



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 12.04.2012 r.

RPO-683227-IV-AG/12

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pan Sławomir Nowak
Minister Transportu, Budownictwa i
Gospodarki Morskiej

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi obywateli, zgłaszających swoje wątpliwości, dotyczące instalowania w szeroko pojętych zasobach mieszkaniowych, często bez uprzedniej zgody, a nawet wiedzy mieszkańców, różnych systemów monitoringu (kamer rejestrujących obraz, niekiedy także i dźwięk).

Dla przykładu, w jednej ze skarg, najemca zajmujący lokal komunalny należący do zasobu mieszkaniowego gminy twierdził, że zainstalowane na budynku kamery, obejmują swoim zakresem część pomieszczeń jego mieszkania, przez co dochodzi do naruszenia jego prawa do prywatności. Z racji zajmowania mieszkania w oparciu o umowę najmu, nie mógł w żaden sposób uczestniczyć w podjęciu decyzji o zamontowaniu na budynku kamer, a tym bardziej nie miał wpływu na sposób przechowywania i ewentualnego wykorzystania zarejestrowanych obrazów.

We wspólnotach mieszkaniowych zaś, czy spółdzielniach mieszkaniowych, nawet jeśli decyzje o zainstalowaniu kamer (na klatkach schodowych, w windach, garażach) podejmują uprawnione do tego organy, lokatorzy także nie dysponują możliwościami jakiegokolwiek kontroli w zakresie gromadzenia, przechowywania, a przede wszystkim ewentualnego wykorzystania zarejestrowanych treści. Ponadto, z doświadczeń Biura RPO wynika, iż nie funkcjonują w takich przypadkach jakiegokolwiek akty wewnętrzne, uchwalane przez wspólnotę mieszkaniową, organy spółdzielni, bądź inne uprawnione podmioty, regulujące bliżej zasady korzystania z monitoringu. To zaś stwarzać może wrażenie całkowitej dowolności w korzystaniu np. z wideonadzoru, co na gruncie państwa prawa nie powinno mieć miejsca.

Zauważyć w tym miejscu trzeba, że instalowanie kamer i rejestrowanie pochodzącego z nich obrazu w miejscach przebywania ludzi jest zjawiskiem coraz powszechniejszym i dotyczy zarówno miejsc użyteczności publicznej, czy zakładów pracy, jak też budynków mieszkalnych i biurowych. Mimo to, choć z monitorowaniem spotkać się można np. w środkach komunikacji miejskiej, na stadionach, w windach i na klatkach schodowych budynków mieszkalnych, brak jest przepisów prawa normujących kwestie związane z instalowaniem i wykorzystaniem zapisów monitoringu. W takiej sytuacji osoba, która uznaje, iż np. jej wizerunek został w wyniku nagrań monitoringu w sposób nieuprawniony wykorzystany, każdorazowo poszukiwać musi ochrony prawnej na drodze sądowej, mając świadomość, iż dowodzenie bezprawności działania może powodować znaczne trudności. Skoro bowiem nie funkcjonują żadne regulacje, dotyczące monitoringu i zasad jego wykorzystania, wykazanie bezprawności działania spowodowanego monitoringiem, może w praktyce nastęrczać istotne trudności. Potencjalnie może też prowadzić do zróżnicowania orzecznictwa w takich sprawach, bowiem brak przepisów powszechnie obowiązujących, skutkować może odmienną interpretacją podobnych stanów faktycznych przez sądy.

Tak więc brak przepisów dotyczących monitoringu w zasobach mieszkaniowych wpływać może negatywnie zarówno na poziom ochrony w zakresie dóbr osobistych, jak też ochrony danych osobowych.

W ramach dotychczas podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w tej materii działań, w których poruszony już został problem braku regulacji dotyczących szeroko pojętego monitoringu, swoje stanowisko przedstawił zarówno Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, jak też Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

I tak w udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi (pismo z dnia 13 stycznia 2011r., nr DOLiS-035-3173/10), dotyczącej problematyki wykorzystywania i upubliczniania materiałów pozyskanych przez Policję - nagrań monitoringu, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wyraził pogląd, iż zainicjowanie prac legislacyjnych mających na celu unormowanie w przepisach rangi ustawowej ogólnych zasad dotyczących wideonadзору, wydaje się konieczne.

Jak trafnie zauważył wówczas Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, faktem jest, że różne podmioty stosują systemy monitoringu (wideonadзору, monitoringu wizyjnego, czy audiowizualnego), a pozyskiwaniem tą drogą informacji zajmuje się coraz szerszy krąg podmiotów zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego. Skutkiem stosowania monitoringu może być tymczasem utrwalanie wizerunku osób fizycznych, a następnie jego przechowywanie, opracowywanie i wykorzystywanie dla różnych celów.

