



# DRUGA PROPOZYCJA MSW DLA SYSTEMÓW CCTV

Nowe propozycje prawa dla systemów CCTV opublikowane przez MSW w lipcu br. są dużo lepsze od pierwotnych „Założeń”. Ministerstwo wsłuchało się w sugestie uczestników konsultacji społecznych. Jest więcej konkretów i są standardy porządkujące działanie systemów CCTV. Raport NIK stał się impulsem do odważnego określenia zasad dla miejskich systemów monitoringu.

W ocenie specjalistów Akademii Monitoringu Wizyjnego nowe propozycje „Założeń” całościowo podchodzą do funkcjonowania systemów CCTV. Nie są nadmiernie uciążliwe dla użytkowników, pozwalają skutecznie kontrolować krytyczne aspekty działania systemów CCTV, tam gdzie mogłoby dobrać do naruszenia prawa. Wysoko oceniamy proponowane standardy dla miejskich systemów dozorowych, są one zgodne z wnioskami z dostępnych badań naukowych i wynikami kontroli NIK. 90% nowych propozycji MSW jest zgodnych z „Załoženiami i kierunkami do ustawy o systemach CCTV”, **które specjaliści AMW przygotowali w grudniu 2012 r.**<sup>1)</sup>

### ZA MAŁO SZCZEGÓŁÓW O KONTROLI GIODO

MSW proponuje, by Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych stał się podmiotem kontrolującym, czy systemy monitoringu wizyjnego funkcjonują zgodnie z przepisami. Logika podpowiadała, że taki podmiot zostanie wskazany, bo bez kontroli nowa ustawa byłaby zbiorem martwych przepisów.

<sup>1)</sup> Akademia Monitoringu Wizyjnego, *Założenia i kierunki do regulacji prawnych o systemach monitoringu wizyjnego* dostępne w dziale *Publikacje* na [www.cctv.org.pl](http://www.cctv.org.pl).

<sup>2)</sup> Jw.

W propozycjach MSW brakuje określenia, jak będzie przebiegała kontrola, jak często GIODO będzie mógł kontrolować system. Czy będzie od razu nakładana kara, czy administrator dostanie czas na usunięcie nieprawidłowości, czy też jedno i drugie. Kto i w jakiej sytuacji będzie mógł domagać się przeprowadzenia kontroli. Ważne jest także, jak będzie ona przebiegała. Użytkownicy systemów monitoringu wizyjnego powinni wiedzieć, czego się spodziewać.

**Nowe przepisy powinny ograniczać uznaniowość kontrolujących.** Proponujemy, by podstawą kontroli były wytyczne użytkowe<sup>2)</sup>. Może to się wydawać dodatkowym obowiązkiem administratora, ale wytyczne mogą skutecznie zmniejszyć uciążliwość kontroli, bo: 1) wskazują co, gdzie i w jakim zakresie system CCTV robi, 2) w naturalny sposób powstają przy projektowaniu systemu, 3) dobrze przygotowane uwzględniają przepisy prawa, Polską Normę i dobrą praktykę, bo świadomy administrator chce i uniknąć kłopotów z prawem, i żeby jego system był skuteczny. Kontrolerzy GIODO, porównując wytyczne użytkowe i rzeczywiste działanie systemu – rozmieszczenie i zasięgi kamer, nagrania – będą mogli szybko sprawdzić, czy system działa zgodnie z ustawą, celowo i proporcjonalnie.

### MIEJSCA, W KTÓRYCH NIE BĘDZIE MOŻNA INSTALOWAĆ KAMER

MSW zdecydowało się wskazać miejsca, gdzie z uwagi na nadmierną ingerencję w prywatność nie będzie można instalować kamer: w toaletach, przebieralniach, gabinetach lekarskich i pomieszczeniach socjalnych. Z punktu widzenia projektantów jest to komfortowa sytuacja – nie będą już narażeni na etyczne rozterki, gdy inwestor żąda umieszczenia kamer w miejscach budzących uzasadnione wątpliwości. Administratorzy systemów będą musieli poszukać nowych sposobów na zapewnienie bezpieczeństwa w tych miejscach. Pytanie, czy podany w „Załoženiach” katalog miejsc, gdzie zabronione będzie instalowanie kamer, jest zamknięty. Wydaje się, że w toku dyskusji nad ustawą może on się jeszcze zmieniać.

