



KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

Warszawa, dnia 19 lipca 2012 roku

Sygn. akt K 20/12

PP- 1052/656/12/RZ

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	19. 07. 2012
L.dz. ....	L.zał. ....

Pan  
Andrzej Rzepliński

Prezes  
Trybunału Konstytucyjnego

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 38 pkt 2 i art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) **przedkładam wyjaśnienia** w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 27 kwietnia 2012 r. nr RPO – 680024 – II/11/MK (sygn. akt K 20/12) o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 20 ust. 17 w zw. z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. tj. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.) – z art. 2, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP;
- 2) § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach (Dz. U. Nr 170, poz. 1203) – z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP;
- 3) § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji (Dz. Urz. KGP Nr 10 poz. 57 ze zm.) – z art. 87 ust. 1 i z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

Jednocześnie **wnoszę o:**

- 1) **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie badania zgodności art. 20 ust. 17 w zw. z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm):
  - a) z art. 2 Konstytucji RP ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku,
  - b) z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku,
  - c) z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP ze względu na zbędność lub niedopuszczalność wydania wyroku;
- 2) **względnie w przypadku uznania braku podstaw do umorzenia, o którym mowa w pkt 1 stwierdzenie, że art. 20 ust. 17 w zw. z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm., zwaną dalej „ustawą o Policji”) – jest zgodny z art. 2, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i nie jest niezgodny z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP.**
- 3) **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie badania zgodności:
  - a) § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach (zwanego dalej „rozporządzeniem MSWiA”) – z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP,
  - b) § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych

zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji (zwanej dalej „decyzją o KSIP”) - z art. 87 ust. 1 i z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, ze względu na zbędność wydania wyroku oraz utratę mocy obowiązującej wymienionych aktów normatywnych przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

## Uzasadnienie

### I. Zarzuty wnioskodawcy

Wnioskiem z dnia 27 kwietnia 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (zwany dalej jako „Rzecznik” lub „wnioskodawca”) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności wymienionych przepisów ustawy o Policji, rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach oraz decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji z wzorcami konstytucyjnymi określonymi w art. 2, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w art. 51 ust. 4, a także w art. 51 ust. 5 i art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

Skierowanie wymienionego wniosku nastąpiło na skutek analizy spraw badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, które jak uzasadnił wnioskodawca ujawniły ogólny problem dotyczący niekonstytucyjności przepisów regulujących działanie Krajowego Systemu Informacyjnego Policji. Co ważne w przedmiotowej sprawie, Rzecznik na wstępie swojego wniosku podkreśla, że nie kwestionuje uprawnienia Policji do uzyskiwania informacji, w tym także niejawnie, gromadzenia, sprawdzania i ich przetwarzania, w celu realizacji ustawowych zadań Policji. Kontroli konstytucyjnej zaś Rzecznik poddaje przepisy art. 20 ust. 17 w zw. z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji wnosząc o uznanie ich za niezgodne z art. 2, art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP. Jako uzasadnienie niniejszego wniosku wskazuje, że granice wkroczenia służb, w tym Policji, w konstytucyjnie chronione prawa obywateli muszą być precyzyjne, jasne i ustawowo określone, gdyż nakaz taki funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywateli do państwa i prawa wynika z metazasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Zasadę tę oraz wywodzącą się również z art. 2 Konstytucji RP zasadę przyzwoitej legislacji Rzecznik przyjmuje jako wzór kontroli konstytucyjnej dla art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, uznając, że przepis ten pozostawia organom wykonawczym (Policji) nadmierną swobodę przy ustalaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Wnioskodawca podniósł, że o ile przepisy art. 20 ust. 17b i 18 ustawy o Policji w sposób nie budzący wątpliwości konkretyzują przypadki usuwania danych, to przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji posługuje się pojęciem niedookreślonym „danych niezbędnych” determinującym przechowywanie przez Policję informacji o obywatelach. Wnioskodawca zarzuca art. 20 ust. 17 ustawy o Policji wysoki stopień ogólności i blankietowości zarówno w zakresie ustalenia kryteriów oceny danych osobowych obywateli pod kątem ich niezbędności dla realizacji ustawowych zadań Policji, jak również w zakresie terminów w jakich ta ocena ma się odbywać, dając tym samym możliwość praktycznie bezterminowego przechowywania danych wobec uznania tych danych, przy braku precyzyjnych kryteriów ich weryfikacji, za nadal niezbędne dla realizacji ustawowych zadań Policji. Rzecznik podkreśla, że ustawowa ingerencja w prawa i wolności jednostki musi konkretyzować przypadki, zakres, sposoby tej ingerencji, a także wskazywać jakich konkretnie sfer życia jednostki owa ingerencja dotyczy. W ocenie zaś Rzecznika przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji nie spełnia standardów wynikających z art. 2 Konstytucji RP i jest niezgodny z zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Zdaniem Rzecznika przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji jest niezgodny z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 51 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez to, że odsyłając do pojęć ocennych, niedookreślonych, nie precyzuje, w jakich okolicznościach Policja jest uprawniona do przechowywania i przetwarzania danych o obywatelach, co nie pozwala na

określenie kiedy dane są niezbędne dla Policji i tym samym, jak długo można je przechowywać. Taki sposób regulacji według wnioskodawcy uniemożliwia dokonanie oceny, czy badany przepis jest w stanie doprowadzić do zamierzonych celów, a także przesuwa na Policję możliwość określenia rzeczywistych granic wkroczenia w sferę konstytucyjnie chronionej prywatności, na którą składa się autonomia informacyjna. Bowiern Policja wypełnia treścią niedookreśloną w ustawie pojęcie „danych niezbędnych”, tym samym granice dopuszczalności takiej ingerencji Policji w autonomię informacyjną jednostki stanowią o niezgodności wymienionego powyżej przepisu ustawy o Policji z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodnie z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 20 ust. 17 ustawy o Policji w zakresie w jakim nie przyznaje jednostce prawa do wystąpienia z żądaniem sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą jest niezgodny z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP. W odniesieniu do niniejszej kwestii Rzecznik wskazuje, że zgodnie z wyrokiem z dnia 24 października 2011 r. (sygn. II SA/Wa 625/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji zawierając pojęcia nieostre, blankietowe oraz nie precyzując kryteriów oceny „danych niezbędnych dla realizacji ustawowych zadań Policji” pozbawia jednostkę trybu żądania usunięcia danych ze zbiorów. Powoduje to, że jedynie organy Policji mogą arbitralnie wszczynać i kończyć wewnętrzne postępowania w sprawie usunięcia danych osobowych osób fizycznych. We wskazanym orzeczeniu WSA stwierdził, że wspomniany przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji nie stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Z drugiej strony Rzecznik wskazuje na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2011 r. sygn. I OSK 1100/11, wskazując jednocześnie, że w tym wyroku NSA uznał w ostateczności, że przepisy art. 20 ust. 17 stanowią *lex specialis* wobec przepisów ustawy o ochronie danych osobowych.

Kierując się wymienionymi orzeczeniami sądów administracyjnych Rzecznik wywodzi, że do rejestrów policyjnych nie stosuje się procedur przyznających jednostce prawo do kontroli przetwarzanych danych, której dotyczą uregulowania na gruncie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, co w ocenie Rzecznika przesądza o niezgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich poddaje również kontroli konstytucyjnej przepisy § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach oraz przepisy § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 decyzji o KSIP wydanej przez Komendanta Głównego Policji, względem których przyjmuje jako wzorzec art. 51 ust. 5 oraz w przypadku decyzji o KSIP również art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik podkreśla, że § 11 ust. 1 – 3 rozporządzenia MSWiA z dnia 5 września 2007 r. również nie zawiera zarówno precyzyjnych przesłanek oceny przydatności informacji w prowadzonych postępowaniach, jak również jasno określonych terminów dokonywania takiej weryfikacji. Wymieniony przepis posługuje się zwrotami niedookreślonymi, nieostrymi co powoduje, że kryteria weryfikacji danych są nieprzejrzyste, niejasne. Ponadto jak wskazuje Rzecznik przepis § 11 rozporządzenia, tak jak i art. 20 ust. 17 ustawy o Policji nie wprowadza żadnych procedur uprawniających jednostkę do występowania z żądaniem sprostowania oraz usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Zdaniem wnioskodawcy przepis § 11 ust. 1 również w sposób niedopuszczalny modyfikuje treść art. 20 ust. 17 ustawy o Policji ustalając w inny sposób maksymalny czas weryfikacji informacji.

Zarzuty niekonstytucyjności przepisów § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 decyzji o KSIP są podobne jak w przypadku § 11 rozporządzenia MSWiA z dnia 5 września 2007 r. Dodatkowo zaskarżonym przepisom decyzji o KSIP zarzuca się ustalenie innych, dłuższych terminów do usuwania danych z KSIP, przy jednoczesnym odwołaniu się do niejasnych

kryteriów weryfikacji tych danych wynikających z rozporządzenia MSWiA oraz przy braku procedur uprawniających jednostkę do występowania z żądaniem sprostowania oraz usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Podsumowując tę część wniosku Rzecznik stwierdza, że powyższe regulacje rozporządzenia MSWiA z dnia 5 września 2007 r. oraz decyzji o KSIP mają cechy norm powszechnie obowiązujących, natomiast zgodnie z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o obywatelach może określać tylko ustawa. Zakwestionowane przepisy wbrew standardom konstytucyjnym, jako przepisy aktów rangi podustawowej, kształtują sytuację prawną obywateli i w tym stanie rzeczy oraz z uwagi na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r. sygn. K 32/04 powinny być uznane za niezgodne ze standardami określonymi w art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

Dodatkowo wskazanym w petitum wniosku przepisom decyzji o KSIP Rzecznik zarzuca niezgodność z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że zaskarżone przepisy decyzji o KSIP kształtują sytuację prawną obywateli, w ten sposób, że mogą być podstawą wydawania decyzji istotnych dla jednostek. W tym zaś stanie rzeczy przepisy te mają charakter norm powszechnie obowiązujących, podczas gdy zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródłami prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ze względu na to, że decyzja o KSIP nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, a Komendant Główny Policji nie jest organem upoważnionym konstytucyjnie do wydawania przepisów prawa, Rzecznik wnosi o uznanie § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 decyzji o KSIP za niezgodne z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

## **II. Przedmiot kontroli – pominięcie prawodawcze**

Przepisy art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, § 11 rozporządzenia MSWiA z dnia 5 września 2007 r. oraz przepisy decyzji o KSIP pozostają ze sobą w ścisłym związku nie tylko formalnym, lecz również merytorycznym, tym samym wyrażone przeze mnie stanowisko i przedstawione wyjaśnienia skoncentrowane są również, poza decyzją o KSIP, na kwestionowanych we wniosku Rzecznika przepisach art. 20 ust. 17 ustawy o Policji oraz § 11 rozporządzenia MSWiA jako istotnych dla wyczerpującego wyjaśnienia sprawy.

Zasadniczo sformułowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuty niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów można sprowadzić do czterech istotnych kwestii:

- 1) naruszenia przez przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa oraz zasady określoności przepisów prawa (prawidłowej legislacji) wynikających z art. 2 Konstytucji RP;
- 2) naruszenia przez przepis art. 20 ust. 17 zasady proporcjonalności ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności wynikającą z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 3) braku w art. 20 ust. 17 ustawy o Policji oraz w przepisach § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia MSWiA z dnia 5 września 2007 r. regulacji odpowiadających prawom z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP;
- 4) naruszenie zasady ustawowej regulacji zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji przez przepisy § 11 ust. 1, 2 i 3 ww. rozporządzenia oraz § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 decyzji o KSIP, a dodatkowo naruszenie przez przepisy tej decyzji zasady źródeł prawa powszechnie obowiązującego wyrażonej w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

Istota przedstawionych przez Rzecznika zarzutów dotyczących naruszeń art. 2 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, a także art. 51 ust. 4 Konstytucji RP sprowadza się w konsekwencji do tego, czego w przepisach art. 20 ust. 17 ustawy o Policji zabrakło lub czego ten przepis nie

obejmuje w swojej regulacji. Wnioskodawca wskazuje na zbytnią ogólnikowość, blankietowość oraz niejasność i nieprecyzyjność przepisu art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, a także na taką blankietowość i nieprecyzyjność przepisów art. § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia MSWiA, tym ostatnim jednakże w konsekwencji zarzuca niezgodność z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP. De facto zarzuty wobec art. 20 ust. 17 ustawy o Policji nie dotyczą zawartości normatywnej, lecz braku:

- 1) sprecyzowania kryteriów, jakimi Policja kieruje się dokonując oceny, czy przechowywanie danych jest niezbędne dla realizacji jej zadań ustawowych;
- 2) sprecyzowania (dookreślenia) terminów w jakich ocena ma się odbywać;
- 3) zdefiniowania wyrażenia „dane zbędne”, co pozostaje w ścisłym związku z punktem pierwszym;
- 4) regulacji (pozytywnych) w ustawie o Policji przyznających jednostkom prawo do żądania sprostowania lub usunięcia zgromadzonych przez Policję danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Również zarzuty wobec regulacji określonych w § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia MSWiA oraz § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 decyzji o KSIP w ustawie dotyczą braku uregulowania kwestii ujętych w tych przepisach w ustawie

W powyższym zakresie pojawia się kwestia, czy w niniejszej sprawie występuje nieobjęte kognicją Trybunału Konstytucyjnego zaniechanie ustawodawcze, czy też – znajdujące się w ramach tej kognicji – uregulowanie niepełne (pomijające). Zaniechanie ustawodawcze występuje wówczas, gdy ustawodawca celowo pozostawił określoną kwestię poza uregulowaniem prawnym. Brak kognicji Trybunału Konstytucyjnego jest w tym przypadku uzasadniony przypisaną mu rolą „negatywnego prawodawcy” derogującego unormowania już obowiązujące a nie uzupełniającego stan prawny o rozwiązania (sprawy), które zdaniem wnioskodawcy inicjującego postępowanie powinny znaleźć się w zaskarżonym akcie.<sup>1</sup> Zaniechanie ustawodawcze nie jest jednak tożsame z uregulowaniem niepełnym (pomijającym) charakteryzującym się tym, że prawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, lecz dokonał tego w sposób niepełny (fragmentaryczny). Trybunał Konstytucyjny ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji. Pominięcie (...) dotyczy nieobecnych w istniejącej regulacji składników reżimu prawnego w danej kwestii; pominięcie może dotyczyć rozmaitych treści odnoszących się do przedmiotu regulacji: kwestii materialnoprawnych, procedury, zakresu itd. Jedną z postaci takiego pominięcia polega na tym, że wymieniając pewne kategorie adresatów norm, prawodawca nie uwzględnia określonej grupy, która z różnych przyczyn (mających znaczenie konstytucyjne) powinna się w tym wyliczeniu znaleźć. Wówczas, stosując powszechnie uznaną (choć – co trzeba podkreślić – nie zawsze dającą prawidłowy wynik) argumentację *a contrario*, przyjmuje się, że podmioty należące do takiej grupy nie są adresatami danej normy. Pominięciem legislacyjnym podlegającym kontroli Trybunału jest zatem sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Podkreślić należy, że zarzut pominięcia podmiotowego (nieobjęcia regulacją pewnej grupy czy kategorii osób) wymaga wyraźnego wskazania w wypadku zaskarżenia konstytucyjnej nieodzowności szerszego zakreślenia kręgu adresatów normy, niż uczynił to ustawodawca (wyrok z 2 czerwca 2009 r., SK 31/08)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Por.. Trybunał nie ma kompetencji do orzekania w przedmiocie zaniechań ustawodawczych, a więc w sytuacji, w której prawodawca nie wydał całej ustawy (czy poszczególnych przepisów) choćby, obowiązek jej wydania wynikał z Konstytucji, pozostawiał w całości określone zagadnienie poza regulacją prawną. Trybunał może jednakże orzekać o pominięciach ustawodawczych, tj. gdy w wydanej ustawie regulacja jest niepełna i fragmentaryczna z punktu widzenia określonych wzorców konstytucyjnych (np. wyroki: z 3 marca 2011 r., K 23/09; z 13 czerwca 2011 r., SK 41/09), [w] Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku, Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012 r. str. 15.

