związanych z uprawnieniami do rejestracji obrazu, jednak wskazują one najbardziej wrażliwe obszary spośród tych, objętych regulacją.

3. Zakres projektowanej regulacji

Przedmiotem regulacji ustawowej jest prowadzenie monitoringu wizyjnego w otwartej przestrzeni publicznej lub zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego, w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ochrony osób i mienia przez: podmioty publiczne lub podmioty niepubliczne realizujące zadania publiczne, osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie będące osobami prawnymi, które nie realizują zadań publicznych. Projekt określa zasady instalowania i stosowania tych systemów monitoringu wizyjnego, w odniesieniu do których utrwalony obraz może być na bieżąco odbierany (wyłącznie oglądany), rejestrowany lub przetwarzany.

Zgodnie z założeniami monitoring wizyjny w otwartej przestrzeni publicznej lub zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego będzie prowadzony zgodnie z zasadami legalizmu, celowości, proporcjonalności, minimalizacji ingerencji w inną przestrzeń niż w odniesieniu do której jest on realizowany oraz merytorycznej poprawności i adekwatności w stosunku do celów jego prowadzenia.

W zakresie rozróżnienia rodzajów przestrzeni, w której prowadzony jest monitoring proponuje się wyodrębnić:

- otwartej przestrzeni publicznej - przestrzeń powszechnie dostępna (np. ulice);
- zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego - ograniczona obszarowo przestrzeń lub obiekt udostępnione do użytku publicznego na warunkach określonych przez właściciela lub zarządzającego (np. sklepy, budynki użyteczności publicznej, zakłady pracy);
- przestrzeni prywatnej - przestrzeń lub obiekt wykorzystywany przez właściciela lub użytkownika wyłącznie w celach prywatnych.

Każdej osobie będzie przysługiwało prawo do informacji o objęciu jej monitoringiem wizyjnym w otwartej przestrzeni publicznej lub zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego oraz prawo do ochrony swojego wizerunku przed rozpowszechnianiem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Ochrona wizerunku przed rozpowszechnianiem dotyczyć będzie obrazu twarzy lub sylwetki umożliwiających identyfikację tożsamości osoby, której obraz jest odbierany lub zarejestrowany w systemie monitoringu wizyjnego. Ponadto ochronie przed rozpowszechnianiem podlegać będzie także, odbierany lub zarejestrowany w systemie monitoringu wizyjnego, obraz pojazdu o cechach pozwalających na identyfikację osoby fizycznej lub prawnej będącej właścicielem lub użytkownikiem pojazdu.

Dodatkowe obostrzenia dotyczą systemów monitoringu wizyjnego, w których dochodzi do przetwarzania obrazu rozumianego jako działania polegające na zestawieniu obrazu z danymi pozwalającymi na identyfikację tożsamości osoby objętej monitoringiem wizyjnym. Przetwarzanie obrazu pochodzącego z systemów monitoringu wizyjnego będzie mogło być prowadzone ze względu na cele wynikające z niniejszej ustawy, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Ponadto będzie ono podlegać rygorom wynikającym z ustawy o ochronie danych osobowych.

Przygotowywana ustawa określi:

- ⇒ zasady prowadzenia monitoringu wizyjnego w otwartej przestrzeni publicznej i w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego.
- ⇒ prawa osób, które znajdują się w otwartej przestrzeni publicznej lub zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego objętych monitoringiem wizyjnym;
- ⇒ zasady udostępniania wglądu do obrazu zarejestrowanego w systemach monitoringu wizyjnego oraz przekazywania kopii zarejestrowanego obrazu podmiotom uprawnionym;
- ⇒ przepisy karne.

Regulacja będzie miała zastosowanie w odniesieniu do:

- ⇒ monitoringu wizyjnego prowadzonego w otwartej przestrzeni publicznej lub zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ochrony osób i mienia.
- ⇒ monitoringu wizyjnego, w odniesieniu do którego zarejestrowany obraz jest przetwarzany.

Ustawa nie obejmie natomiast:

- ⇒ Osób fizycznych, które prowadzą monitoring wizyjny wyłącznie w celach prywatnych i nie obejmujący otwartej przestrzeni publicznej lub zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego.
- ⇒ Kwestii związanych z rejestracją obrazu uregulowanych w przepisach odrębnych.
- ⇒ Systemów monitoringu wizyjnego, które uniemożliwiają konwersję optycznego obrazu do poziomu pozwalającego na obserwację lub rejestrację obrazu w zakresie objętym ochroną przed rozpowszechnianiem.

