

Gmina nie może przyznać policji stałego dostępu do swojego  
monitoringu

# Gmina nie może przyznać policji stałego dostępu do swojego monitoringu

Posted on 2025-09-30

Jednostki samorządu terytorialnego nie mają podstaw prawnych, by umożliwić policji dostęp do monitoringu miejskiego w drodze teletransmisji, czyli stałego podglądu w czasie rzeczywistym, z możliwością zapisywania i gromadzenia nagrań.

Takich wyjaśnień Prezes UODO udzielił jednej z gmin, która z komendą policji zamierzała zawrzeć porozumienie przewidujące przyznanie policji dostępu w czasie rzeczywistym do monitoringu miejskiego prowadzonego przez straż gminną. Policja miała też uzyskać możliwość utrwalania obrazu. Jednocześnie na mocy porozumienia miała się stać odrębnym administratorem. Jako cel takiej współpracy wskazano umożliwienie policji skutecznej realizacji jej zadań.

W piśmie do gminy organ nadzorczy zaznaczył, że w analizie niniejszej sprawy pod uwagę należy brać dwie kluczowe kwestie, jakimi są:

- cel prowadzenia określonych działań i
- podstawa prawna przetwarzania danych osobowych.

Gmina nie może przyznać policji stałego dostępu do swojego  
monitoringu

Czy monitoring w czasie rzeczywistym to przetwarzanie danych osobowych?

Wyjaśnił, że zgodnie z art. 4 ust. 2 RODO przetwarzaniem jest operacja lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, takich jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie. Zatem monitoring wizyjny w czasie rzeczywistym stanowi przetwarzanie danych osobowych.

Czy gmina może udostępnić dane z monitoringu?

Udostępnienie danych z monitoringu odrębnemu podmiotowi (zwłaszcza gdy odbywa się w formie stałej teletransmisji) stanowi odrębną operację przetwarzania danych osobowych.

Każda operacja przetwarzania danych osobowych tzw. zwykłych - dla jej legalności - wymaga, aby zaistniała jedna z przesłanek określonych w art. 6 ust. 1 RODO. Te wymienione w lit. a, b i d powołanego przepisu nie mają w tym przypadku zastosowania. Natomiast wyłączenie zawarte w ostatnim zdaniu art. 6 ust.1 RODO przesądza, że lit. f) nie może mieć zastosowania do przetwarzania, którego dokonują organy publiczne w ramach realizacji swoich zadań (zob. również motywy 45 i 47 RODO).

Zatem w przypadku miejskiego monitoringu stosowanego przez organ publiczny, jakim jest jednostka samorządu terytorialnego (w tym przypadku gmina), udostępnienie mogłoby opierać się zasadniczo jedynie na przesłankach określonych w art. 6 ust. 1 lit. c) oraz lit. e) RODO. Przepisy te stanowią, że przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest niezbędne dla wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze albo gdy przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej. Co istotne, art. 6 ust. 3 RODO stanowi, że podstawa przetwarzania, które odbywa się na mocy przesłanek

Gmina nie może przyznać policji stałego dostępu do swojego  
monitoringu

wskazanych w art. 6 ust. 1 lit. c) lub e), musi być określona w przepisach prawa unijnego lub krajowego.

Powyższe oznacza, że gmina może udostępnić dane z monitoringu jedynie wówczas, gdy taką sytuację przewiduje (zezwała na to) przepis prawa o randze ustawowej.

Tymczasem brak jest jakiegokolwiek normy prawnej, która przewidywałaby możliwość stałego udostępniania przez jednostki samorządu terytorialnego lub straż gminną monitoringu miejskiego organom ścigania.

Prowadzenie monitoringu przez gminę, straż gminną i policję - różne cele i uprawnienia

Na podstawie art. 20 ust. 1-1d ustawy z 6 kwietnia 1990 o Policji, policja jest uprawniona do przetwarzania informacji i danych osobowych w zakresie niezbędnym do realizacji swoich zadań, w tym pozyskiwania ich ze zbiorów prowadzonych przez organy władzy publicznej. Organy te z kolei zobowiązane są do nieodpłatnego udostępniania informacji i danych osobowych.