### REJESTR UDOSTĘPNIENI I UPRAWNIENIA SŁUŻB

MSW utrzymało, obecny w I wersji założeń, wymóg **bezwłocznego** udostępniania systemu monitoringu wizyjnego lub sporządzenia kopii nagrań dla funkcjonariuszy i żołnierzy uprawnionych służb. Będzie **nieodpłatne, na ustne żądanie**. Do uzyskania nagrania funkcjonariusz lub żołnierz będzie musiał przedstawić pisemny wniosek przełożonego, w którym jest wskazany, lub upoważnienie wydane przez przełożonego.

Funkcjonariusze i żołnierze będą zobowiązani do wskazania „faktycznego i prawnego”<sup>3)</sup> uzasadnienia. Nie jest jasne, co należy rozu-

## Dobre propozycje MSW dla wszystkich systemów CCTV



- GIODO wskazany jako organ kontrolny dla systemów CCTV
- GIODO odpowiedzialny za wydawanie pozwoleń na działanie systemów CCTV automatycznie łączących wizerunek z innymi informacjami
- MSW jasno wskazuje, że nie będzie możliwości wglądu i usuwania nagrań na wniosek osoby, która wchodzi w obszar dozoru CCTV, jak to ma miejsce w ustawie o ochronie danych osobowych
- rejestr udostępnień, który ograniczy nadmierne żądania ze strony funkcjonariuszy i żołnierzy o udostępnienie im systemu CCTV
- określenie zasad sporządzania kopii nagrań z systemu CCTV dla przedstawicieli uprawnionych służb
- wskazanie konkretnych miejsc, gdzie zabroniony będzie dozór wizyjny z uwagi na naruszenia prywatności, jak toalety i przebieralnie
- zmiana charakteru kar za nieprzestrzeganie przepisów ustawy z karnych na administracyjno-prawne; sankcje bardziej adekwatne do przewinień
- określenie zasad prowadzenia dozoru CCTV w miejscu pracy

nien uzyskać uprawnienie, które pozwoli sprawdzić, czy do naruszenia dochodzi, i zmusi właściciela kamery do zmiany kąta patrzenia lub jej likwidacji.

### CZAS PRZECHOWYWANIA NAGRAŃ

Ministerstwo powtarza propozycję 90-dniowego, maksymalnego czasu przechowywania nagrań, którą przedstawiło w I edycji „Założeń”. Żeby dodatkowo uzasadnić ten termin, powołuje się na kodeks postępowania karnego, który zakłada trzy miesiące na przeprowadzenie śledztwa. W mojej ocenie MSW myli tu pojęcia – w śledztwie jako dowód wykorzystuje się **nagrania zawierające zdarzenie**: 80. dzień to czas na zamykanie śledztwa, a nie na sprawdzanie, czy na dysku nadal jest nagranie. W praktyce ofiary od razu zgłaszają szkodę po zdarzeniu lub jak tylko ją wykryją. Większość użytkowników systemów CCTV nie kupuje macierzy pozwalających przechowywać nagrania przez długi czas, bo są zbyt drogie. W ocenie specjalistów Akademii Monitoringu Wizyjnego MSW powinno ograniczyć **maksymalny czas przechowywania nagrań niezawierających zdarzeń do 30-45 dni**. Tam, gdzie potrzebny byłby dłuższy czas, można zastosować konstrukcję analogiczną do automatycznego przetwarzania danych. GIODO, po otrzymaniu uzasadnienia od administratora, mógłby wydać zgodę na wydłużenie terminu przechowywania nagrań. W mojej ocenie takich wniosków było mało i ograniczałyby się do specyficznych zastosowań, np. zgłaszany przez branżę ochrony dozór wizyjny długodystansowych przewozów ładunków.

