



**GENERALNY INSPEKTOR
OCHRONY DANYCH
OSOBOWYCH**

dr Edyta Bielak-Jomaa

Warszawa, 17 czerwca 2015 r.

DOLiS-033-204/15

Pani

Małgorzata Hirszel

Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Al. Ujazdowskie 1/3

00 – 589 Warszawa

w nawiązaniu do pisma Ministra Edukacji Narodowej z dnia 5 czerwca 2015 r. (sygn. BO-WRP.0702.1.11.2015.AR), uprzejmie informuję, że do projektu:

- 1) **uchwały Rady Ministrów w sprawie Rządowego programu wspomagania w latach 2015 – 2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach – „Bezpieczna+”** (wydawanej na podstawie delegacji zawartej w art. 90u ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), oraz
- 2) **rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków, form i trybu realizacji Rządowego programu wspomagania w latach 2015 – 2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach – „Bezpieczna+”** (wydawanego na podstawie delegacji zawartej w art. 90u ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) w wersji z dnia 3 czerwca br.,

Generalny Inspektor – z punktu widzenia przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 z późn. zm.) – **zglasza następujące uwagi** i wskazuje istotne kwestie, które powinny zostać przez Komitet rozważone. Zgodnie z treścią tabeli nieuwzględnionych uwag wskazano jedną uwagę organu ds. ochrony danych osobowych, a pozostałe miały zostać uwzględnione. Jednakże nie mogło tak się stać, gdyż nieuwzględniona uwaga ma charakter podstawowy i wszystkie pozostałe z niej wynikają. Dlatego też niemożliwym

było uwzględnienie pozostałych uwag. **Należy także zwrócić uwagę, iż w § 2 projektu rozporządzenia wprowadzono nowe brzmienie ustępów 4 i 5-8, które zawierają nowe propozycje legislacyjne dotyczące monitoringu szkoły.** Po części są one odpowiedzią na postulaty organu ds. ochrony danych osobowych, jednakże poniżej zostaną przedstawione uwagi także do tych zmian. Wątpliwość budzi propozycja montażu systemu kontroli dostępu, o której do tej pory nie było mowy oraz która nie jest w żaden sposób uregulowana. Zdecydowany sprzeciw należy także wyrazić wobec nowej propozycji wzmiankowanej jedynie w § 2 ust. 6, zgodnie z którą utrwalany będzie, obok obrazu, także dźwięk, co równa się dopuszczeniu stosowania podsłuchów przez organy prowadzące szkołę. Jak dotąd takie uprawnienie było zarezerwowane dla organów porządku publicznego oraz służb zajmujących się ochroną bezpieczeństwa państwa, które wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze. Taka możliwość nie była też proponowana w pracach nad projektem założeń do ustawy o monitoringu wizyjnym¹.

W związku z powyższym należy ponownie przedstawić stanowisko Generalnego Inspektora, do którego nie odniósł się projektodawca. Stanowisko projektodawcy, iż rozważona zostanie możliwość zmian ustawowych w oparciu o rezultaty działań prowadzonych w programie jest niewystarczająca. Propozycja zgłoszona przez Ministerstwo Edukacji Narodowej nie dotyczy programu pilotażowego, który byłby prowadzony zgodnie z ustalonymi zasadami na odpowiednim poziomie legislacyjnym. W związku z tym wyniki ograniczonego programu pilotażowego mogłyby być wprowadzane, aby dokonać zmian ustawowych. W obecnej sytuacji braku regulacji monitoringu wizyjnego (prace nad projektem założeń do ustawy o monitoringu wizyjnym prowadzone przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – Wykaz Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer ZD92) nie należy pogłębiać tego stanu przez wprowadzanie technologii monitoringu na nieokreślonych w ustawie zasadach do kolejnych sfer publicznych, **zwłaszcza tej w której obecne są dzieci, co może w konsekwencji prowadzić do naruszeń ich prawa do prywatności oraz ochrony danych osobowych przez nieprawidłowe zastosowanie tego narzędzia dozoru.**

W odniesieniu do celu szczegółowego nr 3 – Upowszechnienie wśród wszystkich pracowników szkoły umiejętności rozpoznawania sytuacji zagrożenia oraz wiedzy o zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia (także wykorzystanie monitoringu w szkołach) – oraz projektowanego § 2 ust. 5-8 rozporządzenia należy wskazać na potrzebę przeniesienia części regulacji dotyczącej monitoringu wizyjnego na poziom ustawy z uwagi na szeroki zakres