Udostępnianie tych danych co do zasady powinno mieć charakter jednostkowy i wnioskowy, co oznacza, że policja, chcąc pozyskać określone informacje, powinna zwrócić się do organu z formalnym wnioskiem, w którym określony jest zakres żądanych materiałów, w granicach niezbędnych dla prowadzonej sprawy, przy jednoczesnym wskazaniu podstawy prawnej pozyskania danych oraz przynajmniej ogólnym określeniu charakteru prowadzonego postępowania.

Artykuł 20 ust. 1e ustawy o Policji określa wyjątek od tej reguły, dopuszczając sytuację, w której dane zgromadzone w zbiorach danych prowadzonych przez organy władzy publicznej mogą być udostępniane policji w drodze teletransmisji (stałego dostępu), ale tylko w przypadku wyrażenia przez ten organ zgody i gdy spełnione zostały łącznie wszystkie określone w powołanym przepisie warunki. Przed wyrażeniem zgody na udzielenie dostępu do zbioru w trybie teletransmisji wykazane musi zostać, że jednostka organizacyjna policji:

Gmina nie może przyznać policji stałego dostępu do swojego  
monitoringu

- 1) posiada urządzenia umożliwiające odnotowanie w systemie, kto, kiedy, w jakim celu oraz jakie dane uzyskał;
- 2) posiada zabezpieczenia techniczne i organizacyjne uniemożliwiające wykorzystanie danych niezgodnie z celem ich uzyskania;
- 3) udostępnianie danych w tej formie jest uzasadnione specyfiką lub zakresem wykonywanych zadań albo prowadzonej działalności.

Podkreślić należy, że przepis ten odnosi się jedynie do udzielania stałego dostępu do „zbiorów danych” i jedynie w celu pobierania z nich poszczególnych informacji, niezbędnych dla realizacji zadań ustawowych. Przepis ten nie formułuje zatem zasady prowadzenia przez organy ścigania stałego, systematycznego nadzoru – w ramach współprowadzenia monitoringu miejskiego (gminnego) – nad procesami zachodzącymi w przestrzeni publicznej i przetwarzania wszelkich danych osobowych, także osób, co do których nie istnieją żadne przesłanki wszczęcia wobec nich określonych postępowań.

Z kolei dla gminy ustawową podstawą do przetwarzania danych z gminnego monitoringu wizyjnego są art. 9a oraz art. 50 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Stanowią one, że gmina może stosować monitoring miejsc publicznych w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, a także ochrony mienia komunalnego.

Cele i zakres przetwarzania zostały jasno i konkretnie określone w ustawie i nie mogą być rozszerzane. Jak stanowi jej art. 9a ust. 3, „nagrania obrazu zawierające dane osobowe przetwarza się wyłącznie do celów, dla których zostały zebrane”.

Zauważyć w związku z tym należy, że w przypadku udostępnienia materiałów z monitoringu wizyjnego istotne jest wskazanie trybu udostępnienia danych, a jeśli odbywałoby się to w trybie teletransmisji na rzecz policji, to muszą być spełnione warunki wynikające z ww. przepisów prawa. Pamiętać bowiem należy, że w tym przypadku dane z monitoringu byłyby

Gmina nie może przyznać policji stałego dostępu do swojego monitoringu

wykorzystywane do celów odmiennych od tych, które wyznacza art. 9a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Jednocześnie podkreślić należy, że stosowanie trybu bezwnioskowego obarczone jest szeregiem ryzyk. Do pozyskiwania danych w trybie bezwnioskowym przez organy władzy publicznej krytycznie odniósł się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 grudnia 2021 r. (sygn. akt III OSK 590/21) dotyczącym pozyskiwania danych z rejestru PESEL przez komorników sądowych.

Jednocześnie zauważyć należy, że zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 5a i 5b ustawy o Policji funkcjonariusze policji mogą dokonywać rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych wyłącznie w określonych przypadkach, a więc gdy na podstawie ustawy podejmowane są czynności operacyjno-rozpoznawcze, administracyjno-porządkowe lub kontrterrorystyczne. Możliwość stosowania monitoringu nie dotyczy zatem wszystkich zadań policji określonych w ustawie i brak jest podstawy prawnej do stosowania przez policję monitoringu stałego o charakterze i zakresie analogicznym do monitoringu gminnego. Odmiennie są bowiem cele takiego monitoringu.

