

**OPINIA NR 1/2022**  
**PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA**  
**Z DNIA 4 stycznia 2022 r.**

**dotycząca projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących możliwości instalacji kamer na słupach oświetleniowych – druk 2404.**

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r., poz. 7074) postanawia się, co następuje:

**Opiniuje się negatywnie** projekt uchwały Rady Miasta Krakowa wniesiony przez Komisję Innowacji, Funduszy Europejskich i Metropolii w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących możliwości instalacji kamer na słupach oświetleniowych – druk 2404.

**UZASADNIENIE**

Przedmiotowa uchwała ma charakter kierunkowy, tzn. określa kierunki działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie wykonywania określonego zadania publicznego. Podkreślić należy, iż uchwała rady o kierunkach działania wójta nie może ograniczać samodzielności organu wykonawczego w realizacji przyznanej mu ustawowo kompetencji, w tym przez przepisy prawa materialnego, zwłaszcza poprzez formułowanie poleceń czy nakazów konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. Uchwała taka stanowi więc jedynie pewne zalecenia i wskazówki wobec działalności organu wykonawczego gminy i nie może być traktowana jako wydanie mu polecenia przez radę, co osłabia jej moc wiążącą (tak trafnie K. Właźlak (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, komentarz do art. 18, teza 3, LEX/el oraz M. Augustyniak, T. Moll (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, komentarz do art. 18, teza 5, LEX/el). Dlatego wydaje się wątpliwym zawarte w § 1 przedmiotowej uchwały oraz wynikające z jej uzasadnienia („konieczne jest stworzenie procedury...”) zobowiązanie Prezydenta Miasta Krakowa do podjęcia wskazanych tam konkretnych działań. Rada Miasta w ten sposób nałożyłaby na organ wykonawczy gminy konkretny obowiązek, który miałby dać efekt w formie określonej w tych przepisach.

Takie działanie budzi poważne wątpliwości. Sądy administracyjne sformułowały w tym przedmiocie dość jednolite stanowisko. Wyjaśniają one mianowicie, że „przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określania form działania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na »stanowienie o kierunkach działania wójta«, a więc stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesądzających

w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta podejmowane. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny, zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać ogólnie strategię działania wójta, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, ale nie mogą wkraczać wprost w zakres działania poszczególnych organów gminy. Podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. uchwały nie mogą więc wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy” (zamiast wielu zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r., II GSK 3514/17, LEX 2404511).

Warto także skonfrontować ze sobą dwie zasadnicze regulacje gminnej ustawy ustrojowej, a to wspomniany art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o *samorządzie gminnym* oraz art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o *samorządzie gminnym*, który stanowi, że to wójt, będąc podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie uchwał rady, decyduje jednocześnie o sposobie tego wykonywania. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego „to, że radzie gminy przysługuje domniemanie kompetencji (należą do niej wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej) nie oznacza, że może ona wkraczać w kompetencje wykonawcze przypisane art. 30 u.s.g. właśnie organowi wykonawczemu” (wyrok NSA z dnia 14 października 2009 r., I OSK 347/2009, LEX 571022). Respektując więc stanowiące uprawnienia rady gminy i możliwość wskazywania kierunków działania organu wykonawczego, rada musi pozostawić sferę sposobu wykonania uchwały wójtowi, zarówno na płaszczyźnie czynności prawnych, techniczno-organizacyjnych, jak i egzekwowania norm ustanowionych przez radę (por. A. Szewc (w:) *Samorząd gminny. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2005, s. 322).

W świetle wskazanych wyżej twierdzeń istnieje wysokie prawdopodobieństwo, iż organ nadzoru skorzysta z posiadanych kompetencji i stwierdzi nieważność tak podjętej uchwały z powodu istotnego naruszenia prawa, co jest jego ugruntowaną praktyką w przypadku tak skonstruowanych uchwał kierunkowych.