### PODMIOTY UPRAWNIONE DO DOZORU CCTV W PRZESTRZENI PUBLICZNEJ

MSW proponuje, żeby podmioty publiczne i prywatne, które realizują zadania na rzecz podmiotów publicznych, mogły prowadzić dozór wizyjny w przestrzeni publicznej dla trzech różnych celów: 1) zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, 2) ochrony osób i mienia, 3) dla zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym. Oznacza to uprządkowanie tego, co dzieje się od dawna, np. wydziały zarządzania kryzysowego prowadzą dozór CCTV lub miejskie zakłady komunikacji za pomocą ulicznych kamer weryfikują, czy tramwaje kursują zgodnie z rozkładem, czy są czyste, prawidłowo oznaczone ten. W ministerialnych propozycjach brakuje jasnej odpowiedzi na pytanie, czy dozór wizyjny w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku będą mogły prowadzić podmioty prywatne. W naszej ocenie, przywołując znane „grzechy” agencji ochrony – 5 zł brutto za godzinę i po kilkanaście godzin pracy na dobę – należy z ostrożnością rozpatrywać przejmowanie przez nie zadań straży miejskich i policji. Konieczne jest także rozróżnienie zobowiązań, jakie nałoży ustawodawca na administratora systemu działającego w przestrzeni publicznej w zależności od celu, bo rozum podpowiada, że np. dozór nad wiatami przystankowymi (ochrona mienia) przez firmę ochroniarską nie wymaga konsultacji społecznych.

mieć przez uzasadnienie faktyczne. Czy policjant będzie informował administratora sklepowego systemu CCTV, że szukają dealera? Po krytycznych głosach, że uprawnione służby mogą nadużywać prawa do korzystania z systemów CCTV innych administratorów, MSW wprowadza **rejestr udostępnień**. Administrator będzie w nim wpisywał każdorazowo udostępnienie obrazu lub sporządzenie kopii nagrania. Będzie odnotowywał, jak długo trwało udostępnienie. „Założenia” tego jasno nie wskazują, ale tu także, w naszej ocenie, powinny być wpisywane imię, nazwisko i stopień funkcjonariusza, żołnierza. Uważamy, że rejestr udostępnień może być skutecznym narzędziem chroniącym przed nadmiernym korzystaniem przez służby ze swoich uprawnień. **Wpisy, na których podstawie będzie można wnieść skargę lub wykazać nieproporcjonalne do potrzeb żądania funkcjonariuszy i żołnierzy, będzie ich motywować, żeby korzystali z „cudzych” systemów CCTV w uzasadnionych przypadkach i tylko tyle, ile naprawdę potrzeba.**

Wydaje się, że ustawa powinna także określić, jaki podmiot – GIODO (?) – będzie chronił interesy użytkowników systemów CCTV. Czy w przypadku nadmiernego korzystania przez służby ze swoich uprawnień administrator będzie musiał samodzielnie dochodzić swoich praw, czy GIODO będzie na drodze interwencji w MSW domagało się proporcjonalnego działania podległych mu służb?

### KTO MA PŁAĆ ZA KOPIOWANIE NAGRAŃ?

„Założenia” MSW nie precyzują, kto ma płacić za nośniki, na które są kopiowane dla policji nagrania zawierające zdarzenia. Ministerstwo przywołuje tu ustawę o policji – art. 20c, pkt 8, która mówi, że „na koszt podmiotu wykonującego działalność telekomunikacyjną<sup>3)</sup>, co sugeruje, że użytkownicy systemów CCTV

będą płacić za płyty i czas swoich pracowników kopiujących nagranie. W większości przypadków nie będzie to duży koszt, zdarzenia trwają kilka minut i są rejestrowane przez 1-2 kamery. Może być jednak inaczej. Znajomy strażnik opowiadał mi, że po uruchomieniu miejskiego systemu CCTV policjanci notorycznie składali wnioski o zabezpieczenie nagrań, np. z trzech dni i kilkunastu kamer. Wówczas on prosił ich o dostarczenie 150 płyt DVD lub o osobiste przejrzanie nagrań i realną ocenę, jak długi zapis i z ilu kamer jest im potrzebny.

Nie wydaje się, żeby w przypadku sektora prywatnego MSW uczyniło wyjątek od prawa policji do żądania pomocy i przeniosło koszty kopiowania nagrań na policję. Dobrym rozwiązaniem byłoby więc wprowadzenie przepisów, które nakazywałyby policjantom **wskazanie do kopiowania wyłącznie fragmentu, który ma wartość dowodową**. Otwierałoby to drogę do skarg na policjantów, którzy nadużywaliby swoich praw.