<sup>2</sup> Zob. Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, *Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2011 str. 14, e-publicacje, adres: <http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm>.

Przedstawione we wniosku Rzecznika zarzuty niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów i ich kontekst normatywny uzasadniają tezę, że w rozpatrywanej sprawie występuje uregulowanie niepełne (pomijające), gdyż ustawodawca unormował w art. 20 ust. 17 ustawy o Policji co prawda podstawę prawną ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności, a mianowicie w prawo do prywatności i autonomii informacyjnej, unormował też zasady gromadzenia informacji poprzez wskazanie uprawnienia dla Policji do przechowywania danych przez okres niezbędny dla realizacji zadań ustawowych, obowiązek dokonywania weryfikacji tych danych każdorazowo po zakończeniu sprawy, w ramach której te dane zostały zgromadzone a następnie jeżeli ich nie usunięto z częstotliwością nie rzadziej aniżeli co 10 lat oraz obowiązek usuwania danych zbędnych, jednakże pominął przy tym określone zagadnienia, na które wskazuje Rzecznik we wniosku.

Do oceny pozostaje zatem kwestia, czy owo pominięcie prawodawcze w przepisach art. 20 ust. 17 ustawy o Policji wykazuje brak takich podstawowych elementów normatywnych, których istnienie warunkuje niekonstytucyjność tej regulacji.

W pierwszej kolejności jednakże należy zbadać, czy nie istnieją przeszkody formalne do orzekania w przedmiocie konstytucyjności kwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisach ustawy o Policji, rozporządzenia MSWiA i decyzji o KSIP.

### **III. Przesłanka *res iudicata* i zasada *ne bis in idem***

Istotną kwestią odnoszącą się do art. 20 ust. 17 ustawy o Policji jest rozważenie zaistnienia przesłanki *res iudicata* lub względnie zasady *ne bis in idem* uzasadniającej niedopuszczalność lub zbędność orzekania ze względu na tożsamość przedmiotu rozstrzygnięcia w sprawie, która już wcześniej została przez Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięta, a tym samym i umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w części w której zachodzi tożsamość przedmiotu rozstrzygania. Przedmiotem zaskarżenia jest bowiem przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, który był już przedmiotem kontroli z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w sprawie o sygn. akt 32/04 zakończonej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r. (OTK - A nr 11/A/2005 poz. 132) stwierdzającym zgodność art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który to przepis w tym samym zakresie jest obecnie powtórnie kwestionowany przez Rzecznika.

W postanowieniu z dnia 10 listopada 2009 r. sygn. akt SK 45/08 (OTK nr 10/A/2009, poz. 155) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: „zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Trybunał wyjaśniał wielokrotnie, że „o niedopuszczalności wydania orzeczenia przesądza wystąpienie ujemnej przesłanki procesowej w postaci powagi rzeczy osądzonej – *res iudicata* (postanowienie TK z 21 grudnia 1999 r., sygn. K 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172). **O przesłance tej można mówić wówczas, gdy zachodzi tożsamość zarówno podmiotowa, jak i przedmiotowa.** Brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza jednak, że uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu z punktu widzenia tych samych zarzutów może być uznane za prawnie obojętne. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że w takiej sytuacji mamy do czynienia z zasadą *ne bis in idem* (postanowienie TK z 3 października 2001 r., sygn. akt SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218). Nie zachodzi ona jednak w przypadku wskazania nowych wzorców kontroli, gdy we wcześniejszym orzeczeniu uznano zgodność zakwestionowanego przepisu z Konstytucją. Stwierdzenie przesłanki *ne bis in idem* prowadzi z kolei do umorzenia postępowania z powodu zbędności orzekania. Trybunał dokonuje oceny celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta. Ponowne rozpoznawanie tej samej kwestii czyni niewątpliwie postępowanie zbędnym, w przypadku uprzedniego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego ponownie przepisu (postanowienie TK z 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02,

OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73) (postanowienie TK z 8 czerwca 2009 r., sygn. SK 26/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 92).”

Jeżeli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zachodzi tożsamość przedmiotu zaskarżenia z przedmiotem zaskarżenia w innej, wcześniej rozstrzygniętej przez Trybunał sprawie, lecz nie zachodzi podmiotowa tożsamość obu spraw, to nie ma podstaw do przyjęcia przeszkody wyrokowania w postaci powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Nie oznacza to jednak, że uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu prawnego z punktu widzenia tych samych zarzutów może być uznane za prawnie obojętne; w takich wypadkach zapewnieniu stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku wcześniejszego ostatecznego orzeczenia służy zasada *ne bis in idem*. O ile w wypadku zaistnienia przesłanki powagi rzeczy osądzonej Trybunał musiałby, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie z powodu niedopuszczalności orzekania, to w wypadku przesłanki *ne bis in idem* właściwą podstawą umorzenia postępowania jest zbędność orzekania w rozumieniu powołanego przepisu (postanowienie TK z dnia 26 czerwca 2006 r. SK 25/06).

W orzecznictwie TK przyjmuje się, że z zasadą *ne bis in idem* nie mamy do czynienia w wypadku wskazania nowych wzorców kontroli, gdy we wcześniejszym orzeczeniu uznano zgodność zakwestionowanego przepisu z Konstytucją (postanowienie TK z dnia 28 lipca 2003 r., P 26/02). Co więcej, to, że określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z określonymi wzorcami, nie wyklucza ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawi nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku (zob. np. wyroki TK: z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100 oraz z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103). Wskazanie nowych wzorców kontroli, zarzutów i argumentów uzasadniających niekonstytucyjność ponownie zakwestionowanej regulacji może bowiem w takiej sytuacji spowodować odmienny kierunek rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał. Zasada *ne bis in idem* znajduje zatem zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane przez inny podmiot w oparciu o te same zarzuty niekonstytucyjności).<sup>3</sup>

Rzecznik we wniosku, który jest przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie nie przedstawił w mojej ocenie argumentów, dowodów lub okoliczności istotnych z punktu widzenia ponownego rozpoznania sprawy i wydania wyroku. Tym bardziej, że Trybunał Konstytucyjny bardzo dokładnie i wyczerpująco wypowiedział się w kwestiach dotyczących zasady proporcjonalności, zasady demokratycznego państwa prawnego a po części także w kwestii stosowania art. 51 ust. 4 Konstytucji w treści uzasadnienia do wyroku TK z dnia 12 grudnia 2005 r. sygn. akt K 32/04 (OTK - A nr 11/A/2005, poz. 132, Dz. U. Nr 250, poz. 2116). Zresztą część treści tego uzasadnienia Rzecznik przywołuje w argumentacji do zarzutów niezgodności art. 20

---

<sup>3</sup> zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 2011 r. K 36/09 (OTK-A nr 8/2011 poz. 93) i orzeczenia w nim cytowane „Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Taki stan rzeczy ma m.in. miejsce, gdy zakwestionowany przepis prawny był już w innej sprawie przedmiotem kontroli konstytucyjności. O niedopuszczalności wydania orzeczenia przesądza wystąpienie ujemnej przesłanki procesowej w postaci powagi rzeczy osądzonej - *res iudicata* (zob. postanowienie TK z 21 grudnia 1999 r., sygn. K 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172). O przesłance tej można mówić wówczas, gdy zachodzi tożsamość zarówno podmiotowa, jak i przedmiotowa. (...) Brak tożsamości podmiotowej nie oznacza jednak, że uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu z punktu widzenia tych samych wzorców kontroli może być uznane za prawnie obojętne. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że w takiej sytuacji mamy do czynienia z zasadą *ne bis in idem*, rozumianą z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania (zob. np. orzeczenie z 8 listopada 1994 r., sygn. P 1/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 37, s. 68, postanowienie z 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/A/2001, poz. 218, wyrok z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32). W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku. Trybunał uznaje tym samym brak celowości prowadzenia postępowania i wyrokowania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta. (...) Ponowne rozpoznawanie tej samej kwestii czyni niewątpliwie postępowanie zbędnym, w wypadku uprzedniego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego kolejny raz przepisu. Nie zmienia tego wskazanie nowych, oprócz będących już podstawą orzeczenia niekonstytucyjności, wzorców konstytucyjnej kontroli (zob. postanowienie z 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73). W takim stanie rzeczy nie ma znaczenia to, czy mogły istnieć jeszcze inne podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności. Osiągnięty bowiem już został podstawowy cel polegający na wyeliminowaniu z porządku prawnego stanu niezgodności z Konstytucją (zob. postanowienie z 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01). (...) Inaczej kwestia ta przedstawia się w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł wcześniej o zgodności z Konstytucją kwestionowanego ponownie przepisu.”

ust. 17 ustawy o Policji z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także z art. 2 ustawy zasadniczej.

**Mając zatem na uwadze wyrok w sprawie o sygn. K 32/04, z uwagi na tożsamość podmiotową oraz przedmiotową orzekania w sprawie zgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 3 Konstytucji RP wydaje się uzasadnione zastosowanie funkcjonującej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przesłanki *res iudicata*, w myśl której niedopuszczalne jest orzekanie w sprawie już osądzonej (por. postanowienie z 5 listopada 2008 r., sygn. K 60/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 161 i powołane tam orzecznictwo).**

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. akt 32/04 dotyczył zbadania zgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje usuwania ze zbiorów policyjnych danych zebranych o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, które zostały prawomocnie uniewinnione względnie, wobec których postępowanie karne zostało prawomocnie bezwarunkowo umorzone niezwłocznie po uprawomocnieniu się stosownego orzeczenia - z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r. sygn. akt 32/04 Trybunał Konstytucyjny orzekł ogólnie o zgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 3 Konstytucji RP czemu dał wyraz w uzasadnieniu do niniejszego wyroku stwierdzając, że: „Trybunał Konstytucyjny jest świadomy, że prawomocne uniewinnienie konkretnej osoby lub bezwarunkowe umorzenie postępowania karnego wobec konkretnej osoby nie przesądza o tym, że zgromadzone dane nie mogą zawierać informacji przydatnych dla realizacji ustawowych zadań Policji wobec innych osób. Należy też zauważyć, że w rozważanym wypadku chodzi o dane, których zebranie nastąpiło w sposób legalny, za zgodą sądu. Możliwość zachowania danych nie dotyczy przy tym jednak tzw. danych wrażliwych (ujawniających pochodzenie rasowe, etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, dane o stanie zdrowia, nałogach, życiu seksualnym), o czym mówi art. 20 ust. 18. Zebrane (a zachowane dane) nie mogą więc - po pierwsze - szkodzić osobie prawomocnie uniewinnionej, po wtóre zaś - dane wrażliwe (niezależnie od tego, kogo dotyczą) i tak nie mogą być zachowywane, a to z racji unormowania art. 20 ust. 18. Nadto zebrane przez Policję informacje przechowywane są w związku z prowadzonymi czynnościami (na co wskazuje wzmianka o okresowej weryfikacji danych i usuwaniu danych zbędnych). Dostrzegając zatem niebezpieczeństwo płynące zarówno z samego faktu zachowania zbioru dla celów potencjalnych postępowań, trudności kontroli prawidłowego postępowania ze zbiorami, jak również możliwości ekscesywnego ich wykorzystania, mimo wszystko należy uznać, że w demokratycznym państwie prawa, we współczesnych warunkach (zagrożenie bezpieczeństwa przez przestępczość zorganizowaną i terroryzm) norma art. 20 ust. 17 mieści się w granicach swobody regulacyjnej określanej m.in. zasadą proporcjonalności. Należy przy tym zaznaczyć, że możliwość dalszego zachowania danych dotyczyć może tylko takich danych, które skądinąd są pozyskiwane w legalny sposób (a zatem np. odpowiadają art. 20 ust. 2 ustawy odczytywanemu w świetle niniejszego wyroku).”

W zacytowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że przechowywanie zgromadzonych przez Policję w sposób legalny informacji nawet o osobach prawomocnie uniewinnionych, oraz wobec których postępowanie prawomocnie umorzono pozostaje w zgodzie z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 3, tym samym TK uznał, że w demokratycznym państwie prawnym przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji spełnia normy konstytucyjne jakie są wymagane przy ingerencji organów władzy publicznej w gwarantowane w Konstytucji prawa i wolności obywatelskie. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny nakazał stosować normę z art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 2 ustawy o Policji odczytywaną w świetle uzasadnienia do tego wyroku, a mianowicie w taki sposób, że przepis ten zawiera zamknięty katalog informacji jakie Policja może gromadzić o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych jako przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, osobach o nieustalonej tożsamości lub ukrywających swoją tożsamość oraz o osobach poszukiwanych, a także w ocenie TK w taki



sposób, że przepis ten precyzuje przesłanki ewentualnego zaniechania gromadzenia informacji. W świetle tak określonego katalogu przedmiotowego i podmiotowego gromadzenia informacji oraz materialnych przesłanek ich gromadzenia, przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji w zakresie dotyczącym przechowywania informacji w ocenie Trybunału Konstytucyjnego pozostaje zgodny z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 3 Konstytucji RP, a także (o czym będzie jeszcze mowa poniżej) z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Zważyć należy, że po wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r. sygn. 32/04 przepis art. 20 został zmieniony ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 158, poz. 1122 ze zm.) zamykając katalog możliwych do gromadzenia przez Policję informacji o osobach a także określając materialno - prawne przesłanki zaniechania pobierania określonych informacji. Wskazują na to obecne uregulowania art. 20 ust. 2a, 2b i 2c ustawy o Policji. Jak wynika z przepisów art. 20 ust. 2a i 2b Policja może pobierać, uzyskiwać, gromadzić, przetwarzać i wykorzystywać w celu realizacji zadań ustawowych informacje, w tym dane osobowe, o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych przez ustawę jako przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, osobach o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swoją tożsamość oraz o osobach poszukiwanych, także bez ich wiedzy i zgody. Informacje te mogą obejmować: dane osobowe, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, z tym że dane dotyczące kodu genetycznego wyłącznie o niekodujących regionach genomu, odciski linii papilarnych, zdjęcia, szkice i opisy wizerunku, cechy i znaki szczególne, pseudonimy, informacje o miejscu zamieszkania lub pobytu, wykształceniu, zawodzie, miejscu i stanowisku pracy oraz sytuacji materialnej i stanie majątku, dokumentach i przedmiotach, którymi się posługują, sposobie działania sprawcy, jego środowisku i kontaktach czy też sposobie zachowania się sprawców wobec osób pokrzywdzonych. Natomiast, zgodnie z art. 20 ust. 2c, informacji, o których mowa w ust. 2a, nie pobiera się, w przypadku gdy nie mają one przydatności wykrywczej, dowodowej lub identyfikacyjnej w prowadzonym postępowaniu.

Nadto ustawą z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 230, poz. 1371) art. 20 ustawy o Policji został uzupełniony o ust. 17b stanowiący, że dane osobowe zebrane w celu wykrycia przestępstwa usuwa się, jeżeli organ Policji powziął wiarygodną informację, że czynu stanowiącego podstawę wprowadzenia informacji do zbioru nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia lub jeżeli zdarzenie lub okoliczność, w związku z którymi wprowadzono informacje do zbioru, nie ma znamion czynu zabronionego. Dane te usuwa się również jeżeli osoba, której dane dotyczą, została uniewinniona prawomocnym wyrokiem sądu. Na podstawie wskazanej ustawy zmianie uległ również przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji poprzez doprecyzowanie obowiązku weryfikacji danych niezwłocznie po zakończeniu sprawy w ramach której dane zostały wprowadzone do zbioru a następnie nie rzadziej aniżeli co 10 lat od dnia ich zgromadzenia (*nota bene* we wniosku Rzecznika wskazano treść przepisu art. 20 ust. 17 ustawy o Policji przed jego zmianą podnosząc zarzut nieprecyzyjności tego uregulowania i jego rozbieżność z przepisami rozporządzenia MSWiA o czym poniżej).

Zaskarżony przez Rzecznika przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji w obowiązującym na dzień złożenia wniosku brzmieniu tj. „dane osobowe zebrane w celu wykrycia przestępstwa przechowywane są przez okres niezbędny do realizacji ustawowych zadań Policji. Organy Policji dokonują weryfikacji tych danych po zakończeniu sprawy, w ramach której dane te zostały wprowadzone do zbioru, a ponadto nie rzadziej niż co 10 lat od dnia uzyskania lub pobrania informacji, usuwając zbędne dane”, zgodnie z uzasadnieniem do wyroku Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt 32/04 musi być odczytywany w związku z art. 20 ust. 2a, 2b i 2c ustawy o Policji. Nadto przepis ten musi być odczytywany łącznie z art. 20 ust. 17b i ust. 18, a także z ust. 19 stanowiącym delegację do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego w sprawach wewnętrznych. Dopiero takie zestawienie przepisów pozwala na określenie prawidłowej normy prawnej dotyczącej usuwania informacji przez Policję.

Wskazać również należy, iż obecne przepisy art. 20 ust. 17, 17b i ust. 18 ustawy o Policji wychodzą poza minimum jakie spełniał przepis art. 20 ust. 17 w 2005 r. przewidując możliwość przechowywania informacji nawet o osobach, wobec których wydano wyrok uniewinniający lub bezwarunkowo umarzający postępowanie. Jeżeli zatem w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r. sygn. akt 32/04 Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności przepisu art. 20 ust. 17 z zasadą proporcjonalności (art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), która dla testu konstytucyjności jako minimum wymaga spełnienia zasady proporcjonalności to wyrok ten oraz orzeczona na jego podstawie zgodność pozostaje nadal aktualna, zwłaszcza, że obecny przepis art. 20 ust. 17 odczytywany zgodnie z ust. 2a, 2b, 2c oraz ust. 17b i ust. 18 art. 20 ustawy o Policji przewiduje więcej przesłanek do usuwania informacji przez Policję (wyrok uniewinniający, brak znamion czynu zabronionego itp.), określa zamknięty katalog przedmiotowy i podmiotowy gromadzonych informacji oraz bardziej precyzyjnie statuuje obowiązki ich weryfikacji aniżeli ten sam przepis istniejący w chwili orzekania wyrokiem z dnia 12 grudnia 2005 r. A zatem jeżeli przy szerszych i mniej precyzyjnych kryteriach oraz otwartości przesłanek usuwania danych, które przewidywał art. 20 ust. 17 ustawy o Policji w 2005 r. w chwili wydawania wyroku o sygn. akt 32/04 Trybunał Konstytucyjny uznał mimo wszystko zgodność tego przepisu ze standardami Konstytucji to obecnie, przy bardziej precyzyjnych uregulowaniach, przepis art. 20 ust. 17 nie przestał spełniać tych standardów, o których mowa we wskazanym powyżej wyroku TK. Dodać należy, iż przepis ten ewoluował w kierunku podwyższenia standardu wyznaczonego zasadą proporcjonalności poprzez wskazanie konkretnie w ustawie o Policji przypadków, w których Policja ma obowiązek usunąć dane tj. w sytuacjach, gdy w rezultacie osobie nie można przypisać przestępczego działania (prawomocne uniewinnienie lub umorzenie). A przyzwolenie, jak uznał Trybunał, na przechowywanie takich danych, Policja miała właśnie na podstawie wspomnianego powyżej wyroku.

Mając na uwadze art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, w odniesieniu do badania zgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z uwagi wystąpienie przesłanki *res iudicata* wyrażającej się w tożsamości podmiotowej i przedmiotowej orzekania w sprawie już osądzonej (co też ma miejsce w niniejszej sprawie) należy zatem zawnioskować jak na wstępie w pkt 1 lit. b niniejszego stanowiska.

W kontekście powyższego pragnę dodać, że zasada (atrybut) ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wypowiedziana przez ustrojodawcę konstytucyjnego *expressis verbis* i w sposób kategoriyczny, a przy tym - bezwyjątkowy, rodzi ten skutek prawny, iż na postawie jednoznacznie ujętej wypowiedzi normatywnej ustrojodawcy konstytucyjnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego traktowane być winny jako niewzruszalne, zarówno w postępowaniu przed tymże Trybunałem, jak i w każdym innym poddanym uregulowaniu w drodze (formie) ustawy zwykłej. Ustawa bowiem, w tym ustawa o Trybunale Konstytucyjnym - jako akt o niższej niż Konstytucja mocy prawnej - nie może bez wyraźnego ("pozytywnego") upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrażone - wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego, bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji RP (zob. postanowienie z dnia 17 lipca 2003r. K 13/02, OTK-A nr 6/A/2003 poz. 72).

#### **IV. Zasada demokratycznego państwa prawnego: zasada bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa oraz zasada określoności przepisów prawa (prawidłowej legislacji).**

Z przedstawionego przez Rzecznika wniosku wynika swoista systematyka badania zgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z poszczególnymi wzorcami konstytucyjnymi, a

mianowicie Rzecznik formułuje trzy odrębne zarzuty względem niniejszego przepisu. Po pierwsze jest to zarzut niekonstytucyjności wobec zasad wynikających z art. 2 Konstytucji RP (zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa oraz zasady określoności przepisów prawa), po drugie zarzut niezgodności z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (o czym była mowa powyżej) oraz po trzecie zarzut niekonstytucyjności wobec norm z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP. Jak wynika bowiem z uzasadnienia niniejszego wniosku Rzecznik potraktował każdy z tych wzorców odrębnie argumentując niezgodność art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z zasadami wynikającymi z danego wzorca, nie łącząc jednocześnie norm wynikających z tych wzorców. Pierwszym zarzutem jest niezgodność z art. 2 Konstytucji RP kształtującym ustroją zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Kluczowe znaczenie – z tej racji, że wpływa na zasadność zarzutu pierwszego ma zarzut drugi oparty na art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wyrażone przez wnioskodawcę wątpliwości opierają się w głównej mierze na braku określoności, jasności i precyzyjności ustawowej ingerencji Policji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, a także posługiwanie się pojęciami ocennymi. Niniejsza argumentacja jest podnoszona zarówno w kontekście uzasadnienia niezgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 2, jak również z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wskazać należy, że w odniesieniu do badania zgodności art. 20 ust. 17 z wzorcem z art. 2 Konstytucji RP Rzecznik oparł swoją argumentację na zarzutach o nadmierną swobodę organów władzy publicznej w ustalaniu zakresu przedmiotowego i podmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, brak precyzji i jasności podstawy prawnej, a także zakresu ingerencji w prawo do prywatności, w tym autonomię informacyjną. Tak sformułowane zarzuty składają się na ugruntowaną już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę proporcjonalności, której z kolei dotyczy drugi zarzut Rzecznika. W rezultacie wniosków Rzecznika w odniesieniu do wzorca konstytucyjnego z art. 2 konstytucji RP sprowadza się do testu konstytucyjnego przepisu art. 20 ust. 17 opartego o zasadę proporcjonalności wyrażoną wprost w art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tej zaś materii Trybunał Konstytucyjny orzekł już ostatecznie w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r. sygn. akt 32/04.

W uzasadnieniu do niniejszego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, „że ustawodawca, konstruując przepis, który ingeruje głęboko w sferę prywatności jednostki, musi uwzględnić nie tylko zasady przyzwoitej legislacji (w tym zasadę dookreśloności i konkretności), ale także rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. Nie wystarczy, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Środki te powinny być godne państwa określanego jako demokratyczne i prawne. Pamiętać przy tym należy, że wskazane środki (czynności operacyjne) o tyle tylko mogą być uznane za usprawiedliwione, o ile ich własnym celem jest właśnie obrona wartości demokratycznego państwa prawnego. **Minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest to, aby przeszły one test "konieczności w demokratycznym państwie prawnym". Nie wystarczy zatem sama celowość, użyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę - w odniesieniu do użytego środka.** Bez znaczenia jest też argument porównawczy, że podobne środki w ogóle bywają stosowane w innych państwach. Tylko bowiem odwołanie się geograficznie i historycznie do środków koniecznych w demokratycznym państwie prawnym może mieć wartość perswazyjną. Chodzi zatem o zastosowanie środków niezbędnych (koniecznych) w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają ograniczeniu (zob. uzasadnienie wyroku z 3 października 2000 r. w sprawie sygn. K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188, s. 1003 i 1004). (...) Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na to, że model państwa demokratycznego wymaga zachowania zasady proporcjonalności. Rozważania w tym względzie prowadzą do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, 3) czy efekty

wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.”

Powyższe wypowiedzi odnoszą się do wartości, jakie powinno prezentować demokratyczne państwo prawne. W Rzeczypospolitej Polskiej wzorcem dla wartości demokratycznego państwa prawnego jest art. 2 Konstytucji RP, z którego wywodzi się m.,in. zasada zaufania obywateli do państwa oraz bezpieczeństwa i pewności prawa, a także zasada określoności prawa. W przypadku przepisów ingerujących w sferę wolności i praw jednostki nie wystarcza w ocenie Trybunału samo spełnienie zasad ustrojowych, lecz również wymagane jest spełnienie zasady proporcjonalności, w tym testu konieczności w demokratycznym państwie prawnym (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Jeżeli zatem przepis zachowuje zasadę proporcjonalności wyznaczającą bardziej rygorystyczne wymogi dla regulacji wkraczających konstytucyjnie chronione prawa i wolności człowieka aniżeli zasada demokratycznego państwa prawnego, w tym przeszedł test konieczności w demokratycznym państwie prawnym, nasuwa się wniosek, że taki przepis spełnia również zasadę ustrojową z art. 2 Konstytucji RP, w tym zasadę określoności przepisów prawa i zasadę zaufania obywateli do państwa. W przeciwnym wypadku spełnienie przesłanek wynikających z zasady proporcjonalności nie miało by charakteru gwarancyjnego, jaki nadaje tej zasadzie Konstytucja RP, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Zasada proporcjonalności łączy się z zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki. Przy ocenie, czy zakaz nadmiernej ingerencji został naruszony, tzn. czy ingerencja była wyrazem konieczności i została przeprowadzona tylko w koniecznym wymiarze, uwzględnia się specyfikę poszczególnych praw i wolności; surowsze standardy dotyczą tu praw osobistych i politycznych niż ekonomicznych i socjalnych.<sup>4</sup>

Ponadto zasada proporcjonalności wymaga zachowania w uregulowaniach prawnych jasnych i czytelnych wymogów równowagi pomiędzy dobrem chronionym a dobrem, w które następuje ingerencja.<sup>5</sup> Z tych względów w odniesieniu do przepisów, na mocy których organy władzy publicznej mogą ingerować w prawa i wolności obywatelskie spełnienie wymogów wynikających z zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP potwierdza zachowanie zasady demokratycznego państwa prawnego, natomiast takiego rezultatu nie można oczekiwać automatycznie w przypadku odwrotnej sytuacji tj. spełnienie ustrojowej zasady demokratycznego państwa prawnego nie oznacza zachowania zasady proporcjonalności, dla której odrębnym (całościowym) wzorcem jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uznając, w kontekście powyższego orzeczenia, że wymogiem zachowania zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP jest spełnienie zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP, nie bez znaczenia dla orzekania w niniejszej sprawie pozostaje fakt, że przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji przeszedł test konstytucyjności oparty o zasadę proporcjonalności, jak wynika z wyroku Trybunału z dnia 12 grudnia 2005 r. W uzasadnieniu do tegoż wyroku, co warto jeszcze raz podkreślić, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „(...) **mimo wszystko należy uznać, że w demokratycznym państwie prawa, we współczesnych warunkach (zagrożenie bezpieczeństwa przez przestępczość zorganizowaną i terroryzm) norma art. 20 ust. 17 mieści się w granicach swobody regulacyjnej określonej m.in. zasadą proporcjonalności**”. Mając na uwadze przytoczony kontekst uzasadnienia do wyroku wywnioskować można, że Trybunał Konstytucyjny o kwestii zgodności art. 20 ust. 17 z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wypowiedział się przy okazji

---

<sup>4</sup> Zob. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r. sygn. akt 32/04 (OTK - A 2005/11/132) oraz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; z 31 stycznia 1996 r., sygn. K. 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2.