Proponuje się wprowadzenie następującego słownika ustawowego, zgodnie z którym pod pojęciami:

- ⇒ monitoringu wizyjnego – rozumie się przez to zdalny odbiór obrazu prowadzony w sposób systematyczny w przestrzeni znajdującej się w polu widzenia kamer zainstalowanych w określonych punktach na obszarze monitorowanym lub w jego pobliżu, realizowany w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ochrony osób i mienia.
- ⇒ systemu monitoringu wizyjnego – rozumie się przez to instalację składającą się ze sprzętowych i programowych elementów służącą do odbioru obrazu, jego rejestracji, odtwarzania lub przetwarzania w celu osiągnięcia określonej funkcjonalności.
- ⇒ kamery – rozumie się przez to urządzenie stacjonarne lub obrotowe poruszające się po zaprogramowanych torach, służące do konwersji optycznego obrazu otoczenia znajdującego się w polu widzenia tego urządzenia na postać sygnału analogowego lub cyfrowego przekazywanego do prowadzenia bieżącej obserwacji lub rejestracji na nośnikach informacji.
- ⇒ podmiotu publicznego – rozumie się przez to organy państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz państwowe i komunalne jednostki organizacyjne.
- ⇒ otwartej przestrzeni publicznej – przestrzeń powszechnie dostępna.

- ⇒ zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego – rozumie się przez to ograniczoną obszarowo przestrzeń lub obiekt udostępnione do użytku publicznego na warunkach określonych przez właściciela lub zarządzającego.
- ⇒ przestrzeni prywatnej – rozumie się przez to przestrzeń lub obiekt wykorzystywany przez właściciela lub użytkownika wyłącznie w celach prywatnych.
- ⇒ przetwarzaniu obrazu – rozumie się przez to działania polegające na zestawieniu obrazu z danymi pozwalającymi na identyfikację tożsamości osoby objętej monitoringiem wizyjnym.
- ⇒ podmiotu uprawnionego – rozumie się przez to podmioty, które mogą mieć udostępniany wgląd do obrazu zarejestrowanego w systemach monitoringu wizyjnego oraz uzyskiwać kopie obrazu zarejestrowanego w systemach monitoringu wizyjnego, a także którym mogą być czasowo udostępniane systemy monitoringu wizyjnego. Podmiotami uprawnionymi w rozumieniu ustawy byłyby Policja, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Żandarmeria Wojskowa, Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz straże gminne/miejskie.
- ⇒ administratora systemu monitoringu wizyjnego – rozumie się przez to organ, jednostkę organizacyjną, podmiot lub osobę decydujące o celach i środkach funkcjonowania systemów monitoringu wizyjnego.

Monitoring wizyjny w otwartej przestrzeni publicznej

Szeroki zakres obowiązków nakładanych na administratorów systemu dotyczy monitoringu wizyjnego stosowanego w otwartej przestrzeni publicznej.

Monitoring w otwartej przestrzeni publicznej może być prowadzony jedynie przez podmioty publiczne lub podmioty niepubliczne działające na rzecz podmiotów publicznych oraz wyłącznie w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego lub w celu ochrony osób i mienia. Natomiast inne formy rejestracji obrazu w otwartej przestrzeni publicznej mogą być prowadzone o ile nie naruszają zakresu objętego ochroną przed rozpowszechnianiem, chyba że realizowane są w celach prywatnych lub wynika to z przepisów odrębnych.

Proponuje się przyjęcie rozwiązań, które pozwolą na włączenie społeczności lokalnej w proces podejmowania decyzji o zakładaniu lub rozbudowie systemów monitoringu wizyjnego poprzez zobowiązanie organów publicznych podejmujących decyzje w tym zakresie do prowadzenia konsultacji społecznych, prognozowania skuteczności funkcjonowania systemu i jej bieżącej oceny, dokonywania analizy rozwiązań alternatywnych, zapewnienia stałego dostępu do podstawowych informacji o wykorzystywanych systemach, w tym danych administratora.

Systemy monitoringu wizyjnego w otwartej przestrzeni publicznej będą, nie rzadziej niż raz na rok, poddawane okresowej ocenie skuteczności ich funkcjonowania poprzez sporządzenie raportu uwzględniającego coroczną statystykę zdarzeń dotyczących naruszeń bezpieczeństwa i porządku publicznego ujawnianych za pośrednictwem systemów monitoringu wizyjnego.

Wprowadzony zostanie również obowiązek oznaczenia miejsca 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.

W przypadku, jeśli ze względu na usytuowanie kamery brak jest możliwości jednoznacznego oznaczenia miejsca jej lokalizacji lub byłoby to niezasadne ze względu na realizację informacyjnego celu oznaczania miejsca usytuowania kamery, obowiązek będzie spełniany poprzez umiejscowienie tablicy informacyjnej w polu monitoringu kamery.