Nawet gdyby w treści uchwały znalazł się proponowany w opinii prawnej przepis mówiący o stosowaniu wykładni autentycznej w razie zaistnienia wątpliwości interpretacyjnych to byłby on w istocie, przepisem martwym i nie będzie w jakikolwiek sposób sanował nieprawidłowości ocenianej uchwały. Odwołuje się on bowiem do wykładni autentycznej tekstu prawnego, a więc takiego sposobu jego interpretacji, o którym rozstrzyga organ będący autorem norm prawnych. Zasadniczy problem przy przyjęciu takiego rozwiązania polega jednak na tym, iż konieczność stosowania wykładni może wynikać z różnych przyczyn, a zwłaszcza z potrzeby usunięcia wieloznaczności wyrażen, rozbieżności sformułowań, określenia niezbyt precyzyjnych wypowiedzi czy usunięcia kolizji norm prawnych (T. Leśko (w:) T. Leśko, M. Szadkowski, E. Wiślocki, *Prawoznawstwo*, Warszawa 1979, s. 18). Za stosowaniem wykładni przemawiają zasadniczo trojaki rodzaj racje, a to (1) lingwistyczne, (2) systemowe oraz (3) funkcjonalne (por. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2009, s. 134 i n.). Żadne nie występują jednak w związku z opiniowaną uchwałą. Pierwsze z nich (1) koncentrują się na niedoskonałościach języka prawnego, który jest specjalistyczną wersją języka potocznego, obciążonym wszelkimi jego niedoskonałościami, takimi jak np. pojęcia nieostre i wieloznaczne. W treści uchwały takowe

nie występują. Po drugie, (2) nie występują też w tym przypadku racje systemowe, albowiem podstawa prawna składa się z przepisu jednego tylko aktu prawnego, brak w niej odwołań do innych aktów, reguluje ona dość prostą materię, która raczej pozbawiona jest szerszego kontekstu systemowego.

Można więc stwierdzić, że w przypadku opiniowanej uchwały do procesu zastosowania wykładni może w ogóle nie dojść, albowiem, jak każdy proces, składa się ona z charakterystycznych etapów, z których wstępnym jest ustalenie, czy przepis prawny budzi jakiegokolwiek wątpliwości (J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 117). Jeżeli więc przepis jest jasny to, w myśli paremii *clara non sunt interpretanda*, nie wymaga interpretacji.

Zwracam nadto uwagę, że jeżeli zamiarem projektodawców było przedstawienie swoistej deklaracji, oświadczenia lub wniosku to, zgodnie z § 28 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa winni oni posłużyć się formą rezolucji.

W tym miejscu należy także zwrócić uwagę na materialnoprawną stronę omawianej problematyki. W pierwszej kolejności wskazuję, że stosowanie monitoringu wizyjnego w gminie zostało wyczerpująco uregulowane w art. 9a oraz 50 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm.). W pierwszym z tych przepisów określone zostały przesłanki wprowadzenia monitoringu, wyjątki dotyczące zakazu monitorowania wybranych pomieszczeń, okresy przechowywania nagrań, zasady informowania o monitoringu oraz obowiązek zabezpieczenia danych uzyskanych z monitoringu. Ustawodawca wyraźnie jednak podkreśla, że gmina może posłużyć się monitoringiem wizyjnym tylko, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli lub ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Monitoring wizyjny należy traktować jako jeden z elementów wielu innych działań zmierzających do budowy bezpieczeństwa w przestrzeni publicznej, a jego instalacja musi opierać się na obiektywnych przesłankach wynikających z analizy stanu bezpieczeństwa. Zagrożenie bezpieczeństwa nie może być dorozumiane, opierać się na domysłach czy niesprawdzonych informacjach, a oparte być winno na solidnej analizie stanu bezpieczeństwa na danym obszarze, ze wskazaniem ryzyk/zagrożeń, którym ten monitoring ma realnie przeciwdziałać. Zakres stosowanej ingerencji w prywatność obywateli musi być ograniczony jedynie do zakresu, w jakim to przetwarzanie danych jest całkowicie niezbędne do osiągnięcia celu (zasada minimalizacji danych). Jest to także zgodne z zapisami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. *w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, zgodnie z którym „dane osobowe powinny być przetwarzane tylko w przypadkach, gdy celu przetwarzania nie można w rozsądny sposób osiągnąć innymi sposobami”.

Zasadnicza kwestia, jaka również się tutaj pojawia, dotyczy możliwości kwalifikowania takiego monitoringu wizyjnego jako części Zintegrowanego Miejskiego Monitoringu Wizyjnego (dalej jako ZMMW). Zgodnie z § 1 ust. 1 dokumentu regulującego organizację i zasady funkcjonowania ZMMW, politykę bezpieczeństwa przetwarzania danych w systemach wchodzących w skład ZMMW oraz wytyczne w zakresie ochrony prawa do prywatności użytkowników przestrzeni publicznej stanowiącego załącznik do zarządzenia