### PRYWATNY MONITORING WIZYJNY – MINIMALNE STANDARDY

Nowe „Założenia” próbują porządkować sprawę kamer, które chroniąc prywatną posesję, swoim zasięgiem obejmują fragment przestrzeni publicznej. MSW proponuje, żeby w takim przypadku obserwacja i rejestracja obrazu były celowe i proporcjonalne. Projektant powinien tak zaprojektować ustawienie kamery, żeby ta zarejestrowała sprawcę, np. który stoi przed płotem i obserwuje dom przed włamaniem, a po chwili przechodzi przez płot. Pokazanie chodnika biegnącego wzdłuż płotu nie będzie naruszeniem ustawy, bo takie ujęcie daje możliwość identyfikacji sprawcy, z tym że obszar dozoru powinien być zawężony do fragmentu chodnika przed posesją. Czytając „Założenia”, należy zakładać, że takie systemy będzie mógł kontrolować GIODO, chociaż brakuje takiego zapisu. Nawet jedna kamera może nadmiernie ingerować w prywatność, np. rejestrując, co robi sąsiadka w swoim ogródku. **GIODO powi-**

<sup>3)</sup> „Projekt założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym”, s. 20.

<sup>4)</sup> Jw., s. 21.



## Dobre propozycje MSW dla miejskich systemów monitoringu wizyjnego



- decyzja o budowie lub rozbudowie monitoringu będzie podejmowana uchwałą rady gminy lub rady miasta
- miasto przeprowadzi konsultacje społeczne nt. miejskiego systemu CCTV
- miasto przeprowadzi analizę potrzeb w zakresie bezpieczeństwa i oceni celowości budowy systemu monitoringu wizyjnego
- inwestor określi wytyczne funkcjonalne (użytkowe) dla systemu CCTV
- gmina opracuje kompleksowy program bezpieczeństwa miasta, co zabezpieczy przed budową miejskiego systemu CCTV w oderwaniu od realizowanych programów na rzecz porządku i bezpieczeństwa
- administrator zapewni optymalne warunki do prowadzenia obserwacji i wykrywania zdarzeń – całodobowa obsada operatorska, adekwatna liczba operatorów do liczby obsługiwanych kamer, selekcja i szkolenia operatorów
- administrator miejskiego systemu CCTV będzie zobowiązany do stworzenia procedur współpracy z policją i innymi służbami, żeby zapewnić szybkie przekazywanie informacji o wykrytych zdarzeniach i skuteczną współpracę z policją
- miasto opracuje wskaźniki skuteczności miejskiego systemu CCTV i na ich podstawie będzie co roku oceniało efektywność systemu
- miejskie systemy monitoringu wizyjnego będą podlegały obowiązkowej rejestracji w GIODO

### SYSTEMOWE PODEJŚCIE DO BUDOWY I ROZWOJU MIEJSKICH SYSTEMÓW CCTV

Ministerstwo proponuje, żeby miasto – inwestor przy budowie i rozbudowie systemu monitoringu wizyjnego – było zobowiązane m.in. do przeprowadzenia analizy zagrożeń, konsultacji społecznych, opracowało plan bezpieczeństwa gminy i oceniło, jak monitoring będzie współgrał z innymi działaniami na rzecz poprawy bezpieczeństwa. MSW chce, by miasta wskazały celowość budowy systemu i opracowały wskaźniki jego skuteczności. Wszystkie te działania nakładają na miasto nowe obowiązki, ale po raz pierwszy miasto i projektanci mają szansę na zgromadzenie informacji, które pozwolą zaprojektować skuteczny system dozoru CCTV i przyjęcie takie rozwiązania techniczne i organizacyjne, które będą realnie odpowiadały na potrzeby danego miejsca.

Pozwoli to również zaprojektować inne działania w dziedzinie poprawy bezpieczeństwa, jak bezpieczna przestrzeń, dodatkowe oświetlenie, usprawnienia w pracy policji, np. montaż GPS w radiowozach w celu lepszego zarządzania reakcją.

### COROCZNA OCENA SKUTECZNOŚCI

Miasto, przygotowując budowę lub rozbudowę systemu monitoringu wizyjnego, będzie musiało określić wskaźniki jego skuteczności. MSW proponuje, żeby takim wskaźnikiem była ogólna liczba zdarzeń na obszarze dozoru (m.in. zgłoszenia telefoniczne mieszkańców, sytuacje zaobserwowane przez patrole) do zdarzeń wykrytych przez operatorów. Rozsądna jest propozycja, aby wskaźniki odpowiadały przyjętym dla systemu celom i lokalnej specyfice – może to być np. spadek liczby aktów wandalizmu i kosztów ich usuwania. W corocznej ocenie skuteczności będą prezentowane także wskaźniki dla programów na rzecz poprawy

bezpieczeństwa realizowanych we współpracy z miejskim systemem CCTV przez policję, straż miejską itd. Administrator będzie zobowiązany do podawania do publicznej wiadomości wyników takiej oceny. Co roku będzie zobowiązany do publikowania statystyk pokazujących liczbę oraz kategorie zdarzeń wykrytych przez system monitoringu wizyjnego.