Kwestie związane z objęciem wycinka otwartej przestrzeni publicznej przez monitoring wizyjny prowadzony w celu ochrony osób i mienia w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego lub w przestrzeni prywatnej, zostały określone w rozdziale dotyczącym prowadzenia monitoringu wizyjnego w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego oraz monitoringu wizyjnego w przestrzeni prywatnej o ile obejmuje otwartą przestrzeń publiczną.

Monitoring wizyjny w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego oraz monitoring wizyjny prowadzony w przestrzeni prywatnej o ile obejmuje otwartą przestrzeń publiczną

Węższy zakres obowiązków dotyczyć będzie administratorów systemów monitoringu wizyjnego działających w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego. Wiąże się to z faktem, iż tego rodzaju systemy służą nie tyle prowadzeniu ogólnych działań prewencyjnych, co ochronie osób i mienia znajdujących się na ściśle określonym obszarze. Jednak w dalszym ciągu systemy takie mogą być wykorzystywane przy zachowaniu podstawowych zasad wskazanych powyżej, a ich administratorzy będą zobowiązani do oznakowania obszaru objętego monitoringiem wizyjnym.

Monitoring wizyjny w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego będzie mógł być prowadzony przez:

- ⇒ podmioty publiczne lub podmioty niepubliczne realizujące zadania publiczne w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ochrony osób i mienia.
- ⇒ podmioty nie realizujące zadań publicznych w celu ochrony osób i mienia.

Administratorzy systemów będą zobowiązani do poinformowania o objęciu monitoringiem wizyjnym zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego, nie poprzez oznaczenie lokalizacji poszczególnych kamer, lecz umieszczenie stosownych oznaczeń przy wejściu w obręb danej przestrzeni (budynku). W tym wypadku wykorzystywane byłyby również tablice informacyjne zawierające: piktogram oraz, wskazanie danych administratora systemu monitoringu wizyjnego.

Przepisy dotyczące oznaczania o prowadzeniu monitoringu wizyjnego w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego stosuje się do monitoringu wizyjnego prowadzonego w środkach transportu, w których wykonywane są usługi transportowe osób.

Dodatkowe, wynikające z przepisów odrębnych, wymogi kontroli zostaną wprowadzone natomiast w odniesieniu do systemów monitoringu wizyjnego, w których dokonywane jest przetwarzanie obrazu, rozumiane jako działania polegające na zestawieniu obrazu z danymi pozwalającymi na identyfikację tożsamości osoby objętej monitoringiem

wizyjnym (tak zdefiniowane przetwarzanie obrazu należy odróżnić od terminu „przetwarzanie danych” w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych, który jest szerszy zakresowo, ponieważ obejmuje jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie czy usuwanie). Administrator systemu monitoringu wizyjnego, nie będący podmiotem publicznym lub podmiotem niepublicznym realizującym zadania publiczne, nie będzie mógł przetwarzać obrazu, chyba że uprawnienie to wynika z odrębnych przepisów lub jest prowadzone w zakresie niezbędnym do realizacji ochrony osób i mienia na warunkach wynikających z ustawy o ochronie osób i mienia oraz nie narusza przepisów o ochronie danych osobowych. W odniesieniu do tego rodzaju systemów wprowadzony zostanie obowiązek rejestracji u Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, a zastosowanie będą miały przepisy ustawy o ochronie danych osobowych.

Natomiast obowiązek poinformowania o objęciu zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego monitoringiem wizyjnym w sytuacji przetwarzania obrazu, zostanie poszerzony o wskazanie: informacji o przetwarzaniu obrazu.

Monitoring wizyjny prowadzony w celu ochrony osób i mienia w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego lub w przestrzeni prywatnej może obejmować otwartą przestrzeń publiczną, tylko w takim zakresie, który pozostaje niezbędny dla realizacji celu prowadzenia monitoringu wizyjnego, tj. ochrony osób i mienia. W tym wypadku zakazane będzie prowadzenie przetwarzania obrazu, w zakresie obejmującym otwartą przestrzeń publiczną.

Jeżeli monitoring prowadzony w przestrzeni prywatnej obejmuje przestrzeń otwartą, na zasadach określonych powyżej, administrator systemu jest zobowiązany do poinformowania o prowadzeniu monitoringu poprzez umieszczenie piktogramu na granicy przestrzeni prywatnej lub ścianie obiektu.

Poza zakresem niniejszej regulacji znalazły się natomiast systemy monitoringu wizyjnego, które uniemożliwiają konwersję optycznego obrazu do poziomu pozwalającego na obserwację lub rejestrację obrazu w zakresie objętym ochroną przed rozpowszechnianiem. Są to przykładowo systemy pozwalające na liczenie osób wchodzących do danej przestrzeni czy badanie typowych zachowań, jednak sposób prowadzonej przez nie rejestracji obrazu uniemożliwia identyfikację osób, które znalazły się w ich obrębie.