Analogiczne uwagi odnoszą się do sytuacji, gdy monitorowania przestrzeni publicznej dokonuje straż gminna na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych. Powyższy przepis stanowi, że straży przysługuje prawo do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, ale jedynie gdy czynności te są niezbędne do wykonywania zadań wyszczególnionych w ustawie. Zatem zadania, cele, ale i dopuszczalny zakres przetwarzania również w przypadku stosowania monitoringu na podstawie ustawy o strażach gminnych będzie znacząco odmienny od norm wynikających z ustawy o Policji.

Podstawy do przekazywania nagrań monitoringu w trybie stałej transmisji obrazu w czasie rzeczywistym nie może stanowić także art. 9 ust. 5 pkt 6 ustawy o strażach gminnych, określający, że współpraca policji i straży polega m.in. na „wymianie informacji w zakresie

Gmina nie może przyznać policji stałego dostępu do swojego monitoringu

obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych”. Przepis ten należy interpretować w sposób ścisły, a więc jako dopuszczający wymianę informacji o stosowanych środkach monitoringu.

Nie może on jednak stanowić podstawy do wymiany treści nagrań, zwłaszcza gdy taka wymiana miałaby przyjmować formę stałego dostępu w czasie rzeczywistym. Tym bardziej że ustawa o Policji nie określa podstaw prawnych dla prowadzenia tego rodzaju monitoringu przez policję, sposobów, w jaki miałyby on funkcjonować, czy trybu postępowania z pozyskiwanymi informacjami.

Tryb wnioskowy

Wyraźnie podkreślić należy, że wszystkie powyższe rozważania dotyczą sytuacji, w której udostępnienie nagrań z monitoringu miałyby odbywać się w drodze teletransmisji, a więc stałego podglądu w czasie rzeczywistym, z możliwością zapisywania i gromadzenia nagrań.

Ustawodawca dopuszcza sytuacje, gdy incydentalne przekazywanie organom ścigania fragmentów nagrań z monitoringu jest dopuszczalne, a wręcz stanowi prawny obowiązek administratora.

Szczególne tryby udostępniania danych osobowych organom ścigania zostały ustawowo określone.

Jako przykład można wskazać art. 217 § 1 Kodeksu postępowania karnego, który zobowiązuje do wydania materiałów z monitoringu (nośników) w przypadku, gdy stanowią one dowód w prowadzonym postępowaniu przygotowawczym.

Należy zauważyć, że w takich przypadkach dozwolone jest przekazywanie jedynie fragmentów nagrań z monitoringu, w zakresie niezbędnym dla celów dowodowych prowadzonego postępowania. Takie materiały są przekazywane w trybie wnioskowym, a więc na formalne żądanie organu (np. w formie postanowienia prokuratora), które określa zakres, w jakim materiały mają zostać udostępnione. Zakres ten powinien być ograniczony

Gmina nie może przyznać policji stałego dostępu do swojego  
monitoringu

tylko do materiałów niezbędnych dla merytorycznego rozstrzygnięcia w prowadzonym postępowaniu.

#### Stanowisko RPO

Rozpatrując powyższe zagadnienie, warto zwrócić uwagę także na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażone w związku z wnioskiem o zapewnienie organom ścigania stałego dostępu do monitoringu zainstalowanego w pojazdach komunikacji publicznej. Wskazuje ono na liczne zagrożenia dla chronionych konstytucyjnie praw i wolności obywateli. W znacznej mierze zachowuje ono aktualność również w odniesieniu do niniejszej sprawy.

#### Określenie statusu administratora

W analizowanym przypadku nie można pominąć jeszcze jednego aspektu – przyznania policji, na podstawie porozumienia z gminą, statusu odrębnego administratora przetwarzającego dane w sposób niezależny.

Podkreślić należy, że zarówno rola administratora, jak i cele oraz zakres przetwarzania nie mogą wynikać z niedookreślonych porozumień, nieposiadających waloru powszechnie obowiązującego prawa. Muszą być określone w przepisach rangi ustawy.

Wynika to nie tylko z przepisów RODO, ale również wprost z norm konstytucyjnych: zasady legalizmu (art. 7), zasady autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 ust. 1 i 2), klauzul limitacyjnych dla ograniczenia praw konstytucyjnych, w tym prawa do prywatności (art. 31 ust. 3 i art. 47), jak również z Karty Praw Podstawowych (art. 8 ust. 1 i 2).

DPNT.023.655.2025 + DPNT.023.645.2025

Treść decyzji Prezesa UODO oraz inne orzeczenia można znaleźć na stronie <https://orzeczenia.uodo.gov.pl/>