¹ Projekt numer ZD92 w Wykazie Prac Legislacyjnych Rady Ministrów
<http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/200701/katalog/200707#200707>

oddziaływania na osoby. Zgodnie z **zasadą legalizmu** wyrażoną w art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

W zakresie wydawanego rozporządzenia należy zwrócić uwagę na postanowienie art. 92 Konstytucji, zgodnie z którym **do wydania rozporządzenia konieczne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie**. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w postanowieniu z dnia 31 stycznia 2007 r. (sygnatura S 1/2007), zgodnie z którym „zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej”. Wymóg umieszczenia bezpośrednio w ustawie wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowany ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., sygnatura U 19/97). Podobnie orzekł Trybunał w wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r. (sygnatura K 33/13), dotyczącym tworzenia rejestrów danych medycznych na podstawie rozporządzenia przez Ministra Zdrowia.

W zakresie ochrony danych osobowych doprecyzowanie tej zasady zostało sformułowane w art. 51 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Organy państwa mają możliwość zbierania informacji o obywatelach, jednakże jedynie w zakresie w jakim jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2). Monitoring wizyjny, który jest szczególną formą przetwarzania informacji o osobach, powinien zawsze mieć oparcie w przepisach rangi ustawowej. **Dlatego też istnieje konieczność uregulowania zasadniczych kwestii związanych z tym tematem, zwłaszcza, że może dochodzić do gromadzenia danych osobowych w szerokim zakresie i to danych wrażliwych w rozumieniu art. 27 ustawy o ochronie danych osobowych.** Z przetwarzaniem danych wiąże się także tworzenie zbiorów danych, które muszą być odpowiednio chronione w zależności od charakteru zebranych w nich danych osobowych zgodnie z treścią rozporządzenia MSWiA z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 100, poz. 1024). W tej grupie znajdują się także formy przetwarzania, które mają charakter szerokiej ingerencji w prywatność powinny być uregulowane zasadami wynikającymi z ustaw. **Dlatego wydaje się, iż aprobowanie rozwiązania kierunkowo, regulacja na poziomie rozporządzenia jest niewystarczająca.** Z uwagi na brak regulacji całościowego monitoringu wizyjnego, ważnym jest by regulacja tej kwestii w szkołach miała odzwierciedlenie w przepisach ustaw dotyczących oświaty. **Ingerencja w prywatność powinna być właściwie uregulowana.**

Projektodawca powinien odpowiedzieć na pytanie o **niezbędność wprowadzenia monitoringu wizyjnego do szkół** jako metody zapewniania bezpieczeństwa w szkole. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o ochronie danych osobowych administrator danych powinien zapewnić, by przetwarzane informacje (wizerunki, dane osobowe zwykle i wrażliwe) były adekwatne do celów, w jakich są przetwarzane. Dlatego też należy ocenić, czy inne mniej inwazyjne rozwiązania nie przyniosłyby oczekiwanych efektów w zakresie zapewniania bezpieczeństwa.

W związku z tym należy wskazać na potrzebę przeprowadzenia dla każdego, zwłaszcza nowo wprowadzanych rozwiązań, **analizy potrzeb i celowości budowy systemu**, w której podmiot podejmujący decyzję o budowie lub rozbudowie systemu monitoringu zobowiązany będzie do przeprowadzenia prognozy skuteczności funkcjonowania systemu, analizy rozwiązań alternatywnych i specyfiki zagrożeń w danym rejonie, optymalnego rozmieszczenia kamer oraz ocenę wpływu projektowanego systemu na prywatność (tzw. *Privacy Impact Assessment*). Zgodnie z projektem unijnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych², które ma w najbliższych latach wejść w życie, takie oceny będą obowiązkowe w przypadku operacji przetwarzania stwarzających ryzyko dla ochrony praw i wolności podmiotów danych. Jako stwarzające ryzyko dla praw i wolności wskazano w tym projekcie m.in. prowadzenie monitoringu wizyjnego. Analizy te powinny także obejmować **problem przetwarzania danych innych osób**, które mogą znaleźć się na obszarze monitorowanym, gdyż z treści projektu Programu i rozporządzenia wynika, że monitoringowi mają podlegać m.in. wejścia i otoczenie szkoły (punkt IV załącznika do uchwały RM, s. 19, § 2 ust. 5 projektu rozporządzenia). W tych obszarach mogą znaleźć się osoby, które nie będą świadome, iż teren placówki objęty jest monitoringiem czy też przebywający na tym terenie w innych celach niż korzystanie z usług placówki. Także wobec nich administrator danych, którym będzie kierownik jednostki, ma zobowiązania do: poinformowania o stosowaniu obserwacji, zapewnienia dostępu do danych tych osób dotyczących i ich zabezpieczenia przed niepożądanym dostępem. Uwagi uzupełniające w tym zakresie poczyniono poniżej w części poświęconej obszarom, które mają być obserwowane.

