



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Janusz KOCHANOWSKI*

**RPO - 570717 - I/07/AB**

Warszawa, *22* października 2007 r.

**Pan**

**Ryszard Legutko**

**Minister Edukacji Narodowej**

al. Szucha 25

00 - 918 WARSZAWA

*Hielce lausory Panie, Ministerze.*

Uchwałą nr 28/2007 z dnia 6 marca 2007 r. Rada Ministrów przyjęła, przedstawiony przez Ministra Edukacji Narodowej, Rządowy program poprawy stanu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach „Zero tolerancji dla przemocy w szkole”. Przywołany wyżej program zakłada wprowadzenie monitoringu wizyjnego szkół oraz placówek oświatowych. W dniu 5 września 2007 r. Rada Ministrów przyjęła Rządowy program wspierania w latach 2007 - 2009 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach” (uchwała nr 156/2007). Następnie, w oparciu o art. 90 u ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 6 września 2007 r. *w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach* (Dz. U. z 2007 r. Nr 163, poz. 1155), określającego zasady sfinansowania organom prowadzącym kosztów zakupu i instalacji oraz modernizacji lub rozszerzania w szkołach i placówkach zestawów i urządzeń do monitoringu wizyjnego lub sieci monitoringu wizyjnego.

Troska Rady Ministrów oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej o zapewnienie możliwie bezpiecznych warunków nauki i rozwoju dzieci i młodzieży zasługuje na pełne poparcie i uznanie. Wątpliwości budzi jednak § 7 ust. 1 i 2 przywołanego wyżej

rozporządzenia, w którym określa się parametry techniczne instalowanych w szkołach i placówkach oświatowych urządzeń mechanicznych i elektronicznych typu analogowego lub cyfrowego służących do rejestracji dźwięku. Z cytowanego przepisu wynika bowiem, że Rada Ministrów upoważnia organy prowadzące do instalowania w szkołach oraz placówkach oświatowych czułych mikrofonów, które mogą służyć do rejestracji prywatnych rozmów uczniów, nauczycieli oraz osób trzecich, a także przeznacza na ten cel stosowne środki finansowe.

Tymczasem Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi, iż każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego (art. 47 Konstytucji). Pod tym pojęciem rozumieć należy wszelkie aspekty życia społecznego oraz zawodowego. Także przestawanie w kręgu rodziny bądź przyjaciół czy bliskich znajomych pozostaje sferą życia prywatnego (zob. L. Garlicki red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999). Przepis art. 47 Konstytucji RP stanowi więc postulat powstrzymania się organów państwowych od ingerowania w treść komunikacji oraz w sferę przestrzeni prywatnej.

Potrzeba prywatności ma swój aspekt indywidualny i społeczny. Pewność, że pozostaje się anonimowym lub co najmniej, że kontroluje się to, co wiedzą na nasz temat inni oraz możliwość odizolowania się od innych ludzi, zapewnia spokój i komfort psychiczny. Poczucie bezpieczeństwa bądź zagrożenia prywatności ma również bezpośredni wpływ na chęć uczestnictwa młodych ludzi w życiu społecznym (por. A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Zakamycze 2006, s. 48). Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w orzeczeniu z dnia 24 lutego 1998 r. (sprawa Botta v. Włochy skarga nr 21439/93) podkreślił, że uznanie prawa do prywatności za dobro chronione ma przede wszystkim na celu zapewnienie rozwoju - bez ingerencji z zewnątrz - osobowości każdego człowieka w jego relacjach z innymi ludźmi. Tymczasem prywatność jest obecnie dobrem szczególnie zagrożonym. Zagrożają jej przede wszystkim nowoczesne urządzenia ułatwiające kontrolę zachowań innych ludzi.

Wątpliwości nie budzi sama konieczność ograniczania praw i wolności obywatelskich. Na gruncie przepisów Konstytucji oraz utrwalonego orzecznictwa sądowego przyjmuje się jednak, że przesłankami warunkującymi uznanie konstytucyjności konkretnego ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela są:

- 1) ustawowa forma ograniczenia;
- 2) zaistnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia;
- 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości m.in. bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie oraz wolności i prawa innych osób oraz
- 4) zakaz naruszenia istoty danego prawa lub wolności.