nr 1272/2018 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania Zintegrowanego Miejskiego Monitoringu Wizyjnego, na ZMMW składają się systemy nadzoru wizyjnego (w szczególności kamery, urządzenia służące ich kontroli, urządzenia do przesyłu oraz zapisu danych, użytkowników systemu, procedur przetwarzania informacji i oprogramowania informatycznego zastosowanego w celu przetwarzania danych), wybudowane ze środków Gminy Miejskiej Kraków lub z jej udziałem, środków spółek miejskich jednoosobowych i środków spółek miejskich z udziałem Gminy Miejskiej Kraków lub stanowiące majątek Gminy Miejskiej Kraków. Zakładając, zgodnie z uzasadnieniem projektu uchwały, że instalacja kamer odbędzie się przy wykorzystaniu środków publicznych należałoby uznać, iż staną się one częścią tego systemu.

Po zasięgnięciu opinii Straży Miejskiej Miasta Krakowa oraz Komendy Miejskiej Policji w Krakowie uznają rozwiązanie zaproponowane w treści opiniowanej uchwały za całkowicie nieprzydatne z punktu widzenia poprawy bezpieczeństwa, nieprzydatne w pracy z punktu widzenia służb zaangażowanych w zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w Krakowie. Rozwój monitoringu winien przebiegać w sposób planowy, w oparciu o rzetelną analizę stanu bezpieczeństwa w danym rejonie. Dlatego też nie widzę potrzeby, by tak tworzone systemy były częścią Zintegrowanego Miejskiego Monitoringu Wizyjnego, tym bardziej, że art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.) nakłada obowiązek wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Przepis art. 50 ust. 2 u.s.g. stanowi, że ochrona mienia komunalnego obejmuje w szczególności monitoring na terenie nieruchomości i w obiektach budowlanych stanowiących mienie gminy i na terenie wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych. Dotyczy to nieruchomości i obiektów budowlanych stanowiących mienie gminy lub jednostek organizacyjnych gminy, a także terenu wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych. W przypadku gdy obszar przestrzeni publicznej, który ma być monitorowany, zarządzany jest przez inny podmiot niż gmina, względnie inny podmiot ma do niego tytuł prawny, monitoring może być stosowany wyłącznie po uzyskaniu jego zgody. Tak więc, przy założeniu, że przedmiotowy monitoring stanie się elementem monitoringu miejskiego, konieczne byłoby uprzednie uzyskanie zgody właściwych spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, a tej nie można zakładać *a priori*. W mojej ocenie projekt ten co do zasady wychodzi poza uprawnienia właściciela (wspólnoty/spółdzielni mieszkaniowej) do troski o mienie, a wkracza dalece w obszar wspólnej przestrzeni mieszkańców, w której powinni czuć się oni swobodnie, bez obaw o permanentną inwigilację, w dodatku bez merytorycznego, opartego na faktach i analizach uzasadnienia. Należy bowiem pamiętać, że instalacja monitoringu wizyjnego zawsze stanowi pewną ingerencję w prawo do prywatności obywateli, na co wielokrotnie zwracali uwagę w kierowanych do mnie wystąpieniach Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacje pozarządowe specjalizujące się w tematyce prawa do prywatności.

Problemy powstają także z technicznego punktu widzenia. Przede wszystkim nie widzę możliwości, aby i kamery i punkty świetlne miały jedno źródło zasilania. Koniecznym jest zapewnienie tutaj oddzielnego zasilania dla kamer (spełniającego warunki

bezpieczeństwa; każdorazowo należy wystąpić o warunki techniczne do Zarządu Dróg Miasta Krakowa), co spowoduje wzrost kosztu ich montażu. W przypadku konieczności przeniesienia/wymiany słupa ZDMK zastrzega sobie prawo do usunięcia kamery jeżeli jej właściciel nie przeniesie jej na swój koszt. Wyjaśnienia wymaga także, kto będzie zajmował się utrzymaniem (mycie, korygowanie ustawień, naprawy) tych urządzeń. Obawiam się bowiem, że ich właściciele mogą próbować ten obowiązek „przerzucić” na służby miejskie. W przypadku łączności LTE, brak informacji, kto będzie zapewniał tę łączność. Innymi słowy, zaproponowane rozwiązanie będzie powodować dużą ingerencję w sam słup oświetleniowy, co rodzić może problemy z jego bieżącą konserwacją i utrzymaniem, a przez to zapewnieniem jego podstawowej funkcji, jaką jest zapewnianie oświetlenia.

Mając na uwadze powyższe, opiniuję negatywnie projekt uchwały według druku nr 2404.