Administrowanie systemem monitoringu wizyjnego

Administrator systemu monitoringu wizyjnego, będący organem, jednostką organizacyjną, podmiotem lub osobą decydującą o celach i środkach funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego, będzie odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego .

Będzie on zobowiązany do zarządzania systemem w sposób zgodny z celami ustawy oraz kontrolowania prawidłowości funkcjonowania systemu. Ponadto będzie on zobowiązany do zastosowania środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę odbieranego, rejestrowanego, odtwarzanego lub przetwarzanego obrazu, odpowiednią do zagrożeń, w tym do zabezpieczenia obrazu przed udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranieniem kopii zarejestrowanego obrazu przez osobę nieuprawnioną, zmianą, utratą lub zniszczeniem zarejestrowanego obrazu.

Administrator systemu monitoringu wizyjnego będzie mógł powierzyć innemu podmiotowi, w drodze umowy zawartej na piśmie, realizację zadań związanych z administrowaniem systemem monitoringu wizyjnego. W tym wypadku podmiot, o którym mowa powyżej, będzie mógł administrować systemem wyłącznie w zakresie i celu przewidzianym w umowie. Odpowiedzialność za przestrzeganie przepisów niniejszej ustawy będzie spoczywać na administratorze systemu monitoringu wizyjnego, co nie wyłącza odpowiedzialności podmiotu, który zawarł umowę, za administrowanie systemem niezgodnie z tą umową.

Administrator systemu monitoringu wizyjnego wyznaczy administratora bezpieczeństwa systemu monitoringu wizyjnego nadzorującego przestrzeganie zasad ochrony, o których mowa powyżej. Jeśli administrator systemu monitoringu wizyjnego nie wyznaczy administratora bezpieczeństwa systemu monitoringu wizyjnego, to samodzielnie pełni tę funkcję.

Do obsługi systemów monitoringu wizyjnego będą mogły być dopuszczone wyłącznie osoby posiadające upoważnienie dostępowe nadane przez administratora systemu monitoringu wizyjnego, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej, a administrator systemu będzie zobowiązany do zapewnienia kontroli nad dostępem do systemu monitoringu wizyjnego.

Ponadto będzie on prowadził ewidencję osób upoważnionych do dostępu do systemu monitoringu wizyjnego, która powinna zawierać: imię i nazwisko osoby upoważnionej, datę nadania i ustania oraz zakres upoważnienia do dostępu do systemu monitoringu wizyjnego, a także identyfikator, jeżeli jego istnienie wynika ze specyfiki systemu informatycznego.

Osoby, które zostaną upoważnione do dostępu do systemów monitoringu wizyjnego, będą obowiązane zachować w tajemnicy informacje uzyskane w trakcie prowadzenia monitoringu oraz dotyczące bezpieczeństwa funkcjonowania systemów monitoringu wizyjnego.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia określi sposób prowadzenia i zakres dokumentacji określającej środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę odbieranego, rejestrowanego, odtwarzanego lub przetwarzanego obrazu w odniesieniu do systemów monitoringu wizyjnego działających w otwartej przestrzeni publicznej.

Dodatkowe zadania zostaną nałożone na administratorów systemów monitoringu wizyjnego instalowanych w otwartej przestrzeni publicznej – będą oni zobowiązani do prowadzenia corocznej statystyki zdarzeń dotyczących naruszeń bezpieczeństwa i porządku publicznego ujawnianych za pośrednictwem systemów monitoringu wizyjnego, z uwzględnieniem ich rodzajów. Administratorzy systemów monitoringu wizyjnego instalowanych w otwartej przestrzeni publicznej są również zobowiązani do posiadania procedur natychmiastowego informowania Policji w przypadku stwierdzenia zaistnienia zdarzeń dotyczących naruszeń bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Wprowadzony zostanie również minimalny termin przechowywania obrazu zarejestrowanego w systemach monitoringu wizyjnego działającego w otwartej przestrzeni publicznej – 30. Termin ten nie obejmuje systemów monitoringu wizyjnego działających w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego. Ponadto wprowadzony zostanie maksymalny czas przechowywania zarejestrowanego obrazu dla obu ww. przestrzeni - nie dłużej niż 90 dni, chyba że w tym okresie organy uprawnione wystąpią o zabezpieczenie zarejestrowanego obrazu w związku z prowadzonymi czynnościami.

Niszczenie nagrań będzie realizowane poprzez protokolarnie zniszczenie nośnika, na którym zostały one utrwalone albo poprzez ich skasowanie lub nadpisywanie, przy równoczesnym zakazie ich technicznego odzyskiwania.