W przypadku budzącej wątpliwość regulacji, istotnego znaczenia nabierają trzy spośród wymienionych wyżej kategorii, mianowicie: ustawowa forma ograniczenia, przesłanka konieczności zaistnienia ograniczenia, a także funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości.

Odnosząc się do pierwszej z wymienionych kategorii, należy zauważyć, że przepis stanowiący ustawowe upoważnienie do wydania kwestionowanego rozporządzenia ma charakter ogólny. Ustawodawca w art. 90 u ust. 4 pkt 5 ustawy o systemie oświaty stwierdza jedynie, że w przypadku przyjęcia stosownych programów, Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia formy i zakres wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki lub podnoszeniu poziomu dyscypliny w szkołach lub placówkach, a także szczegółowe warunki uzyskania wsparcia finansowego na ten cel. Tym samym ustawodawca pozostawił Radzie Ministrów możliwość samodzielnego decydowania o formach mających na celu poprawienie stanu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach oświatowych, które zostaną sfinansowane z budżetu państwa.

W tym miejscu warto przytoczyć wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 16 lutego 2000 r. (*Amann v. Szwajcaria*, skarga nr 27798/95), w którym stwierdził on m.in. *rejestrwanie rozmów i inne formy kontroli komunikowania się są poważną ingerencją w życie prywatne (...), muszą więc być zgodne z prawem i to szczególnie precyzyjnym. Niezbędne są jasne, szczegółowe reguły w tej materii, zwłaszcza gdy dostępna technologia staje się coraz bardziej wyrafinowana*. Budząca wątpliwość Rzecznika norma zdaje się nie spełniać tego wymagania.

Nie mniej istotna dla dalszych rozważań jest druga z przesłanek ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. W przesłance konieczności mieszczą się postulaty niezbędności, przydatności i proporcjonalności ograniczenia.

O niezbędności możemy mówić wtedy, gdy celu, któremu ma służyć ograniczenie, nie da się zrealizować w inny sposób. Środki ograniczające prawa lub wolności mają być jak najmniej uciążliwe dla obywateli. Proporcjonalność zaś oznacza zakaz nadmiernej ingerencji (zob. A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Zakamycze 2006, s. 204). Zastosowanie zasady proporcjonalności polega na zbadaniu, czy spośród dostępnych środków działania wybrano środek możliwie jak najmniej uciążliwy dla podmiotów, wobec których ma on być zastosowany, lub środek dolegliwy w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (por. m.in. wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r. sygn. akt K 11/94).

Wątpliwości w tym kontekście nie budzi monitorowanie wizyjne placówek oświatowych, a zwłaszcza montowanie kamer umożliwiających rejestrację zdarzeń od wewnątrz i na zewnątrz budynku w okolicach wejść do szkół i innych placówek oświatowych. Rzecznik podziela w tym względzie opinię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu wyrażoną w orzeczeniu z dnia 17 lipca 2003 r. (*Perry v. Wielka Brytania*, skarga nr 63737/00): *monitorowanie działań jednostki w miejscu publicznym za pomocą kamer nie prowadzi do ingerencji w życie prywatne*.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że monitoring wizyjny placówek oświatowych jest rozwiązaniem wystarczającym dla zapewnienia możliwie szybkiej interwencji w przypadku zaistnienia zdarzeń będących zagrożeniem dla zdrowia lub życia uczniów i nauczycieli lub w przypadku niszczenia mienia szkoły. Instalowanie w placówkach oświatowych mikrofonów umożliwiających rejestrację prywatnych rozmów uczniów, nauczycieli lub osób trzecich, a zwłaszcza montowanie ich w korytarzach lub klasach szkolnych - czego nie zakazuje ani przywołana ustawa o oświacie ani kwestionowane rozporządzenie jest „posunięciem o krok dalej”.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że konsekwencją kwestionowanego przepisu może być zachwianie właściwej równowagi pomiędzy koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w placówkach oświatowych a prawem do prywatności przebywających w nich osób. W ten sposób regulacja ta naruszać może zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Budzący wątpliwości Rzecznika przepis, zdaje się nie spełniać także trzeciej z przesłanek ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Nawet

przyjmując, iż intencją Rady Ministrów było ułatwienie procesu identyfikacji oraz pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców czynów zabronionych popełnionych na terenie szkoły, należy mieć na uwadze, że tak uzyskane nagranie nie może być dowodem w procesie karnym. Co za tym idzie, nie ma żadnej wartości dowodowej.