<sup>5</sup> *Ibidem*, cyt. „W przypadku wyraźnej konkurencyjności chronionych konstytucyjnie dóbr, jaka występuje w niniejszej sprawie: konflikt pomiędzy konstytucyjnym prawem do prywatności, tajemnicy korespondencji oraz ochroną autonomii informacyjnej a względami bezpieczeństwa publicznego, konieczne jest uregulowanie przez ustawodawcę spornych kwestii z zachowaniem konstytucyjnych wymogów normowania oraz jasnej i czytelnej równowagi między interesami pozostającymi w kolizji.

wymienionego powyżej wyroku, a tym samym przy okazji orzekania o zgodności tegoż artykułu ustawy o Policji z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wskazuje na to zwłaszcza treść uzasadnienia. W tym stanie prawnym zaś w odniesieniu do zarzutu pierwszego właściwe wydaje się zastosowanie zasady *ne bis in idem* skutkującej umorzeniem postępowania ze względu na zbędność orzekania.

Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 17 lipca 2003r. K 13/02 (zob. OTK-A nr 6/A/2003 poz. 72) należy podkreślić, iż **zasada *ne bis in idem* generalnie nie sprzeciwia się ewentualnemu powołaniu w przyszłości, w nowym postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, owych aspektów pominiętych, zdaniem wnioskodawcy (...). Wspomniana zasada odnosi się bowiem wyłącznie do tych aspektów wzorca konstytucyjnego, które znalazły rzeczywiste i widoczne zastosowanie w treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego.** Istnienie wyroku nie wyklucza natomiast ponownego zakwestionowania przed Trybunałem zgodności tych samych przepisów ustawy z tym samym konstytucyjnym wzorcem kontroli, jeżeli podmiot, który ewentualnie zainicjuje taką kontrolę, wskaże istotne okoliczności, dowody lub argumenty, które poprzednio nie zostały przez Trybunał Konstytucyjny rozważone i wskazane w uzasadnieniu wyroku. Do Trybunału należeć będzie wówczas rozważenie, czy uzasadnione jest wydanie kolejnego wyroku, czy też zachodzi przesłanka zbędności orzekania (art. 39 ust. 1 ustawy o TK). Ponadto orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w tym wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2011 r. nr U 8/08 wykazuje, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym **zasadę proporcjonalności statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy inny przepis ustawy zasadniczej niż art. 2, a mianowicie art. 31 ust. 3. Wobec jego obowiązywania nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego.** Nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami - przede wszystkim zasadą zaufania obywateli do państwa, jak również z wymienionymi w art. 2 *in fine* Konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej) (zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). **Wywodzenie zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji można jednakowoż uzasadniać brakiem wkroczenia przez prawodawcę w konstytucyjne prawo podmiotowe** (zob. sygn. K 8/07). Na tle niniejszej sprawy przypomnieć należy, że zbadanie zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga zawsze wskazania konkurujących ze sobą dóbr chronionych, a zatem ustalenia, jakie prawo czy wolność konstytucyjną ogranicza kwestionowany przepis i dla jakiej wartości ustawodawca wprowadza ograniczenie" (wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1). Tym samym ocena proporcjonalności zawsze wymaga dokonania analizy relacji między tym, jakiego uszczerbku na skutek ingerencji prawnej doznaje naruszone dobro - chronione konstytucyjnie, a tym, jakie są przesłanki wprowadzonych ograniczeń.<sup>6</sup>

Konsekwentnie w postanowieniu z dnia 25 października 2011 r. K 36/09<sup>7</sup> Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. **zasadę proporcjonalności statuuje wprost i to w sposób w pełni samodzielny i całościowy art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji nie ma już potrzeby sięgania, jak to miało miejsce we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału, do pojemnej formuły zasady państwa prawnego - art. 2 Konstytucji** (zob. np. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2 oraz wyrok TK z 7 lipca 2011 r., sygn. U 8/08). **Co więcej, zakres unormowania art. 31 ust. 3 Konstytucji dotyczy tylko konstytucyjnych wolności i praw.** Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: "Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". Zbadanie zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga więc zawsze w pierwszej kolejności wskazania,

<sup>6</sup> OTK-A nr 6/2011/6 poz. 52, (Dz. U. z 2011 r. Nr 146, poz. 880).

<sup>7</sup> OTK-A nr 8/2011/8 poz. 93.

jakie prawo czy wolność konstytucyjną ogranicza kwestionowana regulacja (zob. np. wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1). Bez wskazania konstytucyjnego prawa lub wolności podlegającego ograniczeniu nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenia testu proporcjonalności, polegającego na wyważeniu konkurujących ze sobą wartości z punktu widzenia przesłanki konieczności, mieszczącej w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń (zob. np. wyroki TK: z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2 oraz z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).<sup>8</sup>

Powyższe orzecznictwo jednoznacznie potwierdza, że model państwa demokratycznego wymaga respektowania zasady proporcjonalności w regulowaniu (ograniczaniu) swobody zachowań jednostek. Dla przepisów, które ingerują w prawa i wolności ustanowione w Konstytucji istotne znaczenie ma przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji, który w całości odnosi się do tych praw i wolności w kontekście ustalenia warunków, na jakich ustawodawca może wkroczyć w te prawa i wolności w demokratycznym państwie prawnym, z tego względu nie ma potrzeby odwoływania się do art. 2 Konstytucji RP, który jest w tym przypadku przepisem ogólnym względem wzorca z art. 31 ust. 3. Zasady z art. 2 Konstytucji w ograniczeniu praw i wolności zostają więc w pełni zdominowane przez zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 i muszą zawsze podlegać kontroli w zakresie objętym tą zasadą. Tym samym przepis zgodny z zasadą proporcjonalności uzasadnia brak wkroczenia w zasadę bezpieczeństwa prawnego oraz zasadę określoności przepisów prawa wywodzone z art. 2 Konstytucji RP.

W kontekście przytoczonego orzecznictwa należy również podnieść, iż wnioskodawca traktując przepis art. 2 Konstytucji RP jako odrębny wzorzec ale również wymagający spełnienia zasady proporcjonalności nie wskazał w *petitum* wniosku norm konstytucyjnych wyrażających konkretne wolności i prawa, w które godzi art. 20 ust. 17 poprzez naruszenie art. 2 Konstytucji (zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa oraz określoności przepisów prawa). W uzasadnieniu wniosku Rzecznik wskazuje natomiast, że „kontrola zgodności z Konstytucją posługiwania się zwrotami niedookreślonymi musi być szczególnie rygorystyczna w odniesieniu do przepisów, które mogą być stosowane w ramach działań władczych organu władzy publicznej wkraczających w sferę konstytucyjnych praw i wolności i jednostki” oraz „ingerencja w prawo do prywatności, w tym autonomię informacyjną musi mieć swoją precyzyjną jasną i poprawnie sformułowaną podstawę prawną”. Powyższe argumenty w całości odnoszą się do zasady proporcjonalności, o czym była mowa powyżej, natomiast zarzut naruszenia zasady określoności przepisów prawa w kontekście ingerencji w konstytucyjnie chronione wolności i prawa obywatelskie wymagałaby wskazania w *petitum* wniosku Rzecznika tych wolności i praw wyrażonych w Konstytucji, których dotyczy naruszenie zasady określoności przepisów prawa przez art. 20 ust. 17 ustawy o Policji. Brak w tym przypadku powiązania pomiędzy art. 2 Konstytucji a prawami i wolnościami, których dotyczy nieokreśloność i nieprecyzyjność art. 20 ust. 17 ustawy o Policji oraz nazbyt swobodna ingerencja Policji w sferę konstytucyjnych wolności i praw, lecz nieskonkretyzowanych przez Rzecznika może wskazywać na zaistnienie przeszkody orzekania w przedmiocie zgodności art. 20 ust. 17 z art. 2 Konstytucji RP, nie tylko jak wskazano powyżej ze względu na zbędność orzekania ale również z uwagi na niedopuszczalność orzekania i tym samym umorzenie postępowania. Samo wskazanie naruszonych przez art. 2 Konstytucji RP wolności i praw w uzasadnieniu, a nie w *petitum* wniosku wydaje się nie spełniać wymogów formalnych wymaganych dla formułowania zarzutów niekonstytucyjności. W świetle przytoczonego

---

<sup>8</sup> Zob. również Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2011 r. K 33/08, (OTK-A nr 10/2011 poz. 116, Dz. U. z 2011 Nr 279, poz. 1645) „Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw są dopuszczalne, jeżeli są ustanawiane w ustawie oraz gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób oraz pod warunkiem, że nie naruszają istoty wolności i praw. Każde ograniczenie praw i wolności musi być zatem oceniane pod kątem jego konieczności, czyli innymi słowy, czy tego samego celu nie można było osiągnąć, przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela i w mniejszym stopniu ingerujących w sferę jego wolności i praw (zob. przykładowo wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Jeśli natomiast chodzi o wartości, ze względu na które następuje pozyskiwanie informacji o jednostkach, to oprócz wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, mogą także wystąpić dalsze stosownie do art. 51 ust. 2 Konstytucji, jeśli uzna się je za niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.”

powyżej orzecznictwa nie jest bowiem możliwe przeprowadzenie testu proporcjonalności, co jest zamiarem wnioskodawcy, jeżeli nie zostały wskazane te prawa i wolności, które zostały naruszone w wyniku ustawowej ingerencji podlegającej kontroli konstytucyjnej na podstawie wniosku Rzecznika.

W odniesieniu do braku wskazania we wniosku Rzecznika praw i wolności które zostały naruszone poprzez naruszenie art. 2 Konstytucji RP wskazać należy na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2009 r. sygn. akt SK 45/08 (OTK – A nr 10/A/2009 poz. 155) stanowiące, że **artykuł 2 Konstytucji wyraża zasady ustrojowe, niestanowiące podstawy konstytucyjnej wolności lub prawa podmiotowego**. Powołanie się na wywodzone z tego artykułu zasady, w tym również na nakaz urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej, nie może być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 23 listopada 2005 r., sygn. Ts 7/05, OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 244). Trybunał przypomina, że dopuszczalność powołania się na zasadę sprawiedliwości społecznej warunkowana jest wskazaniem konstytucyjnego prawa lub wolności, które doznały uszczerbku na skutek naruszenia tej zasady. Słusznie zatem przyjęto, że nie nastąpiło - wskazywane wyżej - konieczne doprecyzowanie treści wolności lub prawa podmiotowego naruszonego zaskarżonym przepisem ustawy nowelizującej. Podkreślić należy, iż taka konkretyzacja nie może sprowadzać się jedynie do samego wymienienia określonego prawa lub wolności, ale polegać musi na sformułowaniu merytorycznych argumentów służących uprawdopodobnieniu stawianego zarzutu niekonstytucyjności określonych przepisów." Analogicznie jak uzasadniał Trybunał Konstytucyjny w powyższym postanowieniu, Rzecznik we wniosku zarzucając naruszenie zasady określoności przepisów prawa oraz zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego nie skonkretyzował praw i wolności, których owo naruszenie dotyczy. Z kontekstu uzasadnienia wniosku wynika jednak immanentny związek zasady określoności z ingerencją w konstytucyjnie wolności i prawa jednostki, co w świetle powyższych okoliczności uzasadnia brak podstaw do orzekania w przedmiocie zgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 2 Konstytucji RP.

W odniesieniu do art. 2 Konstytucji RP jako samodzielnego wzorca konstytucyjnego należy wskazać również na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasad orzekania o niezgodności z zasadą demokratycznego państwa i wywodzoną z niej zasadą określoności przepisów prawa, co ma istotne znaczenie w rozpatrywanej sprawie.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady dostatecznej określoności prawa (zob. np. wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90; 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83; 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138), konsekwentnie wyrażając pogląd, że jest ona związana funkcjonalnie z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada ta wymaga, aby przepisy były formułowane w sposób precyzyjny i komunikatywny oraz poprawny pod względem językowym. **Dla stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z tą zasadą nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne wskazanie jego niejasności, wynikającej z posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym. W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślał bowiem, że każdy akt prawny (czy konkretny przepis prawny) zawiera pojęcia w mniejszym lub większym stopniu niedookreślone. Sprzyja to uelastycznieniu porządku prawnego i uczynieniu go wrażliwym na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne, a przez to przyczyniać się może do pełniejszego wyrażenia w trakcie stosowania prawa wartości, które wynikają z zasady państwa prawnego. Jedynie kwalifikowana - tj. niedająca się usunąć uznanymi metodami wykładni - nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności.** Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być zatem traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody

usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okazały się niewystarczające.<sup>9</sup>

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału na test określoności składają się: legislacyjna poprawność przepisu (czyli jego właściwa konstrukcja z punktu widzenia językowego i logicznego), precyzja (czyli konkretność nakładanych obowiązków i przyznawanych praw), a także jasność (czyli klarowność i zrozumiałość normy dla adresatów)<sup>10</sup>. Test ten jest także przeprowadzany za pomocą dwóch kryteriów, po pierwsze - precyzyjności, czyli możliwości odkodowania norm z przepisów prawnych za pomocą reguł interpretacyjnych przyjętych w określonej kulturze prawnej, tj. treść praw i obowiązków powinna być jednoznaczna i umożliwiać ich egzekwowanie, po drugie - komunikatywności, czyli zrozumiałości przepisu na gruncie języka powszechnego. **Stopień określoności danej regulacji należy w każdym wypadku odnosić do okoliczności prawnych i faktycznych sprawy, a o niekonstytucyjności można orzec, jeśli nie ma możliwości usunięcia wątpliwości w drodze wykładni.**<sup>11</sup> Ujemną ocenę rozbieżności ustawodawstwa należy oddzielić od jego zgodności z Konstytucją. Zarzut systemowej niekonsekwencji ustawodawcy sam w sobie nie jest skuteczny.<sup>12</sup> **Nie ma potrzeby orzekania o niekonstytucyjności przepisu ze względu na zasadę określoności, dopóki możliwe jest wydobycie z niego jednoznacznej normy (zwłaszcza wykorzystując językową metodę wykładni).**<sup>13</sup>

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że **brak dostatecznej precyzji i niejasność regulacji może być samoistną podstawą orzeczenia niekonstytucyjności przepisu tylko wówczas, gdy nie jest możliwe ustalenie jego treści w drodze wykładni. Orzeczenie tej treści stanowi zatem środek o charakterze *ultima ratio*.**<sup>14</sup>

Warto także przytoczyć postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2004 r. P 16/03 (OTK-A nr 4/2004 poz. 36), w którym w uzasadnieniu TK wyjaśnił, że „z wyrażonej w art. 2 Konstytucji klauzuli demokratycznego państwa prawnego doktryna i orzecznictwo wyprowadzają (m. in.) wymagania co do techniki legislacyjnej, określane jako zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji. Były one już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego<sup>15</sup>. Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego wynika, że przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu jest takie uchybienie rudymentalnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji. **Nie oznacza to jednak, że każdy przepis, przy interpretacji którego podmiot stosujący prawo (zwłaszcza sąd) jest zmuszony sięgnąć do pozajęzykowych metod wykładni, jest automatycznie niezgodny z art. 2 Konstytucji. Jedynie *clara non sunt interpretanda*. (...)** Gdyby bowiem norma była zredagowana prawidłowo, tj. zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, to żadne interpretacje nie byłyby potrzebne” - jest oparte na nieporozumieniu. Takie rozumowanie prowadziłoby - po pierwsze - do niezrozumiałej kazuistyki obowiązującego prawa ze wszelkimi ujemnymi tego konsekwencjami; po drugie - do utożsamiania pojęcia "przepis prawny" z pojęciem "norma prawna". Każdy akt prawny (czy konkretny przepis prawny) zawiera pojęcia o mniejszym lub większym stopniu niedookreśloności. (...) **Nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego i uczynieniu go wrażliwym na**

<sup>9</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2011 r. K 23/09.