Ograniczenia w zakresie możliwości prowadzenia monitoringu wizyjnego

Proponuje się również wprowadzenie ustawowych ograniczeń w zakresie możliwości prowadzenia monitoringu wizyjnego. Zgodnie z nimi:

- ⇒ Monitoring wizyjny nie może być połączony z możliwością prowadzenia bieżącego przekazywania lub rejestracji dźwięku pozwalającego na słuchanie lub zapis prowadzonych rozmów, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.
- ⇒ Monitoring wizyjny nie może być prowadzony w miejscach, które mogłyby naruszać godność człowieka, chyba że dopuszczenie takie wynika z przepisów odrębnych.
- ⇒ Zakazane jest stosowanie atrap kamer w otwartej przestrzeni publicznej.

Uprawnienia organów ścigania

Założenie celu prowadzenia monitoringu wizyjnego jako zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ochrony osób i mienia, implikuje potrzebę wprowadzenia szczegółowych regulacji dotyczących uprawnień służb działających w tym obszarze.

W celu zapobiegania lub wykrywania przestępstw i wykroczeń, administrator systemu monitoringu wizyjnego bezzwłocznie udostępnia funkcjonariuszom lub żołnierzom podmiotów uprawnionych, wgląd do odbieranego lub zarejestrowanego obrazu z monitoringu wizyjnego. Administrator systemu monitoringu wizyjnego jest również zobowiązany do bezzwłocznego sporządzenia lub umożliwienia sporządzenia kopii zarejestrowanego obrazu dla podmiotów uprawnionych. Podmioty uprawnione mogą dokonywać wglądu do odbieranego lub zarejestrowanego obrazu z monitoringu wizyjnego albo uzyskiwać kopie zarejestrowanego obrazu wyłącznie w takim zakresie, jaki jest niezbędny dla realizowanych przez nie zadań.

Udostępnienie wglądu do odbieranego lub zarejestrowanego obrazu w systemie monitoringu wizyjnego dokonywane będzie w sposób nieodpłatny na ustne żądanie funkcjonariusza albo żołnierza podmiotu uprawnionego i będzie odnotowywane w sporządzanej przez niego dokumentacji dotyczącej prowadzonych działań.

Natomiast administrator systemu monitoringu wizyjnego będzie zobowiązany do umożliwienia sporządzenia kopii z nagrań, o których mowa powyżej:

- ⇒ funkcjonariuszowi albo żołnierzowi podmiotów uprawnionych wskazanemu w pisemnym wniosku Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Szefa Biura Ochrony Rządu, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub ich Zastępców albo osób przez nich upoważnionych oraz właściwego miejscowo komendanta straży gminnej/miejskiej lub jego zastępcy.

- ⇒ na ustne żądanie funkcjonariusza albo żołnierza posiadającego pisemne upoważnienie osób wskazanych powyżej.

Postępowanie z kopiami zarejestrowanego obrazu uzyskanymi w ww. warunkach, regulują przepisy odrębne.

Dodatkowo te z podmiotów uprawnionych, które na podstawie innych ustaw, posiadają uprawnienie do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, wykonując te czynności będą mogły korzystać z systemów monitoringu wizyjnego należących do innego administratora. Podmioty uprawnione mogą korzystać z systemów monitoringu wizyjnego należących do innego administratora tylko w niezbędnym zakresie w celu zapobiegania lub wykrywania przestępstw i wykroczeń.

Przepisy karne

Wprowadzenie ww. obostrzeń i obowiązków skutkuje koniecznością opracowania odpowiednich przepisów karnych, dlatego też proponuje się wprowadzenie następujących zapisów:

- ⇒ Kto będąc do tego zobowiązany nie oznacza miejsca usytuowania kamery albo przestrzeni lub obiektu objętych monitoringiem wizyjnym podlega grzywnie.
- ⇒ Kto prowadząc monitoring wizyjny dokonuje rejestracji dźwięku w sposób pozwalający na słuchanie lub zapis prowadzonych rozmów, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
- ⇒ Kto wbrew przepisom prawa prowadzi monitoring wizyjny, w miejscu które może skutkować naruszeniem godności osoby objętej monitoringiem wizyjnym, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
- ⇒ Kto w sposób nieuprawniony prowadzi monitoring otwartej przestrzeni publicznej, zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego lub przestrzeni prywatnej osób trzecich, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
- ⇒ Kto przechowuje nagrania, ponad czas, do którego jest uprawniony albo dokonał usunięcia danych przed terminem do którego przechowywania był zobowiązany, podlega grzywnie.
- ⇒ Kto dopuścił się technicznego odzyskania zarejestrowanego obrazu z monitoringu wizyjnego po upływie maksymalnego czasu jego przechowywania podlega grzywnie.
- ⇒ Kto przetwarza obraz, choć jego przetwarzanie nie jest dopuszczalne albo do którego przetwarzania nie jest uprawniony, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
- ⇒ Kto udostępnia obraz uzyskany z systemów monitoringu wizyjnego lub umożliwia dostęp do niego osobom nieupoważnionym, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Jeżeli sprawca działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