Do zakładania oraz posługiwania się urządzeniem podsłuchowym uprawnione są jedynie organy państwowe na podstawie odpowiednich przepisów. I tak, art. 237 § 1 Kodeksu postępowania karnego stanowi, że po wszczęciu postępowania sąd na wniosek prokuratora może zarządzić kontrolę i utrwalanie treści rozmów telefonicznych w celu wykrycia i uzyskania dowodów dla toczącego się postępowania lub zapobieżenia popełnieniu nowego przestępstwa. Jednakże ustawa ogranicza pod względem przedmiotowym stosowanie podsłuchu do enumeratywnie wyliczonych najcięższych przestępstw (art. 237 § 3 Kpk). Na mocy art. 241 Kpk przywołany wyżej przepis stosuje się odpowiednio do kontroli oraz rejestrowania przy użyciu środków technicznych treści innych rozmów lub przekazów informacji. Zgodnie z utrwalonym w doktrynie poglądem, wyrażenie „inne rozmowy” należy rozumieć jako rozmowy inne niż telefoniczne, a więc wszelkie rozmowy, bez względu na to jak i gdzie są prowadzone (zob. m.in. T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego Komentarz.*, wyd. III, Zakamycze 2003 ).

Ponadto, zgodnie z treścią art. 267 § 2 Kodeksu karnego, kto w celu uzyskania informacji, do której nie jest uprawniony, zakłada lub posługuje się urządzeniem podsłuchowym podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Przywołany wyżej przepis realizuje konstytucyjną gwarancję ochrony prywatności i tajemnicy komunikowania się, chroni nie tylko sferę prywatną jednostki, lecz także informacje, której uzyskanie jest niezgodne z wolą dysponenta (zob. A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz.*, wyd. IV, LEX 2007). Dodatkowo, dla realizacji znamion czynności wykonawczej wystarczające jest wyłącznie założenie urządzenia podsłuchowego, chociażby nie doszło do jego wykorzystania ani też do uzyskania przy jego pomocy określonych informacji. Nie popełnia przestępstwa ten, kto posługuje się urządzeniem podsłuchowym w celu uzyskania informacji, do której jest uprawniony. Bezprawność czynu jest więc uchylona, gdy nagrywane osoby wyrażą na to zgodę.

Nie ulega jednak wątpliwości, że w przypadku nagrywania rozmów osób znajdujących się na terenie szkoły, zgoda taka musiałaby przybrać formę indywidualną. Co

za tym idzie, nie jest możliwe wyrażenie stosownego zezwolenia przez Radę Pedagogiczną, Radę Szkoły, Samorząd Uczniowski, ani w formie „wewnątrzszkolnego referendum”. Jednak i w tym przypadku, nie można wykluczyć sytuacji, w której zamontowane mikrofony zarejestrują rozmowę osób, które przebywają na terenie szkoły czasowo i nie wyraziły stosownej zgody na nagranie, ani też nie mają wiedzy o tym, że są nagrywane (np. rodzic lub prawny opiekun ucznia).

Dodatkowo należy wspomnieć, że na gruncie Prawa cywilnego prywatność stanowi tzw. dobro osobiste, regulowane przepisami art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 24 Kc, ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. Ponadto, niezależnie od innych środków potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia, sąd może przyznać – zgodnie z art. 448 Kodeksu cywilnego – odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę lub, na żądanie, zasądzić odpowiednią sumę pieniężną na wskazany cel społeczny.

Tak więc kwestionowana regulacja, zakładająca możliwość montowania w szkołach i placówkach oświatowych urządzeń służących do rejestracji dźwięku, nie tylko nie spełnia założonej funkcji (bezpieczeństwo i porządek publiczny), ale może w istotny sposób naruszać przepisy obowiązującego prawa, a co za tym idzie stać w sprzeczności z wartościami, którymi ma służyć. Nie można bowiem przyjąć, że norma naruszająca przepis obowiązującego prawa służy jednocześnie podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia z dnia 15 lipca 1997 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich ( Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii oraz poinformowanie Rzecznika o zajętych w sprawie stanowisku.

*Łęka Wójcik*  
*Janusz Kucharski*