<sup>10</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r., K 11/10.

<sup>11</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 2011 r., K 20/09.

<sup>12</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2011 r., K 16/10.

<sup>13</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08.

<sup>14</sup> Zob. postanowienie TK z 8 czerwca 2009 r., sygn. SK 26/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 92 oraz postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36 oraz wyrok z 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102.

<sup>15</sup> Zob. m.in. w uchwale z 8 marca 1995 r., W. 13/94 (OTK w 1995 r., cz. I, poz. 21) oraz wyrokach z: 11 stycznia 2000 r., K. 7/99 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 2), 21 marca 2001 r., K 24/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 51), 30 października 2001 r., K 33/00 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 217), 24 lutego 2003 r., K 28/02 (OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13), 29 października 2003 r., K 53/02 (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83) oraz 7 stycznia 2004 r., K 14/03 (OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1).



zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne, a przez to przyczyniać się może do pełniejszego wyrażenia w trakcie stosowania prawa wartości, które wynikają z zasady państwa prawnego. Można nawet sformułować tezę, iż nadmierna kazuistyka w konkretnych sytuacjach prowadzi może do deformacji idei państwa prawnego. Nie każda więc, ale jedynie kwalifikowana - tj. nie dająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni - nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności. Jeżeli natomiast regulacja zawarta w analizowanym przepisie dotyczy sfery relewantnej konstytucyjnie, a poszczególne metody wykładni stosowne w trakcie orzekania dają możliwość identyfikacji treści zgodnej z Konstytucją - nie ma podstaw do formułowania wątpliwości konstytucyjnych."

W świetle przytoczonych powyżej argumentów wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczący zgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 2 Konstytucji wydaje się być bezprzedmiotowy i niezasadny. Ustalenie jednoznacznej treści zakwestionowanego przepisu jest możliwe w oparciu o uznane metody wykładni. Zarówno rezultaty wykładni historycznej, funkcjonalnej i systemowej (w szczególności względ na przyjmowany przez prawodawcę sposób regulacji problematyki usuwania danych osobowych przez określone służby uprawnione do ich przetwarzania bez wiedzy i zgody osób, których dane dotyczą) prowadzą do wniosku, że przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji powinien być odczytywany w świetle pozostałych przepisów ustawy o Policji, a w szczególności w związku z art. 1 ust. 2, art. 20 ust. 1, 2a, 2b, 2c, 2aa, 2ab, 15, 16, 17a, 17b i ust. 18, a także w związku z przepisami rozporządzenia MSWiA wydanego na podstawie art. 20 ust. 19 ustawy o Policji oraz w związku z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. nr 101, poz. 926 ze zm., dalej: u.o.d.o.), w zakresie w jakim przepisy ustawy o Policji nie stanowią przepisów szczególnych względem tej ustawy, co więcej - wątpliwości wnioskodawcy są w tej mierze są bezpodstawne. Już samo uzasadnienie wniosku z dnia 27 kwietnia 2012 r. wskazuje, że możliwe są sposoby i kierunki wykładni - w tym zaprezentowane w orzecznictwie samego Trybunału Konstytucyjnego, w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego - które to przypadki, chociaż nie wszystkie, zostały jednak przedstawione przez wnioskodawcę i są mu znane. W przedmiocie art. 20 ust. 17 ustawy o Policji i jego orzekania o zgodności z zasadą określoności przepisów prawa oraz pewności i bezpieczeństwa prawa wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP należałoby zatem w pierwszej kolejności zastosować reguły interpretacyjne, w tym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (vide sprawa K 32/04) oraz sądów administracyjnych. Zważyć bowiem należy, że Trybunał Konstytucyjny nie jest instancją wykładniczą i nie dokonuje wiążącej wykładni przepisów ustawy.<sup>16</sup>

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego np. postanowienie z 8 marca 2011 r., P 33/10 (OTK-A nr 2/2011/2 poz. 15) Trybunał nie ma również kompetencji do oceny konstytucyjności **aktów stosowania prawa, rozstrzygania sporów interpretacyjnych oraz badania prawidłowości wykładni przepisów prawa**. Niemniej oczywiste i trwałe ustalenie sposobu rozumienia określonego przepisu w procesie jego stosowania przez organy stosowania prawa, w szczególności znajdujące wyraz w orzecznictwie najwyższych instancji sądowych, stanowi podstawę do przyjęcia przez Trybunał, że rzeczywista treść normatywna kontrolowanego przepisu jest taka, jak wynika z procesu jego stosowania.<sup>17</sup>

Oceniając regulację z art. 20 ust. 17 ustawy o Policji zarówno z perspektywy określoności jak i proporcjonalności ingerencji w prawa i wolności jednostki, a zwłaszcza w prawo do autonomii informacyjnej należy uwzględnić nie tylko brzmienie kwestionowanego przepisu, lecz także wszystkie inne regulacje o charakterze gwarancyjnym, które określają podstawy, zakres, granice i zasady weryfikacji zgromadzonych danych osobowych. Analiza konstytucyjności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji nie jest możliwa i zasadna bez uwzględnienia

<sup>16</sup> Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzczeński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Warszawa 1999, s. 117).

<sup>17</sup> Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku, Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012 r. str. 15.

legalizmu przetwarzania przez Policję danych osobowych, a więc bez odwołania się do zagadnień dotyczących zakresu podmiotowego i przedmiotowego gromadzonych danych wyznaczonego przepisami art. 20 ust. 2a i 2b ustawy o Policji, bez wskazania przesłanek materialnych pobierania danych ujętych w art. 20 ust. 2a ustawy o Policji, okresowej weryfikacji zgromadzonych danych, obowiązku usuwania danych zbędnych dla realizacji zadań Policji, a także bez uwzględnienia przepisów określających przypadki usuwania danych (art. 20 ust. 17b i 18 ustawy o Policji) lub alternatywnie ich anonimizacji (art. 20 ust. 17a) oraz bez uwzględnienia ograniczeń ustawowych udostępniania danych wyłącznie na podstawie ustawy i w zakresie niezbędnym do wykonania określonego przepisem ustawy obowiązku lub wykonania uprawnienia ustawowego, jak również bez analizy zadań ustawowych Policji wyrażonych w art. 1 ust. 2 ustawy, czy też sposobów przetwarzania informacji określonych w przepisach wykonawczych. Analiza taka nie jest również możliwa bez odniesienia się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w tym wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r. ale także orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego art. 20 ust. 17 ustawy o Policji w tym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2011 r. sygn. akt II SA/Wa 1885/10 (wyrok prawomocny), wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 października 2011 r. sygn. akt II SA/Wa 625/11 (wyrok prawomocny), wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wa 978/11 (wyrok nieprawomocny) oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1100/11, które to orzeczenia w procesie stosowania przepisów art. 20 ustawy o Policji poza wyrokiem w sprawie o sygn. akt II SA/Wa 625/11 traktują przepisy ustawy o Policji jako *lex specialis* względem przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, uznając ustawowe uprawnienie Policji do dokonywania oceny danych, zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu MSWiA, pod kątem ich niezbędności dla realizacji zadań Policji w odniesieniu do tych danych, które zgromadzone zostały legalnie, czyli zgodnie z art. 20 ust. 2a, 2b i 2c ustawy o Policji.

Wskazane wyroki sądów administracyjnych dotyczą spraw zainicjowanych wnioskiem osób o usunięcie ich danych osobowych z KSIP, z drugiej strony stanowią przykład interpretacji przez sądy przepisów art. 20 ust. 17 i art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji w procesie stosowania prawa, co wydaje się właściwym trybem postępowania i jest zgodne z konstytucyjną i ustawową rolą sądów administracyjnych. Wniosek Rzecznika wydaje się zmierzać do ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny wiążącej wykładni przepisu art. 20 ust. 17 ustawy o Policji a wręcz do jego wyeliminowania z porządku prawnego z uwagi na stosowanie przepisów ustawy o Policji jako *lex specialis* względem przepisów u.o.d.o., a także z uwagi na istniejące, w ocenie Rzecznika, rozbieżności w tym zakresie pomiędzy orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego a orzeczeniem NSA, co wydaje się być argumentem nietrafionym ze względu na kontrolę instancyjną NSA orzeczeń wydanych w I instancji przez WSA. W tym miejscu należy również wspomnieć, iż NSA stwierdził co prawda, że przepisy art. 20 ustawy o Policji stanowią *lex specialis* względem ustawy o ochronie danych osobowych lecz stwierdził również, że zgodnie z art. 5 u.o.d.o. obowiązuje ogólna zasada dotycząca pierwszeństwa przepisu szczególnego w stosunku do przepisów ogólnych, a po drugie, że w takim przypadku niezależnie od przepisów szczególnych stosuje się przepisy dotyczące ogólnych zasad ochrony danych osobowych zawarte w ustawie o ochronie danych osobowych. Z powyższego orzeczenia wynika zatem, iż przepisy art. 20 ustawy o Policji winny być stosowane zawsze z uwzględnieniem przepisów ustawy o ochronie danych osobowych w zakresie w jakim przepisy ustawy o Policji nie regulują w sposób szczególny lub pomijają określone kwestii dotyczące przetwarzania lub ochrony danych osobowych uregulowane w u.o.d.o.

Powyższe ustalenia Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwo WSA i NSA uzasadnia jedynie istnienie kolejnej przesłanki do umorzenia postępowania w sprawie orzekania o zgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 2 Konstytucji RP z uwagi na niewłaściwość Trybunału Konstytucyjnego do dokonywania interpretacji przepisów prawa w procesie ich stosowania, rozstrzygania sporów interpretacyjnych oraz badania prawidłowości

wykładni przepisów prawa, co jest częściowo przedmiotem wniosku Rzecznika, a wynika z jego uzasadnienia.

## V. Analiza formalnoprawna zgodności z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP.

Kolejnym wzorcem kontroli konstytucyjnej, jaki stawia Rzecznik wobec art. 20 ust. 17 ustawy o Policji jest art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, stanowiący, że każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji, nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Podstawowym zarzutem niekonstytucyjności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji w przypadku powyższego wzorca konstytucyjnego jest zdaniem Rzecznika brak podstaw prawnych oraz procedur przyznających jednostce prawo do wystąpienia, na gruncie art. 20 ust. 17, z żądaniem sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Argumentując podniesione zarzuty Rzecznik wskazuje, że brak takich podstaw i procedur stwarza niebezpieczeństwo dla jednostek, gdyż uzyskiwanie, gromadzenie, sprawdzanie, przetwarzanie i wykorzystywanie przez Policję informacji o obywatelach odbywa się poza kontrolą zewnętrzną, w tym sądu. Jednocześnie na uzasadnienie podniesionych zarzutów Rzecznik wskazuje wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2011 r. sygn. akt II SA/Wa 625/11, wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 marca 2011 r. sygn. akt II SA/Wa 1885/10 oraz wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1100/11 podnosząc, iż na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych, choć niejednolitego, przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji stanowi *lex specialis* wobec przepisów ustawy o ochronie danych osobowych co oznacza w praktyce pozbawienie jednostki prawa do kontroli przetwarzania danych jej dotyczących. W ocenie Rzecznika w kontekście wskazanego orzecznictwa sądów administracyjnych zwłaszcza wyroku NSA przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji jest niezgodny z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP.

W przypadku praw z art. 51 ust. 4 Konstytucji, których naruszenie w ocenie Rzecznika stanowi art. 20 ust. 17 ustawy o Policji należy zważyć następujące zagadnienia:

- 1) prawa podmiotowe z art. 51 ust. 4 Konstytucji jako część prawa do autonomii informacyjnej;
- 2) wymóg ustawy dla zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji a realizacja prawa żądania usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą;
- 3) usuwanie danych według ustawy o ochronie danych osobowych oraz reguła kolizyjna *lex specialis derogat legi generali*;
- 4) zasada legalizmu jako obowiązek wykonania przez organ władzy prawa podmiotowego z art. 51 ust. 4;
- 5) prawo żądania usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą a prawo żądania usunięcia danych zbędnych;
- 6) wolność wyboru zawodu jako przykład podstawy prawnej żądania usunięcia danych zgromadzonych przez Policję;
- 7) prawo żądania usunięcia informacji w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących art. 20 ustawy o Policji.