- ⇒ Kto administrując systemem monitoringu wizyjnego choćby nieumyślnie narusza obowiązek stosowania środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę odbieranego, rejestrowanego, odtwarzanego lub przetwarzanego obrazu, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.
- ⇒ Kto będąc administratorem systemu monitoringu wizyjnego nie umożliwia podmiotom uprawnionym bezzwłocznego wglądu do odbieranego lub zarejestrowanego obrazu z monitoringu wizyjnego albo nie sporządzi lub uniemożliwi im sporządzenie kopii zarejestrowanego obrazu, podlega grzywnie.
- ⇒ Kto umyślnie uszkodził zarejestrowany obraz pochodzący z monitoringu wizyjnego lub systemu monitoringu wizyjnego w celu uniemożliwienia dostępu do obrazu podmiotom uprawnionym lub uzyskania przez nie kopii zarejestrowanego obrazu, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
- ⇒ Kto bezprawnie posługuje się kopiami zarejestrowanego obrazu pochodzącego z monitoringu wizyjnego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

4. Wyniki dotychczasowych konsultacji społecznych

Mając na uwadze stopień złożoności niniejszej problematyki, w szczególności w aspekcie wypracowania rozwiązań zapewniających zachowanie niezbędnej równowagi pomiędzy wykorzystywaniem monitoringu wizyjnego do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego czy ochrony osób i mienia a koniecznością respektowania praw obywatelskich, przed przystąpieniem do prac nad założeniami przyszłej regulacji ustawowej przeprowadzone zostały możliwie szerokie prace konsultacyjno-analityczne. Uczestniczyli w nich przedstawiciele m.in. Policji, Straży Granicznej, Prokuratury, Krajowej Rady Komendantów Straży Miejskich i Gminnych, Urzędu Miasta st. Warszawy, którzy wskazali propozycje głównych obszarów przyszłej regulacji.

Następnie z uwagi na wieloaspektowość zagadnienia nawiązano współpracę z ogólnokrajowymi organizacjami przedstawicielskimi właściwymi w kwestiach ochrony praw obywatelskich, a także reprezentującymi branżę instalatorów tego rodzaju systemów oraz branżę ochrony osób i mienia. Organizacje te przedstawiły propozycje konkretnych rozwiązań ustawowych.

Ponadto realizowano również współpracę z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych, a przedstawiciele MSW uczestniczyli również w konferencjach i spotkaniach na temat regulacji kwestii monitoringu wizyjnego organizowanych m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Z analizy uzyskanych informacji i opinii wynika, że wszystkie podmioty uczestniczące w konsultacjach z MSW potwierdziły zasadność przygotowania regulacji, która określałaby warunki stosowania monitoringu wizyjnego. Jednocześnie przeprowadzone konsultacje pozwoliły pozyskać szerokie spectrum opinii i stanowisk na temat głównych uwarunkowań przedmiotowych i podmiotowych przyszłej ustawy, jak również szczegółowe propozycje rozwiązań proceduralnych.

Na podstawie opracowanych kierunków przyszłej regulacji, ustawa o monitoringu wizyjnym określać będzie:

- Prawa osób, które znajdują się w przestrzeni objętej monitoringiem wizyjnym.
- Zasady postępowania przy instalowaniu i eksploatacji systemów monitoringu wizyjnego.
- Zasady kontroli dla określonego rodzaju systemów monitoringu wizyjnego.
- Zasady udostępniania nagrań z systemów monitoringu wizyjnego podmiotom uprawnionym.
- Przepisy karne.

5. Przykłady rozwiązań w innych krajach UE

W ramach prac w zakresie uregulowania zasad instalowania i prowadzenia monitoringu wizyjnego, dokonano analizy wybranych przykładów rozwiązań w krajach europejskich, które posiadają oddzielne regulacje w tym zakresie.

W Wielkiej Brytanii podstawowymi dokumentami regulującymi przedmiotową problematykę są: *ustawa o ochronie swobód* (Protection of Freedom Act 2012); Kodeks „*Kamery dozoru. Kodeks praktyk*” (Surveillance Camera Code of Practices); - *rozporządzenie o uprawnieniach organów śledczych*; - Kodeks praktyk CCTV (CCTV Code of Practices); *ustawa o ochronie danych*; *rozporządzenie o uprawnieniach organów śledczych*.

Specyfiką brytyjskiego ustawodawstwa jest szczególny nacisk położony na realizację obowiązku informacyjnego za pomocą czytelnych znaków zawierających dane operatora, w tym także osoby zobowiązanej do udzielania wszelkich dodatkowych informacji nad temat systemu i celu jego stosowania oraz procedur związanych z nagraniem danych. Obowiązek powyższy muszą realizować obligatoryjnie wszystkie podmioty korzystające z monitoringu.