Oddzielną kwestią jest przetwarzanie przy pomocy kamer monitoringu danych nauczycieli i innych pracowników szkoły. Nie powinien on służyć do realizacji celu kontrolowania poczynąń pracowników i uczniów, jako metoda nadmierna. Elektroniczny system nie powinien zastąpić bieżącego nadzoru, jaki przełożony może sprawować nad swoimi podwładnymi oraz nauczyciel nad uczniami.

² Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych, COM(2012) 11, Dz. Urz. C 102 z dnia 5 kwietnia 2012 r., s. 24.

To na ustawodawcy spoczywa obowiązek ustalenia zasad przetwarzania, w tym gromadzenia, udostępniania nagrań i dalszego ich przechowywania, tak by uniknąć dowolności w tym zakresie, która może wystąpić, jeżeli szkołom pozostawiona byłaby daleko idąca swoboda, jak ma to miejsce obecnie. Ogólnikowe regulacje są w tym przypadku niewystarczające i wymagają daleko posuniętego doprecyzowania. **Sygnały otrzymywane przez Biuro GIODO na temat nieuporządkowanego stosowania monitoringu wizyjnego, nie tylko w placówkach oświatowych, wskazują na możliwe negatywne konsekwencje.** Obywatele poddani monitoringowi mogą odczuwać długotrwały dyskomfort psychiczny związany z postrzeganiem przez nich znaczącym naruszeniem prywatności. Jednocześnie widoczne są tendencje do poszerzania zakresu monitoringu o nowe wymiary, jak chociażby możliwość stosowania, obok rejestracji obrazu, także nagrywania dźwięku, czyli podsłuchiwania rozmów. Generalny Inspektor otrzymywał związane z tym sygnały, jednakże nie spodziewał się, że w nowej wersji projektu rozporządzenia (§ 2 ust. 6) zostanie to określone jako obowiązek, czy nawet dopuszczone wyjątkowo. Powstaje pytanie, czy nawet najlepiej przygotowane i kompetentni pracownicy szkół będą w stanie w sposób wystarczający zapewnić ochronę praw użytkowników tych instytucji w obliczu braku określenia przez państwo jasnych reguł dozwolonego postępowania.

W związku z tym każdorazowe wprowadzanie regulacji dotyczących monitoringu wizyjnego powinno podlegać ocenie zgodnie z **zasadą proporcjonalności ujętą w art. 31 ust. 3 Konstytucji**. Prawo do ochrony informacji dotyczących osoby, ujęte w art. 51 Konstytucji może być ograniczone m.in., gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Ocena, czy monitoring wizyjny może być stosowany, jak słusznie stwierdził projektodawca, powinna opierać się na ocenie efektywności alternatywnych, możliwych do zastosowania środków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa. Należy tutaj przypomnieć także stanowisko Grupy Roboczej ds. ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych, zwanej dalej Grupą roboczą art. 29. Szerokie rozprzestrzenienie monitoringu w przestrzeni publicznej i prywatnej nie powinno w sposób nieuzasadniony ograniczać praw i wolności jednostki.³

Również brak jasnego uregulowania w zakresie **zasad pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania nagrań** powinien zostać uzupełniony. Powinny one być adekwatne do zakładanych celów monitoringu. Tylko w takiej sytuacji możliwe będzie wprowadzanie monitoringu na prostych i klarownych zasadach. To umożliwiłoby administratorom spełnianie zobowiązań wobec osób obserwowanych do poszanowania ich prywatności i zapewniania bezpieczeństwa. Art. 32 ustawy o ochronie danych osobowych dotyczy praw do kontroli przetwarzania danych, które jej dotyczą.