Zdaniem GIODO, coraz częściej informacja dotycząca wizerunku osób, informacja o obecności w określonych miejscach, o sposobie zachowania, jak również treści wypowiedzi, są utrwalane i mogą być wykorzystywane w różnych celach. W niektórych przypadkach używanie systemów monitoringu (wizualnego, audiowizualnego) jest obowiązkowe, zgodnie z przepisami szczególnymi (np. w kasynach, na stadionach w czasie odbywania się imprez masowych). W innych sytuacjach monitoring może być stosowany z uwagi na szczególnie ważny, usprawiedliwiony cel określonych podmiotów zarówno publicznych, jak i prywatnych. Systemy te są stosowane w celach nie tylko zapewnienia bezpieczeństwa, lecz szeroko rozumianego „nadzoru”. W odniesieniu do tych przypadków brak jest odpowiednich regulacji.


Jak zasadnie zaś wskazał Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, w piśmie skierowanym w dniu 24 sierpnia 2011r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, istnieje wiele miejsc, w których monitoring jest stosowany, a do których nie odnoszą się żadne regulacje, m.in. ciągi komunikacyjne w budynkach, budynki wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych. Brak regulacji dotyczących stosowania monitoringu i jego specyfika sprawia, że naruszane są podstawowe prawa osób, które zostały nim objęte, bowiem obecnie obowiązujące przepisy o ochronie danych osobowych w odniesieniu do monitoringu mają zastosowanie w pełnym zakresie jedynie wtedy, gdy skutek stosowania monitoringu dochodzi do utworzenia zbioru danych. Stąd też zainicjowanie prac legislacyjnych mających na celu unormowanie w przepisach rangi ustawowej przedmiotowego zagadnienia, poprzez stworzenie ogólnych zasad i warunków dopuszczalności stosowania monitoringu, wideonadzoru, określenie celów, w jakich nadzór taki jest możliwy do zastosowania, a także okresu przechowywania nagrań (w tym określenie, kiedy nagrania z przedmiotowych systemów mogą być utrwalane, a kiedy wideonadzór ma się odbywać jedynie „na bieżąco”) i ich ewentualnego publikowania -jest konieczne. Konieczne jest także wskazanie w niniejszych regulacjach podmiotów, czy osób, które mogłyby wykorzystywać systemy monitoringu, jak również unormowanie praw, jakie przysługują osobie, której taki nadzór może dotyczyć.

Poglądy Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych i Rzecznika Praw Obywatelskich są w tej materii całkowicie zbieżne, co tym dobitniej wskazuje na pilną potrzebę wprowadzenia do obowiązującego porządku prawnego przepisów w omawianym zakresie. Przy czym należy w tym miejscu zauważyć, iż w przypadku zasobów mieszkaniowych ustawowe uregulowanie problematyki stosowania monitoringu może nastąpić również poprzez odnośną nowelizację przepisów już obowiązujących, takich, jak ustawa o własności lokali, czy ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, gdy chodzi o wykorzystywanie monitoringu w zasobach mieszkaniowych, konieczne jest rozważenie zasadności nałożenia na stosujące go podmioty (przede wszystkim prywatne) obowiązku określenia (np. w formie regulaminów) okoliczności, w jakich może on być stosowany, praw i obowiązków stron, jak też zasad przechowywania i udostępniania tych danych. Obecnie bowiem organy wewnętrzne wspólnot mieszkaniowych, czy spółdzielni mieszkaniowych, mając świadomość braku ustawowego obowiązku w tym zakresie, nie są zainteresowane tworzeniem jakichkolwiek aktów wewnętrznych, obejmujących zasady monitoringu w danej społeczności mieszkańców. Tymczasem nie można zaaprobować sytuacji, w której lokator (bez względu na tytuł prawny, na podstawie którego zajmuje mieszkanie) po pierwsze nie wie, kto zbiera o nim informacje poprzez rejestrację obrazu (czy też obrazu i dźwięku), po wtóre zaś nie wie, kto danymi tymi dysponuje i w jakim celu, a ponadto nie ma do nich swobodnego dostępu. Utrzymywanie nadal stanu, w którym prawa obywateli w tym zakresie nie są chronione, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Biorąc więc pod uwagę powyższe, a przede wszystkim znaczenie praktyczne uregulowania omawianych kwestii dla obywateli, oraz w nawiązaniu do zapowiedzi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który stwierdził (w piśmie z dnia 2 marca 2011r.), iż w jego resorcie podjęto prace legislacyjne w przedmiotowym zakresie, wymagają one jednak szerokich konsultacji międzyresortowych, ze względu na spectrum zagadnienia, działając na podstawie art.16 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r., Nr 14, poz.147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z zapytaniem, czy podziela Pan Minister pogląd o konieczności uregulowania problematyki monitoringu w zasobach mieszkaniowych, a jeśli tak, proszę o zainicjowanie prac legislacyjnych w tym zakresie, bądź poinformowanie, na jakim są one etapie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich