

**Wydział Bezpieczeństwa
i Zarządzania Kryzysowego
Urzędu Miasta Krakowa**

Dotyczy: PROJEKTU „SYSTEM POMOCY 112 – MONITORING WIZYJNY – PROGRAM PILOTAŻOWY DLA DZIELNICY III PRĄDNIK CZERWONY”

W związku z projektem Radnego Miasta Krakowa Łukasza Wantucha pn. „System Pomocy 112 – monitoring wizyjny – program pilotażowy dla Dzielnicy III Prądnik Czerwony” (zwanego dalej Projektem), którego realizację przewidziano w budżecie Miasta Krakowa na rok 2019 (numer zadania OC/B1.14/19), a także w kontekście dalszych modyfikacji tego Projektu, uprzejmie informuję, co następuje.

Dokonując analizy podstawowych założeń Projektu w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawnych, należy ocenić go negatywnie, uznając iż jego wdrożenie jak i funkcjonowanie byłoby związane z problemami natury prawnej, ale i faktycznej (w tym dotyczącymi istotnych uwarunkowań technicznych), jak również naruszałoby podstawowe zasady dotyczące wydatkowania środków publicznych przez Gminę Miejską Kraków, czego nie mogłyby zrekomensować ewentualne korzyści odniesione z takiego monitoringu. Należy zgodzić się w tym względzie w całej rozciągłości z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, którego argumenty przeciwko proponowanym rozwiązaniom wyrażone zostały w piśmie z dnia 12 lutego 2019 r. (znak: VII.501.13.2019.Kł).

Należy powołać jako punkt wyjścia następujące przepisy:

- art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 51 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), regulujące odpowiednio zasadę proporcjonalności, prawo do ochrony prywatności oraz prawo ochrony danych osobowych;
- art. 9a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), regulujący kwestię dopuszczalności i warunków zastosowania przez gminę monitoringu wizyjnego;
- akty regulujące ochronę danych osobowych, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych - RODO; Dz. U. UE. L. 2016. 119.1) oraz ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych Dz.U.2018.1000 z późn. zm.).

Zarzut sprzeczności Projektu z Konstytucją RP

Zgodnie z art. 9a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Gmina w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej może stosować środki techniczne umożliwiające rejestrację obrazu (monitoring) w obszarze przestrzeni publicznej, za zgodą zarządzającego tym obszarem lub podmiotu posiadającego tytuł prawny do tego obszaru lub na terenie nieruchomości i w obiektach budowlanych stanowiących mienie gminy lub jednostek organizacyjnych gminy, a także na terenie wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli lub ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej.”.

Pomimo, iż cele zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli przewidziane zostały wśród powyższych przesłanek zastosowania monitoringu wizyjnego przez gminę, na obszarach wskazanych w tym przepisie, to mając na uwadze, iż monitoring wkracza w sferę prawa do prywatności, każdorazowo jego zastosowanie podlega gruntownej ocenie pod kątem gwarancji dla tego prawa, jakie przyznane zostały w Konstytucji RP. A zatem należy podnieść, iż zgodnie z jej zapisami:

- „każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego” (art. 47),
- „władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym” (art. 51 ust. 2),
- „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).

Zapoznanie się z podstawowymi założeniami Projektu przesądza o ich rażącej sprzeczności z zacytowanymi wyżej przepisami Konstytucji RP, co tym samym już na wstępie całkowicie dyskwalifikuje ten Projekt. Przewiduje się bowiem w ramach monitoringu gminnego objęcie zasięgiem kamer wchodzących w jego skład całości danego obszaru, a więc na początek (pilotażowo) teren Dzielnicy III Prądnik Czerwony, a docelowo teren całego Miasta Krakowa. Oznacza to więc dogłębną i permanentną obserwację danego obszaru wraz z rejestracją obrazu (a także dźwięku), co ingeruje bardzo mocno w prywatność wszelkich osób znajdujących się w zasięgu tych urządzeń. Jednocześnie, nie da się obronić tak daleko idącego ograniczenia prawa do prywatności, gdyż nie może zostać ono uznane za konieczne z punktu widzenia zakładanych celów, w tym dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Argumenty przedstawiane dotychczas przez radnego Łukasza Wantucha nie wykazały, aby wkroczenie w prawo do prywatności poprzez wprowadzenie takiego monitoringu stanowiło środek absolutnie niezbędny dla realizacji celu w postaci bezpieczeństwa lub porządku publicznego, którego to celu nie dałoby się uzyskać innymi środkami, znacznie mniej dolegliwymi dla obywateli. Zresztą, sięgając do różnych dotychczasowych danych i analiz, jak również do zwykłych zasad doświadczenia życiowego, można z góry założyć, że wprowadzenie takiego monitoringu miałoby iluzoryczny wpływ na ewentualny spadek przestępczości w mieście, uwzględniając ogólny poziom i charakter przestępstw notowanych w mieście, w tym na tle innych miast Polski. Jednocześnie, funkcjonowanie takiego monitoringu powodowałoby uszczerbek dla jednego z najważniejszych praw konstytucyjnych, zaś zakres informacji pozyskiwanych w ten sposób w wyniku permanentnej obserwacji osób nie naruszających porządku (nie tylko mieszkańców, ale również turystów) wykraczałby ponad to, co niezbędne byłoby w demokratycznym państwie prawnym, dając do ręki instrument inwigilacji charakterystyczny bardziej dla systemów totalitarnych, wobec naprawdę szerokiej możliwości wykorzystania takich informacji do różnych celów.