³ Opinia Grupy Roboczej art. 29 nr 4/2004 o przetwarzaniu danych osobowych przy pomocy wideomonitoringu z dnia 11 lutego 2004 r., 11750/02/EN WP89, s. 4.

Zasady udostępniania nagrań z monitoringu powinny regulować także uprawnienia osób obserwowanych do dostępu, żądania usunięcia lub wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania ich danych. Kwestie te są ściśle związane z respektowaniem jeszcze innego obowiązku, a mianowicie obowiązku informacyjnego. Właściwie ukształtowane zasady muszą być w sposób klarowny przekazywany osobom obserwowanym poprzez **realizację obowiązku informacyjnego**. Nie powinno być możliwym zbieranie danych bez wiedzy tych osób. Realizacja obowiązku powinna się odbywać przez tablice informacyjne, piktogramy, wyraźne oznaczenie kamer oraz łatwo dostępne polityki prywatności, o czym organ ds. ochrony osobowych szeroko pisał w uwagach do projektu założeń do ustawy o monitoringu wizyjnym⁴. Z uwagi na specyficzny charakter przetwarzania bez dodatkowej regulacji administratorzy danych mogą mieć trudności w realizacji obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych.

Zgodnie z § 2 ust 6. nośnik powinien być opisany i zabezpieczony przed utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem. Nie zawarto tutaj, pomimo uwagi GIODO, obowiązku zabezpieczenia nagrań przed dostępem osób nieupoważnionych, co jest z jedną z zasad prawidłowego przetwarzania danych osobowych. Także propozycja ujęta w § 2 ust. 5 pkt 3 budzi wątpliwości, gdyż oznacza *de facto* możliwość rozszerzenia zasięgu monitoringu realizowanego w ogólnie dostępnych przestrzeniach publicznych o teren szkół. **Może się to wiązać ze zmianą celów przetwarzania oraz podmiotami za nie odpowiedzialnymi – administratorem danych będzie w tej sytuacji także podmiot odpowiedzialny za monitoring miejski.** Implikuje to także przeniesienie obowiązku monitorowania na osoby, których podstawowym zadaniem jest obserwacja przestrzeni miejskich. Może to oznaczać osłabienie ich skuteczności oraz zwiększenie czasu reakcji na incydenty przez personel szkoły, jeżeli nie będą oni mieli do dyspozycji podglądu obrazu z kamer. Oznacza to także konieczność zastosowania technologii przesyłu, co może wiązać się ze stosowaniem szyfrowania transmisji bezprzewodowych albo zabezpieczenia połączeń między systemem zapisującym a kamerami w inny sposób. Nie jest jasnym, kto miałby ponosić koszty takiego połączenia systemu miejskiego z monitoringiem szkolnym.

Projektodawca wskazał w § 2 ust. 5 pkt 1, **jakie obszary mają być obserwowane.** Kwestia miejsc, w których instaluje się zestawy do monitoringu wizyjnego została doprecyzowana w § 2 ust. 5 pkt 2. Powinno zostać dokładnie zbadane, czy użycie wyrażenia „instaluje się” jest trafne. Może ono zostać zrozumiane jako obowiązek instalacji elementów systemu tylko w ten sposób. Obecne brzmienie przepisu grozi jednocześnie obejmowaniem monitoringiem także terenu pozaszkolnego, co wykracza poza cel zapewniania bezpieczeństwa użytkowników placówek oświatowych. Istnieje możliwość, że kamery instalowane na budynkach i ogrodzeniach będą monitorować obszar poza

⁴ Stanowisko GIODO z dnia 13 sierpnia 2014 r.:

<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/200701/200707/200710/dokument124074.pdf>

terenem szkoły. Proponowany w ust. 8 komentowanego paragrafu obowiązek oznaczenia miejsc objętych dozorem wizyjnym jest nieprecyzyjny i nie zawiera zakresu informacji o monitoringu, które mają być przekazywane osobom obserwowanym. Na podstawie tak niejasnych przepisów może dochodzić do różnic we wprowadzaniu oznaczeń. W toku prac nad projektem założeń do ustawy o monitoringu wizyjnym pojawiły się propozycje, zgodnie z którymi osoba wchodząca na obszar monitorowany będzie o tym informowana przy pomocy tablic albo piktogramów. Z nowych propozycji nie wynika także obowiązek oznaczania kamer monitoringu, co jest jednym z warunków określonych w projekcie ustawy o monitoringu wizyjnym.