W ocenie specjalistów AMW, **żeby w pełny sposób ocenić skuteczność miejskiego systemu CCTV, do zaproponowanych wskaźników należałoby dodać m.in.** liczbę zdarzeń przekazanych, przyjętych przez policję i straż miejską, liczbę podjętych interwencji na zgłoszenia operatorów i ich wynik, liczbę nagrań, które z sukcesem zostały wykorzystane do egzekwowania przepisów prawa itd.

### STANDARDY PRACY PERSONELU

MSW chce, żeby miasto było zobowiązane do zapewnienia całodobowej obserwacji operatorskiej, adekwatnej liczby operatorów do liczby kamer, ich selekcji pod kątem predyspozycji do prowadzenia obserwacji i przeszkolenia w zakresie wykrywania zdarzeń i procedur współdziałania ze służbami. Uważamy, że są **bardzo dobre propozycje, ponieważ**

pozwolą tworzyć skuteczne systemy monitoringu wizyjnego w polskich miastach – dobitnie pokazuje to raport NIK (SA 3/2014) i wskazują na to badania przeprowadzone na świecie. W rozporządzeniu do nowej ustawy powinna znaleźć się maksymalna liczba kamer przypadająca na operatora oraz zapis, że wielkość obrazu prezentowanego z każdej kamery powinna umożliwiać rozróżnianie zachowań obserwowanych osób – należy tu opracować szczegółowe wytyczne oparte na wynikach badań naukowych.

### WIĘCEJ MOŻLIWOŚCI INFORMOWANIA O DOZORZE CCTV

MSW oprócz znanej wcześniej propozycji – umieszczania znaków informujących o dozorze pod kamerą – proponuje, żeby w sytuacji, gdy jest to niemożliwe, znaki umieszczać w polu widzenia kamery, np. na sąsiadującej z kamerą ścianie. Gdy kamery są umieszczone na wysokich budynkach, których zasięg jest duży, administrator nie będzie musiał rozwieszać znaków w połowie miasta, ale będzie zobowiązany do podania **przybliżonego** zasięgu na stronie internetowej. Różnorodność propozycji MSW, jak zrealizować obowiązek informacyjny w miejskim systemie CCTV, jest w naszej ocenie dobra, bo pozwala elastycznie podejść do lokalnych warunków instalacji kamer.

### WYŁĄCZENIA

Zgodnie z postulatami Straży Granicznej ma być ona wyłączona z zobowiązań, jakie wynikają z prowadzenia obserwacji i rejestracji obrazu w otwartej przestrzeni publicznej, ponieważ często skryte działanie wyklucza np. możliwość informowania o dozorze CCTV.

Analogicznie kamery w systemach zarządzania ruchem, gdzie celem nie są ludzie, ale skrzyżowania, drogi, konstrukcje inżynierskie, nie będą podlegały zobowiązaniom dla administratorów publicznych systemów. W opinii specjalistów AMW systemy zarządzania ruchem, w przypadku rejestrowania numerów rejestracyjnych czy wizerunków kierujących samochodami, powinny podlegać przepisom chroniącym te dane, obowiązkowi zgłaszania ich automatycznego przetwarzania oraz możliwości kontroli przez GIODO

Uwagi przesłane do MSW przez inne podmioty do drugiego „Projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym”, będą tematem następnego artykułu. ●

Informujemy, że wnioski przedstawione przez p. Waldemara Więckowskiego w artykule „O czasie przechowywania nagrań”, SA nr 4/2014, dotyczące Akademii Monitoringu Wizyjnego nie są zgodne z prawdą i nie są zgodne ze stanowiskiem Akademii Monitoringu Wizyjnego w sprawie czasu przechowywania nagrań.

Specjaliści Akademii Monitoringu Wizyjnego wielokrotnie, m.in. na łamach SA, wskazywali, że w ich opinii systemy monitoringu wizyjnego powinny działać w sposób celowy i proporcjonalny do przyjętych celów. Uważają, że rejestracja nagrań i ich wykorzystanie powinno odbywać się w oparciu o zasady celowości i proporcjonalności, czy to w systemach CCTV przestrzeni publicznej, czy w wykorzystywanych przez prywatnych użytkowników.

Przemysław Pierzchała, Paweł Wittich  
Akademia Monitoringu Wizyjnego