### 1. Prawa podmiotowe z art. 51 ust. 4 Konstytucji jako część prawa do autonomii informacyjnej.

Prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą wchodzi w zakres prawa do autonomii informacyjnej. W wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w zakresie autonomii informacyjnej następująco: „gdy idzie z kolei o autonomię informacyjną, art. 51 Konstytucji kreuje m.in. oprócz obowiązków ciążących na władzy państwowej, dwa prawa podmiotowe - dostępu do dokumentów i zbiorów danych (przy czym ustawodawca zwykły może tu określić ograniczenia, co wynika z art. 51 ust. 3 Konstytucji, a jego swoboda w tym zakresie jest większa, niż na tle ograniczeń przewidzianych w art. 49 Konstytucji), oraz - po wtóre - prawo "każdego" do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych,

niepełnych oraz zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4 Konstytucji). **Charakterystyczny jest sposób ujęcia tego ostatniego prawa. Nie przewiduje ono - w przeciwieństwie do prawa z art. 51 ust. 3 Konstytucji - w ogóle możliwości ograniczeń wprowadzonych w drodze ustawy zwykłej.** Pod tym względem art. 51 ust. 4 jest skonstruowany identycznie jak art. 47 Konstytucji. **Artykuł 51 ust. 4 mówi o szczególnym uprawnieniu wynikającym z ogólnej zasady art. 47 Konstytucji, obejmującej prawo do przedstawiania/kształtowania swego publicznego obrazu, rysującego się na tle danych zebranych przez władzę. Prawo to obejmuje żądanie sprostowań oraz usunięcia informacji niepełnych, nieprawdziwych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.** Spod działania tego prawa nie są bynajmniej wyłączone informacje zebrane w drodze działalności operacyjnej. Ponieważ jednak dane pochodzące z kontroli operacyjnej nie są ujawniane wobec zainteresowanego przy rozpoczęciu i w czasie trwania kontroli operacyjnej, przeto możliwość skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 51 ust. 4 Konstytucji de facto jest ograniczona. Należy zauważyć, że na tle systematyki art. 51 Konstytucji regulacja prawa podmiotowego z art. 51 ust. 4 wyprzedza regulację zawartą w art. 51 ust. 5 Konstytucji. W tym ostatnim przepisie mówi się, że ustawa zwykła może określać zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji. Argument a rubrica wskazuje więc na to, że na tle polskiej Konstytucji jakkolwiek przedmiot, zakres i gwarancje związane z prowadzeniem działań operacyjnych (niezbędnych - co do zasady - we współczesnym państwie) są regulowane przez ustawodawstwo zwykłe (art. 51 ust. 5 Konstytucji), to jednak takie ustawodawstwo musi obracać się konstytucyjnych ramach wskazanych w art. 49 i art. 51, przewidujących możliwość i zasady współokreślania (ujętego zresztą w różny sposób na tle każdego z tych przepisów) przez ustawodawcę zwykłego kwestii uregulowanych w art. 49, a także w art. 51 ust. 1, 2 (w związku z art. 5) i 3 Konstytucji. Nie przewidziano natomiast takiej możliwości współdziałania ustawodawcy zwykłego dla prawa uregulowanego przez art. 51 ust. 4 Konstytucji. **Ustawodawca zwykły, nawet nie wykonując konstytucyjnego upoważnienia do współokreślania (przez kształtowanie wyjątków) konstytucyjnie chronionych wolności/praw, lecz wykonujący swoją "zwykłą" działalność, normując jakieś inne kwestie, może jednak, niejako przypadkiem, wkroczyć w sferę wolności/praw konstytucyjnych.** W takim wypadku ocena proporcjonalności wkroczenia musi jednak odbywać się wedle surowszych kryteriów, niż w wypadku, gdy sama Konstytucja przyznaje ustawodawcy możliwość kreacji ograniczeń, w odniesieniu do konstytucyjnie normowanej wolności/prawa. Inaczej mówiąc: na tle unormowań w art. 49 i art. 51 ust. 4 Konstytucji proporcjonalność wkroczenia ustawodawcy zwykłego będzie oceniana wedle kryteriów łagodniejszych - w pierwszym i surowszych - w drugim wypadku."

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny prawo z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP jest prawem podmiotowym przysługującym każdej osobie oraz prawem, które ma charakter bezwzględny i nie może być ograniczone w drodze ustawodawstwa zwykłego, jak np. prawo dostępu do dokumentów urzędowych i zbiorów danych. Prawo podmiotowe z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP składające się na autonomię informacyjną podlega również surowszym kryteriom oceny proporcjonalności wkroczenia w to prawo na gruncie ustawy aniżeli np. prawo z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny jednakże nie wskazuje na konieczność regulacji w ustawie prawa do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Ponadto Trybunał nie łączy braku takiej regulacji z naruszeniem art. 51 ust. 4 Konstytucji RP. Wskazane orzeczenie Trybunału przyznaje, że w przypadku wkroczenia na gruncie ustawy w konstytucyjne prawo podmiotowe wyrażone w art. 51 ust. 4, ocena konstytucyjności przebiega według surowszych kryteriów aniżeli w przypadku innych praw składających się na prawo do autonomii informacyjnej, gdyż prawo to nie może podlegać żadnym ograniczeniom w ramach ustawodawstwa zwykłego. Przy tak określonych granicach stosowania art. 51 ust. 4 Konstytucji RP należy uznać, iż organy władzy publicznej nie są uprawnione do stanowienia przepisów sprzecznych z tym prawem podmiotowym, ograniczających to prawo lub pozbawiających tego prawa. Z drugiej strony brak uregulowania w ustawie prawa o treści tożsamej z prawem określonym w art. 51 ust. 4 Konstytucji RP nie oznacza, że osoba jest pozbawiona prawa do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. W przeciwnym

wypadku przepis art. 51 ust. 4 Konstytucji RP byłby pozbawiony gwarancyjnego i bezwzględnego charakteru jaki nadaje mu ustawa zasadnicza.

W kontekście przytoczonego powyżej wyroku TK nie można pominąć faktu, że niniejsze orzeczenie dla oceny zgodności przepisu ustawy z prawem podmiotowym określonym w art. 51 ust. 4 Konstytucji RP nie wymaga, aby przepis podlegający kontroli zawierał treść tożsamą z prawami tam wyrażonymi. Istotą wymienionego wzorca jest faktyczna - w szczególności przed organem, który dane zgromadził oraz przed innymi organami powołanymi do kontroli legalności przetwarzania informacji - możliwość realizacji tego prawa, a więc skontrolowanie czy ingerencja organu władzy w prawa i wolności nie ogranicza lub uniemożliwia zrealizowanie prawa do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Ponadto dla oceny czy kontrolowany przepis jest zgodny z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP nie można pominąć istniejących procedur regulujących wykonanie tego prawa w innych ustawach aniżeli ustawa o Policji, a mianowicie procedur określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.), ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.), ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 poz. 270).

## **2. Wymóg ustawy dla zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji a realizacja prawa żądania usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.**

Innym zasadniczym aspektem sprawy jest fakt, iż zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 Konstytucji RP). Art. 51 ust. 4, jak stanowi sama Konstytucja, jest więc stosowany bezpośrednio i nie wymaga regulacji ustawowej dla realizacji praw w nich zawartych. Regulacji ustawowej prawa podmiotowego z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP nie wymagają również pozostałe przepisy art. 51 Konstytucji RP wyrażające prawo do autonomii informacyjnej. Zgodnie z art. 51 ust. 1 nikt nie może obowiązywać inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji obywatelom aniżeli niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji RP). Natomiast każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, zaś ograniczenie tego prawa może określić ustawa (art. 51 ust. 3 Konstytucji RP). Zgodnie z ust. 5 art. 51 Konstytucji RP zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa. Wymienione przepisy art. 51 ust. 1, 2, 3 i 5 Konstytucji wymagają ustawy jako podstawy ingerencji organów władzy publicznej w prawa jednostki. Natomiast prawo z art. 51 ust. 4 Konstytucji nie wymaga ustawy, gdyż prawo to w ogóle, na mocy Konstytucji, nie może być przedmiotem ingerencji organów władzy publicznej ograniczającej to prawo. Jak wynika zatem wprost z Konstytucji RP, podstawą ujawniania informacji o osobie jest ustawa, ograniczenie prawa dostępu do dokumentów urzędowych i zbiorów danych może być określone w ustawie, ponadto zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa. Natomiast prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą nie mieści się w powyższym zakresie wymogów ustawy, bowiem prawa tego nie można utożsamiać z prawem do ustawowego ujawniania informacji o osobie, z prawem dostępu do dokumentów urzędowych i zbiorów danych, ani też z zasadami i trybem gromadzenia i udostępniania informacji, gdyż byłoby to sprzeczne z ideą i gwarancyjnym charakterem prawa do sprostowania i usuwania informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Prawo do żądania sprostowania i usunięcia informacji nie jest tożsame z prawem dostępu do zbiorów danych, co oznacza, iż Konstytucja dopuszcza ograniczenie prawa dostępu do zbiorów danych i dokumentów urzędowych, natomiast takie ograniczenie nie pozbawia jednostki prawa do żądania sprostowania i usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w

sposób sprzeczny z ustawą.<sup>18</sup> Z powyższego wynika, iż przepis ustawy, których ogranicza dostęp do zbiorów danych nie ogranicza prawa osoby do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, gdyż norma z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP ma bezwzględny zakres zastosowania. Jednakże jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny<sup>19</sup> w przypadku zestawienia prawa z art. 51 ust. 3 z prawem z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP prawo dostępu do zbiorów danych w celu usunięcia informacji może być ograniczone ze względów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prawo określone w art. 51 ust. 4 Konstytucji RP jest prawem samoistnym i samowyczerpującym, stosowanym bezpośrednio, co oznacza dla organów władzy publicznej, iż nie jest wymagany przepis ustawy o treści wyrażającej normę z art. 51 ust. 4 zaś organy władzy publicznej, które na mocy ustawy ingerują w prawo autonomii informacyjnej jednostki mają obowiązek wykonywać i uwzględniać żądanie osoby w zakresie sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą nawet jeżeli konkretny przepis ustawy ogranicza dostęp tej osoby do zbioru danych lub dokumentów urzędowych.

Wskazane we wniosku Rzecznika zarzuty braku w ustawie o Policji regulacji wyrażających wprost prawa do kontroli przetwarzania danych w kontekście przedstawionych powyżej kwestii, a w szczególności w zakresie bezpośredniego stosowania art. 51 ust. 4 Konstytucji RP są nieuzasadnione i bezpodstawne. Zasadności powyższych zarzutów wnioskodawcy przeczą również wskazane przez niego orzeczenia sądów administracyjnych, bowiem niniejsze orzecznictwo jest dowodem tego, iż prawa podmiotowe z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP są realizowane tak samo jak i prawo z art. 32 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie danych osobowych. A *contrario* żadna sprawa o usunięcie danych przetwarzanych przez Policję nie była by przedmiotem sprawy przez sądem lub przed innymi organami uprawnionymi do kontroli przetwarzania danych osobowych – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych lub organami ochrony prawa – Rzecznik Praw Obywatelskich. A zatem brak regulacji prawa podmiotowego z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP bezpośrednio w przepisach art. 20 ust. 17 ustawy o Policji nie pozbawia i *de facto* nie może pozbawiać jednostki prawa do żądania sprostowania lub usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzecznych z ustawą. - brak takiej regulacji nie pozbawia osoby skutecznej realizacji i dochodzenia prawa podmiotowego wyrażonego we wskazanym przepisie Konstytucji RP w odniesieniu do informacji przetwarzanych przez Policję w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji przed Policją lub innymi organami uprawnionymi do kontroli przetwarzania danych osobowych.

---

<sup>18</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2005 r. sygn. akt K 31/04 publ. w OTK-A nr 9/2005 poz. 103 oraz Dz.U. z 2005 Nr 222, poz. 1914. Cyt.: „Konstytucyjne prawo dostępu do urzędowych dokumentów oraz zbiorów danych (art. 51 ust. 3 Konstytucji), jak i prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4 Konstytucji), nawiązuje bezpośrednio do prawa prywatności z art. 47 Konstytucji i je rozwija (por.: m.in. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, tom III, red. nauk. L. Garlicki, Warszawa 2003, Wydawnictwo Sejmowe, uwagi do art. 51, s. 2). Należy zatem zagwarantować w konkretnych aktach stosowania prawa, aby wskazane wyżej prawa konstytucyjne nie były realizowane z naruszeniem, a nawet narażeniem na jakąkolwiek szkodę prawa do prywatności innych osób. (...) **Konstytucja nie zna prawa "dostępu do informacji"**. Znane są jej natomiast: konstytucyjne prawo dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3) oraz prawo żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4). Już z zestawienia użytych w cytowanych przepisach pojęć wynika jednoznacznie, że takie pojęcia jak: "dokumenty i zbiory danych" oraz "informacje" nie są pojęciami tożsamymi. (...) A wręcz niedopuszczalne jest traktowanie ich niejako zamiennie, w zakresie, w jakim uniemożliwiają komukolwiek, a zwłaszcza zainteresowanym (...) dostępu do dotyczących go, zgromadzonych (...) informacji, w celu sprostowania czy też usunięcia informacji nieprawdziwych (...)"

<sup>19</sup> *Ibidem*, cyt.: Konstytucyjne prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4 Konstytucji), będące nawiązaniem i rozwinięciem prawa do prywatności z art. 47 Konstytucji, co wyżej już podkreślono, nie może być w tym wypadku skutecznie ograniczone ustawowo (...). Norma konstytucyjna ma, ze względu na swój gwarancyjny charakter prawa do ochrony prawnej czci i dobrego imienia, bezwzględny zakres stosowania. Może podlegać ograniczeniom wyłącznie ze względów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (...). Z drugiej strony patrząc, należy stanąć na stanowisku, że żaden interes państwa nie może sankcjonować i usprawiedliwiać zachowywania w urzędowych dokumentach i zbiorach danych informacji nieprawdziwych, niepełnych, czy zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Konieczne jest przy tym podkreślenie, że przepis art. 51 ust. 4 Konstytucji, nie zawiera, jak w przypadku art. 51 ust. 3, upoważnienia do ustawowego ograniczenia wskazanego w nim prawa. Nie oznacza to jednak, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie ma tu zastosowania.

### **3. Usuwanie danych według ustawy o ochronie danych osobowych oraz reguła kolizyjna - *lex specialis derogat legi generali*.**

W odniesieniu do informacji przetwarzanych w KSIP realizacja prawa podmiotowego z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP odbywa się na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (dalej: u.o.d.o.), z zastosowaniem odpowiednich reguł kolizyjnych. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o. każdej osobie przysługuje prawo do kontroli przetwarzania danych, które jej dotyczą, zawartych w zbiorach danych, a zwłaszcza prawo do żądania uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych osobowych, czasowego lub stałego wstrzymania ich przetwarzania lub ich usunięcia, jeżeli są one niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy albo są już zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane. W razie wykazania przez osobę, której dane osobowe dotyczą, że są one niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy albo są zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane, administrator danych jest obowiązany, bez zbędnej zwłoki, do uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych, czasowego lub stałego wstrzymania przetwarzania kwestionowanych danych lub ich usunięcia ze zbioru, chyba że dotyczy to danych osobowych, w odniesieniu do których tryb ich uzupełnienia, uaktualnienia lub sprostowania określają odrębne ustawy (art. 35 ust. 1 u.o.d.o.). W razie niedopełnienia przez administratora danych obowiązku, o którym mowa w ust. 1, osoba, której dane dotyczą, może się zwrócić do Generalnego Inspektora z wnioskiem o nakazanie dopełnienia tego obowiązku. Administrator danych jest obowiązany poinformować bez zbędnej zwłoki innych administratorów, którym udostępnił zbiór danych, o dokonanym uaktualnieniu lub sprostowaniu danych (art. 35 ust. 1 i 2 u.o.d.o.).

Wskazane przepisy art. 32 ust. 1 pkt 6 i art. 35 u.o.d.o. stanowiąc prawa podmiotowe wzorowane na art. 51 ust. 4 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji RP odnoszą się bezwzględnie do wszystkich danych osobowych jakie są przetwarzane przez organy władzy publicznej. Przepisy te muszą być bezwzględnie stosowane przez organy lub inne podmioty, które przetwarzają dane i nie mogą być ograniczane w żaden sposób przez działania tych organów. Z drugiej strony każda osoba może na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o. zwrócić się do administratora danych, w ramach kontroli przetwarzania danych, z wnioskiem o usunięcie jej danych osobowych, jeżeli są one niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane w sposób sprzeczny z ustawą albo są już zbędne dla realizacji celu, dla którego zostały zebrane, a także z wnioskiem o uzupełnienie, uaktualnienie lub sprostowanie danych osobowych. Prawo takie przysługuje w odniesieniu do każdego zbioru danych prowadzonego przez organ władzy publicznej, do którego ma zastosowanie ustawa o ochronie danych osobowych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.o.d.o. ustawę stosuje się do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego oraz do państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych. A zatem ustawa o ochronie danych osobowych, w tym wskazane przepisy art. 32 ust. 1 pkt 6 i art. 35 u.o.d.o. ma zastosowanie również do danych osobowych przetwarzanych przez Policję.

Ustawa o ochronie danych osobowych mając swoje źródło w przepisach, art. 47, art. 49, art. 51 Konstytucji RP składających się na prawo do prywatności i prawo autonomii informacyjnej ustanawia normy ogólne dotyczące przetwarzania danych osobowych i ich ochrony w Rzeczypospolitej Polskiej. W praktyce prawo do ochrony danych osobowych i prawo do prywatności ulega ograniczeniu z uwagi na interes publiczny lub usprawiedliwiony interes innych osób, gdyż jak stanowi Konstytucja RP nie jest to prawo o charakterze absolutnym, jak zresztą większość praw podlegających jej ochronie. Ustawa o ochronie danych osobowych ma również to znaczenie w porządku prawnym, iż wyznacza minimalne wymogi jakie muszą być spełnione dla zgodnego prawem przetwarzania danych osobowych ustanawiając przesłanki legalizmu przetwarzania danych osobowych. Stanowiąc realizację art. 51 ust. 5 Konstytucji RP ustawa o ochronie danych osobowych określa zasady i tryb gromadzenia i udostępniania informacji. Nie oznacza to jednak, iż ustawa ta jako jedyna może regulować gromadzenie i udostępnianie informacji. W porządku prawnym RP funkcjonuje bowiem wiele ustaw regulujących zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji. Ustawy te w zakresie w

jakim regulują gromadzenie i udostępnianie informacji stosuje się jako przepisy szczególne względem ustawy o ochronie danych osobowych. Dla realizacji zadań ustawowych Policji wymagających gromadzenia oraz udostępniania informacji przez Policję mają zastosowanie logiczne reguły wykładni – tj. reguły specjalności (*lex specialis derogat legi generali*), subsydiarności (*lex primaria derogat legi subsidiariae*) lub konsumpcji (*lex consumens derogat legi censumptae*), które zostały wypracowane w doktrynie i orzecznictwie i brak jest istotnych argumentów, które wyłączałyby możliwość ich stosowania na styku przepisów powszechnego prawa o zasadach i trybie gromadzenia i udostępniania danych osobowych uregulowanego w u.o.d.o. i szczególnego prawa o zasadach i trybie gromadzenia i przetwarzania danych osobowych przez Policję w ustawie o Policji.

Przepisy art. 20 ustawy o Policji określające gromadzenie i przetwarzanie informacji o osobach i stanowiące realizację art. 51 ust. 5 Konstytucji RP stosuje się względem ustawy o ochronie danych osobowych z uwzględnieniem powyższych reguł wypracowanych w doktrynie i orzecznictwie. A zatem, te kwestie które zostały uregulowane w ustawie o Policji w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych w sposób szczególny wyłączają zastosowanie przepisów ogólnych określonych w ustawie o ochronie danych osobowych. Natomiast te sprawy, które w ustawie o Policji w zakresie przetwarzania danych osobowych nie zostały uregulowane są realizowane na zasadach i w sposób określony w przepisach ogólnych zawartych w ustawie o ochronie danych osobowych. Do takich spraw, które w ustawie o Policji, w tym w przepisach art. 20 nie zostały uregulowane należy m.in. prawo podmiotowe osoby określone w art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o., który to przepis zawiera ukierunkowane na dane osobowe prawa podmiotowe skonkretyzowane w art. 51 ust. 4 Konstytucji RP. A zatem zgodnie ze wskazanymi regułami logicznymi wobec braku tych regulacji w ustawie o Policji normy z art. 51 ust. 4 Konstytucji znajdują zastosowanie w odniesieniu do informacji przetwarzanych przez Policję bezpośrednio na podstawie art. 51 ust. 4 Konstytucji zgodnie z art. 8 Konstytucji RP oraz na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 6 i art. 35 u.o.d.o. na zasadzie stosowania przepisów ogólnych wobec braku przepisów szczególnych. W tak ukształtowanym porządku prawnym oraz przy zastosowaniu zwykłych reguł kolizyjnych przeprowadzanie testu konstytucyjności przepisu art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP oparte na zarzucie braku regulacji wyrażonego tam prawa podmiotowego bezpośrednio w ustawie o Policji przy istniejących regulacjach ustawy o ochronie danych osobowych i zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP wydaje się być zarzutem bezpodstawnym i opartym na błędnych założeniach. Jak wskazano bowiem przy zarzucie pierwszym dotyczącym art. 2 Konstytucji RP Trybunał nie ma również kompetencji do oceny konstytucyjności aktów stosowania prawa, rozstrzygania sporów interpretacyjnych oraz badania prawidłowości wykładni przepisów prawa.<sup>20</sup> Natomiast w odniesieniu do zgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP konieczne jest dokonanie wykładni nie tylko przepisów ustawy o Policji, lecz również przepisów ustawy o ochronie danych osobowych co należy do kompetencji sądów administracyjnych i co w praktyce jest przez te sądy realizowane czego przykładem są powołane powyżej wyroki WSA i wyrok NSA.

Dodać należy, iż przepisy art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o. przewidują większy zakres praw podmiotowych aniżeli zakres praw wyrażony w art. 51 ust. 4 Konstytucji, gdyż w odniesieniu do danych osobowych przyznają również prawo do żądania usunięcia danych, jeżeli dane te są zbędne dla realizacji celu, dla którego zostały zgromadzone, a także prawo do żądania czasowego lub stałego wstrzymania przetwarzania danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą albo zbędnych, dla celów, dla których zostały zgromadzone.

Odnosząc się do zarzutów Rzecznika w zakresie braku w art. 20 ust. 17 ustawy o Policji możliwości realizacji przez jednostkę prawa do żądania sprostowania oraz usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą tj. praw określonych w art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, a także prawa do żądania uzupełnienia, uaktualnienia,

---

<sup>20</sup> Zob. postanowienie z 8 marca 2011 r., P 33/10 (OTK - A nr 2/2011/2 poz. 15).



sprostowania danych osobowych, czasowego lub stałego wstrzymania ich przetwarzania lub ich usunięcia, jeżeli są one niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy albo są już zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane tj. praw określonych w art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o. należy wskazać, iż prawa te nie zostały uregulowane w szeregu ustaw dotyczących działania organów władzy publicznej lub innych podmiotów, do których w zakresie przetwarzania danych ma zastosowanie również ustawa o ochronie danych osobowych.

System prawa polskiego zna szereg przypadków dopuszczalnego zbierania i przetwarzania informacji i danych osobowych, bez wiedzy osoby, której dotyczą, jeśli uprawnione do tego służby czynią to w celu realizacji ich zadań ustawowych oraz przy zachowaniu określonych ustawowo przesłanek, a także dopuszczalnego usuwania danych zbędnych (w ocenie administratora danych) w wyniku dokonywanej cyklicznej weryfikacji tych danych również bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą. Tak jest w przypadku odnośnych artykułów ustaw:

- 1) art. 17 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.);
- 2) art. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 168, poz. 1323 ze zm.);
- 3) art. 38 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 709 ze zm.);
- 4) art. 10a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.);
- 5) art. 34 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2011 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.);
- 6) art. 29 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych służbach porządkowych (Dz. U. Nr 123, poz. 1353 ze zm.);
- 7) art. 22a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 621);
- 8) art. 24 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523 ze zm.);
- 9) art. 10a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.);
- 10) art. 7c oraz 36 ust. 2 i 4, ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 ze zm.);
- 11) a także zezwala na to art. 24 ust. 2 i art. 26 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

Wskazane powyżej przepisy ustaw poza ustawą o ochronie danych osobowych nie przewidują regulacji wyrażających prawa podmiotowe z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, jak również z art. 32 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie danych osobowych. *Nota bene* przepis art. 22a ust. 8<sup>21</sup> ustawy o CBA jest skonstruowany analogicznie jak przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji w zakresie przechowywania danych i dokonywania oceny niezbędności dla realizacji zadań ustawowych, z wyjątkiem terminu tej weryfikacji, która w przypadku CBA powinna być przeprowadzana nie rzadziej niż co 5 lat. Podobne konstrukcje i treść do art. 20 ust. 17 ustawy o Policji prezentują również przepisy art. 17 ust. 3<sup>22</sup> ustawy o BOR, art. 7 ust. 12<sup>23</sup> ustawy o Służbie Celnej, art. 10a ust. 3<sup>24</sup> ustawy o Straży Granicznej i art. 29 ust. 3<sup>25</sup> ustawy o

---

<sup>21</sup> art. 20 ust. 8 ustawy o CBA, cyt. „CBA przetwarza dane osobowe przez okres, w którym są one niezbędne do realizacji jego ustawowych zadań. CBA dokonuje, nie rzadziej niż co 5 lat, weryfikacji potrzeby dalszego przetwarzania tych danych, usuwając dane zbędne.

<sup>22</sup> art. 17 ust. 3 ustawy o BOR „3. Dane osobowe, o których mowa w ust. 2, przechowywane są przez okres niezbędny do wykonywania ustawowych zadań przez BOR. Weryfikacji tych danych dokonuje się co 5 lat od dnia ich uzyskania.”

<sup>23</sup> art. 7 ust. 12 ustawy o Służbie Celnej” 12. Dane osobowe przechowywane są przez okres, w którym są one niezbędne dla realizacji ustawowych zadań wykonywanych przez organy Służby Celnej. Organ Służby Celnej dokonuje weryfikacji tych danych nie rzadziej niż co 10 lat od dnia uzyskania informacji, usuwając dane zbędne.”

<sup>24</sup> art. 10a ust. 3 ustawy o Straży Granicznej „3. Dane osobowe, o których mowa w ust. 2, z wyłączeniem danych ujawniających pochodzenie etniczne lub przynależność wyznaniową, przechowywane są, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5, przez okres

Żandarmerii Wojskowej. Zaś w przypadku Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Więziennej, straży gminnych (miejskich) i wywiadu skarbowego poza brakiem uregulowań ww. praw podmiotowych z art. 51 ust. 4 Konstytucji i art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o. przepisy ustawowe w ogóle nie przewidują żadnej okresowej weryfikacji przydatności zgromadzonych danych osobowych, tym bardziej na wniosek osoby jako żądanie usunięcia danych w jej ocenie pozbawionych zbędności dla realizacji zadań ustawowych tych służb.

Dokonując oceny zgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 51 ust. 4 Konstytucji ale także z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i z art. 2 Konstytucji RP nie można pominąć wskazanych powyżej podobnych do art. 20 ust. 17 ustawy o Policji regulacji, które kształtują obowiązujący w RP sposób, tryb i zasady pozyskiwania, gromadzenia oraz udostępniania informacji o osobach, a także bezpośredniego stosowania praw podmiotowych z art. 51 ust. 4 Konstytucji przez organy władzy publicznej.