Generalny Inspektor zwraca uwagę, iż konieczne jest dostosowanie treści § 2 ust. 7 do **zasady ograniczenia czasowego przetwarzania danych** ujętej w art. 26 ust. 1 pkt 3. Ma ona bezpośredni związek z okresem retencji danych. Projektodawca, mimo sugestii organu ds. ochrony danych pozostawił administratorom swobodę w zdefiniowaniu okresu retencji. Stało się tak, gdyż zaproponowany 30-dniowy termin przechowywania nośników jest minimalny. Celem, który przyświeca projektodawcy ma być bezpieczeństwo użytkowników szkoły i nie wydaje się by do jego realizacji koniecznym było tak długie przechowywanie nagrań. W sierpniu 2014 r. (w toku prac nad ustawą o monitoringu wizyjnym) Generalny Inspektor sygnalizował MSW, iż w niektórych państwach maksymalny okres przechowywania wynosi 72 godziny. **Maksymalne ograniczenie okresu retencji do wyżej wskazanego jest jak najbardziej zasadne, gdyż w szkołach mają być stosowane także inne metody zapewniania bezpieczeństwa.** Ewentualne nagrania, które mogą być istotne dla wyjaśniania niepożądanych zdarzeń, mogą być zabezpieczane w okresie krótszym, gdyż sprawdzenie nagrań z systemu monitoringu będzie wykonywane w pierwszej kolejności. **Nie można tutaj pominąć problemu włączania monitoringu szkolnego do sieci miejskiej, w której mogą obowiązywać inne zasady i terminy przechowywania nagrań.** W związku z tym należy powtórzyć iż, nagrania nie powinny być także przechowywane dłużej dla innych, niż zapewnianie bezpieczeństwa celów. Retencja danych powinna być za każdym razem dostosowywana do celu realizowanego przez administratora. Nie powinno też dochodzić do gromadzenia nagrań na zapas. Obecna propozycja niestety prowadzi w tym kierunku i poddaje w wątpliwość skuteczność monitoringu jako mającego jak najszybciej zapobiegać incydentom.

W zakresie technologii mających być wprowadzonymi do monitorowania przestrzeni nie wskazano: jaką jakość mają mieć nagrania, czy dopuszczalne będzie rejestrowanie także dźwięku oraz czy oprogramowanie będzie umożliwiało analizę rejestrowanych obrazów (identyfikacja wizerunków, wykrywanie zachowań niepożądanych itp.). Dopuszczenie takich rozwiązań byłoby wysoce dyskusyjne z punktu widzenia ochrony podmiotu danych i z tego powodu potrzebne jest precyzyjne ustalenie kryteriów technicznych. Bez takiego uregulowania może

dochodzić do daleko idących różnic w systemach używanych w szkołach. Z uwagi na specyfikę technologii i ryzyk związanych z tą formą przetwarzania danych warunki techniczne mogłyby być uregulowane na poziomie ustawy. Obecna propozycja z § 2 ust. 5 pkt 4, by urządzenia spełniały wymogi określoną Polską Normą PN-EN 50132-7 jest niedopuszczalna z kilku przyczyn. Po pierwsze, nie jest to akt prawa, a jedynie standard techniczny, który może ulec w przyszłości zmianie. Po drugie, istnieje wiele wersji tej normy. Ostatnia z nich z 2013 r. nie została nawet przetłumaczona na język polski.

Na zakończenie należy wskazać, iż Generalny Inspektor otrzymuje także sygnały od pedagogów zaniepokojonych brakiem jasnych zasad, które miałyby regulować metody stosowania monitoringu wizyjnego w szkołach w związku z realizacją proponowanego programu. Także z tego powodu należy doprowadzić do skutecznego uregulowania zasad prowadzenia obserwacji osób przy pomocy urządzeń optycznych na poziomie ustawowym.