W przypadku przetwarzania zarejestrowanych danych, stosowane są przepisy ustawy o ochronie danych.

Od 2012 r. w Wlk. Brytanii istnieje stanowisko Komisarza ds. CCTV, który stoi na straży przestrzegania praw obywatelskich w kontekście stosowania monitoringu wizyjnego.

W Finlandii podstawą prawną instalowania i stosowania monitoringu wizyjnego są: *ustawa o danych osobowych*; *ustawa o ochronie prywatności w miejscu pracy*; *Kodeks karny*.

Regulacje zawarte w *ustawie o danych osobowych* mają zastosowanie w przypadku, gdy celem monitoringu wizyjnego jest gromadzenie danych, rozumianych jako każda forma umożliwiająca zidentyfikowanie osoby. *Kodeks karny* przewiduje zaś karę grzywny lub pozbawienia wolności (do 12 m-cy) za nielegalne stosowanie monitoringu, rozumiane jako naruszenie prywatności osób.

Ustawa o ochronie prywatności w miejscu pracy zabrania pracodawcy instalowania monitoringu wizyjnego w toaletach, szatniach, pomieszczeniach socjalnych.

W Austrii przepisy regulujące monitoring wizyjny określa *ustawa o ochronie danych*, której specyfiką są sprecyzowane kwestie: zasadności instalowania i stosowania monitoringu, celów nagrywania oraz okresu retencji zarejestrowanego materiału. W austriackim prawodawstwie funkcjonuje zasada usuwania utrwalonych danych po upływie 72 godzin.

W Austrii działa Komisja Ochrony Danych odpowiedzialna m.in. za rejestrację i kontrolę systemów monitoringu przed ich uruchomieniem, również na obszarach prywatnych.

W Szwecji przedmiotowe kwestie reguluje: *ustawa o monitoringu publicznym; ustawa o ochronie danych osobowych*.

Szwedzkie ustawodawstwo stosuje się w zależności od miejsca, w którym zainstalowano kamery monitoringu wizyjnego – w miejscu publicznym lub prywatnym. Do zainstalowania kamery w miejscu publicznym wymagane jest zezwolenie urzędu wojewódzkiego, który jest równocześnie organem nadzorującym funkcjonowanie monitoringu. W sytuacji monitorowania miejsc prywatnych (pomieszczenia zamknięte w szkołach, miejscach pracy), zastosowanie mają przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. Ustawa nie przewiduje uzyskania zezwolenia na prace kamer, a funkcję kontrolną nad nimi sprawuje kontroler danych osobowych.

W Holandii problematykę monitoringu wizyjnego reguluje: *ustawa o ochronie danych osobowych; dekret inspektora ochrony danych osobowych; Ustawa o gminach; Kodeks karny*.

W holenderskim systemie prawnym nagrania z monitoringu są traktowane jako dane osobowe w momencie kiedy pozwalają na identyfikację nagranej osoby. Zabronione jest bezprawne filmowanie lub fotografowanie osób za pomocą jakichkolwiek zainstalowanych na stałe urządzeń w miejscach publicznych (drogi, centra handlowe, bary, restauracje, kasyna gry) oraz niepublicznych, np. w miejscach pracy. Wyjątkiem może być jedynie sytuacja, w której pracodawca wykaże uzasadniony interes (np. zapobieganie kradzieżom) dodatkowo zrównoważony zachowaniem prawa do prywatności pracowników.

Na Węgrzech kwestie monitoringu reguluje: *ustawa o monitorowaniu przestrzeni publicznej; ustawa o ochronie danych osobowych; Kodeks cywilny*.

Ustawa o monitorowaniu przestrzeni publicznej określa m.in. zakres uprawnień służb miejskich oraz szczegółowe przesłanki i obowiązki informowania obywateli o monitorowanej przestrzeni. Kwestie dot. instalowania kamer w miejscach pracy reguluje *ustawa o ochronie danych osobowych*, która precyzyjnie określa cel takiego monitoringu – ochrona zdrowia i życia w zakładach o podwyższonym ryzyku oraz wprowadza zakaz jego instalowania w przebieralniach i toaletach.

Zgodnie z Kodeksem cywilnym, prawo do rejestrowania obrazu dźwięku ma wyłącznie osoba występująca na takim nagraniu. Wszelkie formy powielania i rozpowszechniania bez zgody właściciela są zabronione i rozumiane jako naruszenie dóbr osobistych. Wyjątkiem są nagrania stanowiące dowody w postępowaniach karnych i postępowaniach o wykroczenia.