Zarzut co do możliwości nagrywania dźwięku w ramach monitoringu

Urząd Miasta Krakowa

ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH

tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl

31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4

www.krakow.pl



Wedle założeń Projektu, urządzenia dawałyby także możliwość nagrywania dźwięku, co tym samym wykracza poza zawartą w art. 9a ustawy o samorządzie gminnym regulację instytucji monitoringu gminnego, która zakłada jedynie rejestrację obrazu. Należy zatem uznać takie rozwiązanie za niedopuszczalną prawnie ingerencję ze strony gminy w sferę prywatności osób, która to ingerencja na gruncie aktualnego stanu prawnego zastrzeżona została jedynie na rzecz pewnych organów w szczególnych sytuacjach, które zostały obwarowane szeregiem wymogów (np. Podsluch procesowy uregulowany w rozdziale 26 pn. Kontrola i utrwalanie rozmów w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego [Dz. U. z 2018 r. poz. 1987 z późn. zm.] - art. 237 i nast.).

Zarzut naruszania zasad ochrony danych osobowych, w tym narażenia ich bezpieczeństwa

Z funkcjonowaniem monitoringu wizyjnego związane są zasadnicze aspekty dotyczące realizacji ochrony danych osobowych, jakie są przetwarzane tą drogą.

Należy wskazać na zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych, wyrażone w art. 5 RODO (w tym zasadę minimalizacji danych wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit c, zgodnie z którą: „dane osobowe muszą być - adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane”), jak również na art. 6 zawierającym wyliczenie przypadków w jakich możliwe jest przetwarzanie danych osobowych (wraz z odniesieniem do pojęcia ich niezbędności), których Projekt nie spełnia z uwagi na szeroki zakres przetwarzanych danych w zestawieniu z rzeczywistym celem. Ponadto, wdrożenie Projektu wiąże się z szeregiem obowiązków administratora danych osobowych w stosunku do osoby której dane dotyczą, w tym 13 – 15 RODO. Obowiązki takie obwarowane są surowymi sankcjami prawnymi, zaś ich wdrożenie i bieżąca realizacja pochłaniałaby znaczne środki osobowe i rzeczowe, powodując także czasem różne poważne problemy praktyczne, trudne do jednoznacznego rozstrzygnięcia.

Należy także zauważyć, iż art. 9a ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym zastrzega, iż: „Monitoring, w ramach którego dochodzi do przetwarzania danych osobowych, wymaga stosowania środków zabezpieczających przetwarzanie tych danych, w szczególności uniemożliwiających ich utratę lub bezprawne rozpowszechnienie, a także uniemożliwienie dostępu do danych osobom nieuprawnionym.”. Funkcjonowanie monitoringu wedle założeń Projektu wiązałoby się jednakże ze znaczącym ryzykiem utraty danych osobowych na rzecz osób nieuprawnionych.

Założenie, iż każda z kamer przechowywałaby dane z monitoringu na własnym przenośnym nośniku (karcie pamięci) oznaczałoby, iż taki nośnik wraz z danymi może zostać wymontowany i skradziony (nawet fakt automatycznego załączenia alarmu przy próbie ingerencji w kamerę, nie oznacza, iż nie dałoby się tego dokonać przed przyjazdem patrolu Policji), zaś szyfrowanie danych zapisanych na takim nośniku, w praktyce jedynie utrudniałoby, a nie umożliwiałoby ich odczytania. Z kolei, proponowane przesyłanie danych do centrum monitoringu drogą bezprzewodową, narażałoby je przy aktualnym poziomie techniki na znaczne ryzyko przechwycenia, a następnie zdekodowanie i wykorzystanie przez osoby nieupoważnione. Mając na uwadze wynikający z przepisów prawa wysoki zakres odpowiedzialności Gminy Miejskiej Kraków za wszelkie zaniedbania, nie można wdrażać systemu zawierającego tak niski margines bezpieczeństwa danych osobowych.