W Hiszpanii problematyka monitoringu została uregulowana w *ustawie strukturalnej nr 4/1997*, która określa zasady korzystania z kamer przez służby zajmujące się bezpieczeństwem w miejscach publicznych. Na podstawie niniejszej ustawy instalowanie kamer wideo lub jakiegokolwiek innego urządzenia technicznego służącego do wykonywania nagrań wymaga uzyskania zezwolenia specjalnej komisji, której przewodniczy sędzia, i w której skład wchodzi członkowie organu administracyjnego wydającego zezwolenie. Podobne przepisy odnoszą się również do sektora prywatnego.

W Belgii, zgodnie z *ustawą z dnia 21 marca 2007 r.*, regulującą instalowanie i użytkowanie kamer monitorujących, przyjęto zasady wymagające od podmiotu, który zamierza prowadzić monitoring, uzyskania pozytywnej opinii rady gminy, na terenie której znajduje się monitorowane miejsce oraz notyfikacji użytkowanego systemu do Komisji Ochrony Życia Prywatnego. W związku z powyższym podmiot, który ma zamiar wprowadzić

stosowanie monitoringu, zobowiązany jest przedstawić odpowiednio przygotowany projekt funkcjonalny systemu monitoringu, celem zaopiniowania, radzie gminy, w której znajduje się monitorowane miejsce. Rada gminy wydaje opinię o zasadności prowadzenia monitoringu po konsultacjach z lokalnym szefem Policji. Dopiero po uzyskaniu pozytywnej opinii rady gminy podmiot może podjąć decyzję o wprowadzeniu monitoringu. Decyzja ta musi być przekazana najpóźniej w przeddzień uruchomienia systemu monitoringu, zarówno do Komisji Ochrony Życia Prywatnego, jak i właściwego miejscowo szefa Policji.

We Włoszech zasady stosowania monitoringu uregulowane zostały w *ustawie o przetwarzaniu danych osobowych*, zgodnie z którą zgłoszenie systemów monitoringu do Urzędu Rzecznika Ochrony Danych Osobowych jest obligatoryjne tylko w sytuacji kiedy z uwagi na zastosowane technologie mogą zaistnieć szczególne zagrożenia dla ochrony danych osobowych. Zgłoszenie jest jednak bezwzględnie wymagane, jeśli system nadzoru wizyjnego występuje w połączeniu z zastosowaniem biometrii lub w połączeniu z systemem rozpoznawania twarzy – w celu np. identyfikacji osób.

6. Oświadczenie o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

W 2008 r. Rada Unii Europejskiej wydała dokument pn. „Telewizja zamkniętego obiegu (CCTV) – wnioski z kwestionariuszy”, sporządzony w oparciu o dane policyjne państw UE dot. praktycznych aspektów stosowania monitoringu wizyjnego. Dokument jest formą zaleceń, zachęcających państwa UE do uregulowania problematyki monitoringu wizyjnego, w szczególności w zakresie dostępu służb bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz służb specjalnych do nagrań, procedur umożliwiających transmisję oraz przegląd obrazów zapisanych w przedziale czasowym, możliwie jak najbardziej zbliżonym do rzeczywistego, uwzględnienia zakazu publikowania nagrań przez podmioty prywatne w celach np. handlowych i marketingowych, unikania procedur określających zbyt długi okres przechowywania nagrań oraz określenia szczegółowych warunków bezpieczeństwa dla systemów monitoringu w oparciu o kategoryzację obowiązków administratora.

7. Skutki projektowanej ustawy

W ramach projektowanej regulacji nie przewiduje się skutków finansowych, których wysokość w istotny sposób wpływałaby na zwiększenie wydatków budżetu państwa oraz jednostek sektora finansów publicznych, w tym budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Koszty związane z dostosowaniem dotychczas wykorzystywanych systemów monitoringu wizyjnego oraz instalowanych na warunkach przyszłej ustawy, byłyby związane z dodatkowymi nakładami finansowymi na realizację obowiązku oznaczania kamer i monitorowanego obszaru (tabliczka z piktogramem oraz danymi adresowymi administratora systemu), zapewnienia odpowiedniej funkcjonalności systemów działających w otwartej przestrzeni publicznej oraz zapewnienia warunków ich bezpieczeństwa. Jednak w odniesieniu do dwóch ostatnich kategorii znaczna część systemów działających w otwartej przestrzeni publicznej spełnia obecnie te kryteria.

Analogiczne koszty w zakresie oznaczania przestrzeni ponosiłyby podmioty niepubliczne realizujące zadania publiczne oraz podmioty sektora prywatnego stosujące monitoring wizyjny w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego.

Projekt regulacji zakłada ewentualne wpływy do budżetu państwa z tytułu nakładanych grzywien za nieprzestrzeganie przepisów przyszłej ustawy.