Zarzut braku realnej możliwości objęcia systemem całości obszaru

Projekt zakłada, iż docelowo zasięgiem monitoringu zostanie objęty „każdy centymetr Miasta”, co w praktyce nie jest do zrealizowania, mając na uwadze, iż art. 9a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zakłada, iż jeśli nie chodzi o teren nieruchomości i obiekty budowlane stanowiące mienie

gminy lub jednostek organizacyjnych gminy, to stosowanie monitoringu wizyjnego w obszarze przestrzeni publicznej, dopuszczalne jest jedynie za zgodą zarządzającego tym obszarem lub podmiotu posiadającego tytuł prawny do tego obszaru. Oznacza to tym samym, iż sytuacja może wydawać się prosta co najwyżej w stosunku do części nieruchomości jakie znajdują się w dyspozycji gminy i jej jednostek organizacyjnych, zaś dla nieruchomości stanowiących w całości lub części własność prywatną (np. osób fizycznych, spółdzielni czy wspólnot mieszkaniowych) wyrażenie takiej zgody pozostawione zostało ich woli, zaś w niektórych przypadkach jej to praktycznie niemożliwe bądź związane ze znacznymi trudnościami (np. brak współdziałania współwłaścicieli, czy też nieuregulowany stan prawny nieruchomości). Ponadto należy założyć możliwość zakłócania przesyłu danych drogą bezprzewodową z części kamer, przez działania umyślne, jak i innego rodzaju.

W tym stanie rzeczy należy uznać za iluzoryczne założenie pomysłodawcy, aby dało się objąć systemem w sposób spójny teren jednej dzielnicy, nie wspominając o całości obszaru Miasta, co niweczyłoby potencjalne efekty Projektu w postaci zapewnienia jakiegokolwiek prewencji ogólnej.

Zarzut naruszenia zasad dysponowania środkami publicznymi

Założenia Projektu wskazują na możliwość naruszenia przy jego realizacji przez Gminę Miejską Kraków jako jednostkę sektora finansów publicznych, zasad ponoszenia wydatków wyrażonych w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), który stwierdza, iż: „ Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.”.

Analiza założeń Projektu skłania do uznania, iż przy skali opisanego rozwiązania, jego funkcjonowanie wiązałoby się z wysokim nakładem środków koniecznym nie tylko dla pokrycia kosztów zakupu urządzeń, ich instalacji oraz dalszego ich utrzymywania (w tym obsługi technicznej i informatycznej tysięcy urządzeń), jak również sprawnej i efektywnej obsługi danych otrzymywanych za ich pomocą, oraz zapewnienia niezbędnych standardów przetwarzania danych osobowych i ich ochrony. Mając na uwadze sygnalizowany wcześniej niewielki spodziewany wpływ na bezpieczeństwo publiczne proponowanego rozwiązania, efekty byłyby niewspółmierne do kosztów, zwłaszcza że koszty te zostały podane dość ogólne, i w ostatecznym rozrachunku mogą się znacznie zwiększyć. Przeniesienie jest bowiem oddziaływanie przedmiotowego monitoringu na poziom przestępczości, zwłaszcza, iż nawet jego istnienie nie jest w stanie zapobiec pewnym przestępstwom czy wpływać na dane zachowanie, do czego należy dodać wspomniany wcześniej zarzut braku realnej możliwości objęcia systemem całości obszaru.

Reasumując – mając na uwadze przedstawione powyżej okoliczności, należy uznać, iż rozwiązania proponowane w ramach Projektu i jego dalszych modyfikacji są nie do przyjęcia, z uwagi na powołane zarzuty. Należy więc uznać, że przedstawiona koncepcja monitoringu obciążona jest z założenia podstawowymi wadami, prowadzącymi do rażącej sprzeczności z zapisami Konstytucji RP z uwagi na niedopuszczalną ingerencję w wolności i prawa obywatelskie (na co zwrócił także uprzednio

uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich), nieuzasadnioną w istocie także względami porządku i bezpieczeństwa, ale też sprzeczności z innymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w tym art. 9a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, regulującym kwestię dopuszczalności i warunków zastosowania przez gminę monitoringu wizyjnego, czy też przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych oraz właściwego dysponowania środkami publicznymi.

Wynika z tego, iż pomimo przyznania środków w Budżecie Miasta Krakowa na to zadanie, już sama jego realizacja przez Prezydenta Miasta Krakowa prowadziłaby bezpośrednio do rażącego naruszenia prawa i związanych z tym konsekwencji (abstrahując jednocześnie od licznych problemów technicznych, jakich należałoby się spodziewać przy wdrażaniu proponowanego systemu).

Z wyrazami szacunku

Radca Prawny

[zanonimizowano]

Otrzymują:

1 x Adresat

1 x A/a

Urząd Miasta Krakowa

ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH

tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl

31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4

www.krakow.pl