Fakt przetwarzania przez Policję oraz inne wymienione powyżej organy danych osobowych bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą, a w przypadku prowadzenia czynności operacyjno – rozpoznawczych, również niejawnie oraz uprawnienie Policji i odpowiednio wymienionych powyżej organów do dokonywania oceny przetwarzanych danych pod kątem ich niezbędności dla realizacji zadań ustawowych i to danych zgromadzonych legalnie - nie pozbawia w żaden sposób jednostki możliwości realizacji praw określonych w art. 51 ust. 4 Konstytucji RP oraz w tożsamy sposób wyrażonych w art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o., jak również nie ingeruje w te prawa. Przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji jest bowiem skierowany do Policji jako organu władzy publicznej i ustanawia obowiązek dla Policji dokonywania weryfikacji legalnie zgromadzonych danych osobowych (tj. zgodnie z art. 20 ust. 2a, 2b i 2c) po zakończeniu sprawy oraz następnie z częstotliwością co najmniej raz na 10 lat oraz obowiązek usuwania danych zbędnych. Określona w art. 20 ust. 17 weryfikacja danych może być zainicjowana przez organ Policji lub może nastąpić na skutek wniosku osoby zawierającego żądanie sprostowania oraz usunięcia danych niepełnych, nieprawdziwych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą lub zawierającego żądanie usunięcia danych, które zdaniem osoby wnioskującej o usunięcie są już zbędne dla realizacji celów, dla którego zostały zgromadzone. Przepisy art. 20 ust. 17 nie ograniczają liczby dokonanych weryfikacji i powodów tych weryfikacji. Powodem weryfikacji przez Policję zgromadzonych danych jest każda okoliczność, która może wpływać na konieczność usunięcia danych, w tym żądanie osoby usunięcia jej danych. W każdym przypadku złożenia przez osobę wniosku o usunięcie danych osobowych na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o. i niezależnie od treści wniosku – tj. powodu usunięcia, czy sprostowania - organ Policji jest obowiązany zweryfikować zgromadzone informacje pod kątem istnienia negatywnych przesłanek do dalszego ich przetwarzania, zarówno wynikających z art. 51 ust. 4 Konstytucji oraz wynikających z art. 20 ust. 17b ustawy o Policji, jak również wynikających z zasady proporcjonalności tj. czy dane są mu niezbędne i konieczne do realizacji podstawowych zadań ustawowych kierując się przesłankami określonymi w § 11 rozporządzenia. Inny jest natomiast skutek takiej weryfikacji w przypadku, gdy informacje okazały się nieprawdziwe, niepełne lub zebrane w sposób sprzeczny z ustawą, to organ Policji jest obowiązany te informacje niezwłocznie usunąć, zaś jeżeli informacje są prawdziwe, pełne i zgromadzone legalnie, a osoba żąda usunięcia informacji uznając ich zbędność dla realizacji zadań ustawowych Policji, wówczas organ Policji nie jest obowiązany do usunięcia informacji, jeżeli na skutek weryfikacji zainicjowanej wnioskiem o usunięcie organ ten uznał, w granicach przyznanych mu ustawowych kompetencji, że zgromadzone dane są mu niezbędne dla realizacji zadań Policji określonych w art. 1 ust. 2 ustawy o Policji. Ocena zgromadzonych danych pod kątem niezbędności dla realizowanych zadań Policji należy tylko i wyłącznie do organów Policji, co ustawodawca wyraził w art. 20 ust.

---

niezbędny do wykonania ustawowych zadań przez Straż Graniczną. Organy Straży Granicznej dokonują weryfikacji tych danych nie rzadziej niż co 10 lat od dnia uzyskania informacji.

<sup>25</sup> art. 29 ust. 3 ustawy o Żandarmerii Wojskowej: „3. Dane osobowe, o których mowa w ust. 2, z wyłączeniem danych ujawniających pochodzenie etniczne lub przynależność wyznaniową, przechowuje się, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5, przez okres niezbędny do wykonania ustawowych zadań przez Żandarmerię Wojskową. Organy Żandarmerii Wojskowej dokonują weryfikacji tych danych nie rzadziej niż co 10 lat od dnia uzyskania informacji.”

17 ustawy o Policji ograniczając prawo osoby do decydowania, czy informacje, które Policja zgromadziła legalnie, i które przechowuje są jej niezbędne dla realizacji jej zadań ustawowych. W tym też zakresie przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji stanowi *lex specialis* względem art. 35 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 6 oraz art. 26 ust. 1 pkt 4<sup>26</sup> u.o.d.o. Zresztą o stosowaniu reguły *lex specialis derogat legi generali* stanowi sam art. 35 ust. 1 u.o.d.o.<sup>27</sup> i na zasadzie tego przepisu szczególny tryb usuwania „danych zbędnych” zgromadzonych przez Policję określa art. 20 ust. 17 ustawy o Policji. Natomiast kwestionowany przez Rzecznika art. 20 ust. 17 ustawy o Policji nie stanowi *lex specialis* względem art. 51 ust. 4 Konstytucji i jednocześnie względem art. 32 ust. 1 pkt 6 w zakresie w jakim ten przepis odnosi się do praw bezpośrednio wyrażonych w art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, a tym samym nie ogranicza praw w nim normowanych.

#### **4. Zasada legalizmu jako obowiązek wykonania przez organ władzy prawa podmiotowego z art. 51 ust. 4.**

Norma prawna z art. 20 ust. 17 ustawy o Policji jest skierowana do organu władzy publicznej jakim jest Policja i dotyczy sfery działalności tego organu jaki Konstytucja wymaga w zakresie pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji. Zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada legalizmu nie obowiązuje jednostek, której przysługują prawa podmiotowe, a zatem niezależnie od tego czy ustawodawca zawarł w ustawie prawo podmiotowe o treści określonej w art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, każda osoba jest legitymowana do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Z prawem tym zaś sprzężony jest obowiązek organu władzy publicznej do sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Obowiązek ten nie musi być w ustawie wyrażony wprost bowiem wynika on z istoty regulacji praw i wolności, jeżeli po jednej stronie stosunku prawnego istnieje prawo to skutkiem tego jest istnienie obowiązku po drugiej stronie tego stosunku, tym bardziej jest to widoczne i jasne dla praw, które nie mogą być w żaden sposób ograniczane nawet ustawą, takich jak prawo z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP. Ponadto z prawem tym sprzężony jest obowiązek organów władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), jeżeli zatem okaże się że organ władzy publicznej realizując ustawowe zadania zebrał informacje nieprawdziwe, niepełne lub zebrał je w sposób sprzeczny z ustawą w rezultacie będzie to działanie tego organu poza granicami prawa i nie na jego podstawie, czyli wbrew zasadzie legalizmu. A zatem obowiązkiem organu będzie przywrócenie jego działaniu legalizmu poprzez usunięcie tych informacji, niepełnych, nieprawdziwych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą albo z urzędu albo w następstwie realizacji prawa określonego w art. 51 ust. 4 Konstytucji RP. Prawa określone w tym przepisie są dodatkowym gwarantem ochrony praw jednostki dającym możliwość niwelowania i powstrzymywania organów władzy publicznej przed bezprawnymi działaniami w procesie realizacji ich zadań, jeżeli organy te same nie dostrzegają braku legalizmu w ich działaniu oraz wkroczeniu w autonomię informacyjną jednostki.

Art. 51 ust. 4 Konstytucji RP jest zatem stosowany niezależnie od art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, gdyż Konstytucja ustanawia prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, natomiast art. 20

---

<sup>26</sup> Zob. art. 26. 1. Administrator danych przetwarzający dane powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności jest obowiązany zapewnić, aby dane te były: 1) przetwarzane zgodnie z prawem, 2) zbierane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów i niepoddawane dalszemu przetwarzaniu niezgodnemu z tymi celami, z zastrzeżeniem ust. 2, 3) merytorycznie poprawne i adekwatne w stosunku do celów, w jakich są przetwarzane, 4) przechowywane w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania.

<sup>27</sup> Zob. art. 35. 1. W razie wykazania przez osobę, której dane osobowe dotyczą, że są one niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy albo są zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane, administrator danych jest obowiązany, bez zbędnej zwłoki, do uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych, czasowego lub stałego wstrzymania przetwarzania kwestionowanych danych lub ich usunięcia ze zbioru, chyba że dotyczy to danych osobowych, w odniesieniu do których tryb ich uzupełnienia, uaktualnienia lub sprostowania określają odrębne ustawy.

ust. 17 odnosi się do przypadków, gdy dane zostały przez Policję zgromadzone legalnie tj. zgodnie z art. 20 ust. 1, 2a, 2b i 2c ustawy o Policji, a także jeżeli są to dane prawdziwe i pełne. W takim przypadku Policja ma obowiązek przeprowadzić weryfikację informacji bezpośrednio po zakończeniu sprawy, na podstawie której informacje zostały do zbioru wprowadzone, a następnie jeżeli nie było podstaw do usunięcia danych z częstotliwością nie rzadziej niż raz na 10 lat. Oznacza to że weryfikacja niezbędności danych może być przeprowadzana, co rok, co miesiąc lub nawet co tydzień przez organ Policji, natomiast minimalnym wymogiem jest termin co 10 lat. Oczywiście może zdarzyć się sytuacja, gdy dane zostały zgromadzone legalnie przez Policję, a następnie z jakiś powodów okazały się nieprawdziwe wówczas dane te zostaną usunięte albo przez organ Policji w ramach cyklicznej weryfikacji albo na wniosek osoby złożony na podstawie art. 51 ust. 4 Konstytucji RP lub art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o. Pomiędzy przepisem art. 20 ust. 17 ustawy o Policji w związku z przepisami ust. 1, 2a, 2b i c art. 20 ustawy o Policji a art. 51 ust. 4 Konstytucji, czy też art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o. nie zachodzi żadna kolizja, a przepisy te wzajemnie się uzupełniają tworząc normę prawną m.in. o następującej treści: jeżeli Policja zebrała dane osobowe na podstawie art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji w celu wykrycia przestępstwa i dane te są prawdziwe oraz pełne, Policja może przechowywać te dane przez okres niezbędny dla realizacji zadań ustawowych (m.in. ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie, w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców - art. 1 ust. 2 ustawy o Policji), jednocześnie przechowując te dane Policja ma obowiązek dokonywać weryfikacji tych danych po zakończeniu sprawy (postępowania karnego, sprawy poszukiwawczej lub identyfikacyjnej) w ramach której informacje zostały wprowadzone do zbioru, a ponadto nie rzadziej niż co 10 lat od dnia pobrania lub uzyskania tych danych, jak również w wyniku tej weryfikacji Policja ma obowiązek usuwać dane zbędne dla realizacji ustawowych zadań. Jeżeli dane zgromadzone przez Policję są nieprawdziwe lub są niepełne albo dane te zostały zgromadzone w sposób sprzeczny z ustawą, Policja ma obowiązek usunąć te dane z uwagi na zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) niejako z urzędu, jeżeli sama stwierdziła takie nieprawidłowości, jak również na podstawie art. 51 ust. 4 Konstytucji jeżeli zażądała tego jednostka wykonując przysługujące jej prawo podmiotowe. Na skutek złożonego żądania sprostowania lub usunięcia danych organ Policji ma obowiązek sprawdzić (zweryfikować), czy dane przez niego przetwarzane są prawdziwe, pełne i czy zostały zebrane w sposób zgodny z ustawą, jeżeli okaże się że nie są spełnione te warunki organ Policji ma obowiązek usunąć te dane niezwłocznie. Realizacja niniejszego prawa przysługuje osobie również w trybie art. 32 ust. 1 pkt 6 i art. 35 u.o.d.o., z tym, że przepis art. 35 u.o.d.o. nakłada obowiązek uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych osobowych, czasowego lub stałego wstrzymania ich przetwarzania lub ich usunięcia w razie wykazania przez osobę, że przetwarzane dane są niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zebrane z naruszeniem ustawy. Natomiast Konstytucja w art. 51 ust. 4 nie wymaga wykazywania przez osobę czegokolwiek, wystarczy samo żądanie sprostowania i usunięcia danych, co winno skutkować po stronie organu dokonaniem stosowanej weryfikacji prawdziwości, pełności i legalności przetwarzania danych. O niejkiej niezgodności z Konstytucją można więc zatem mówić w odniesieniu do art. 35 ust. 1 u.o.d.o. nakładającego na osobę, której dotyczą dane obowiązek wykazywania nieprawdziwości, niepełności, nieaktualności danych przetwarzanych przez inny organ lub podmiot, czego nie przewiduje prawo podmiotowe z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP. Ponadto przepis art. 51 ust. 4 Konstytucji przyznaje prawo żądania i usunięcia informacji każdej osobie a nie tylko osobie, której informacje dotyczą a wspomniane przepisy u.o.d.o. przyznają prawo do kontroli przetwarzania danych tylko osobom, których dane dotyczą. Ustawa o ochronie danych osobowych (jednocześnie określając szerszy katalog praw podmiotowych opartych na żądaniu usunięcia) przewiduje więc w zakresie podmiotowym (adresatów prawa) i materialnym (przesłanka usunięcia jest wykazanie nieprawdziwości, niepełności lub sprzeczności z ustawą) węższy zakres stosowania prawa podmiotowego wyrażonego w art. 51 ust. 4 Konstytucji, co tym bardziej przemawia za bezpośrednim stosowaniem tego przepisu ustawy zasadniczej w odniesieniu do informacji przetwarzanych przez Policję.

## 5. Prawo żądania usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą a prawo żądania usunięcia danych zbędnych.

Nadto przepis art. 32 ust. 1 pkt 6 przewiduje prawo żądania usunięcia danych, jeżeli dane te są już zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane, a zgodnie z art. 35 ust. 1 w razie wykazania, że dane te są zbędne administrator danych ma obowiązek usunąć te dane, chyba że dotyczy to danych osobowych, w odniesieniu do których tryb ich uzupełnienia, uaktualnienia lub sprostowania określają odrębne przepisy. Prawa do żądania usunięcia danych, jeżeli dane te są zbędne dla celów dla których zostały zgromadzone nie reguluje art. 51 ust. 4 Konstytucji, bowiem przepis ten stanowi o danych zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, a art. 32 ust. 1 pkt 6 w przytoczonym fragmencie odnosi się do danych zgromadzonych legalnie, zgodnie z ustawą, ale które nie spełniają przesłanki niezbędności ich przetwarzania dla realizacji zadań organu, który je przetwarzał. *De facto* prawo to odnosi się do art. 51 ust. 2 Konstytucji – władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, czyli do zasady proporcjonalności. Jednakże zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP **to ustawa określa przypadki, gdy pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie informacji o obywatelach jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym oraz konieczne dla jego bezpieczeństwa i porządku prawnego albo wolności i praw innych osób.** W przypadku Policji to przepisy art. 20 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy o Policji określają przypadki niezbędności i konieczności pozyskiwania, gromadzenia i przetwarzania informacji. Z tego względu również Policja na podstawie art. 20 ust. 17 w zw. z ust. 1, 2a, 2b i art. 1 ust. 2 ustawy o Policji dokonuje oceny czy informacje o osobach, które zgromadziła (legalnie na podstawie art. 20 ust. 1, 2a, 2b i 2c ustawy o Policji) są niezbędne dla realizacji jej zadań ustawowych, gdyż zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 – 4 do jej zadań należy ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

Jak wynika z powyższych przepisów ingerencja Policji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności następuje zgodnie z zasadą proporcjonalności (co potwierdził wyrok TK w sprawie o sygn. K 32/04) nie pozbawiając jednostki prawa z art. 51 ust. 4 Konstytucji natomiast zgodnie z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji ustawa o Policji określa przypadki niezbędności i konieczności przetwarzania informacji przez Policję, która na gruncie tej ustawy jest wyznaczona ustawowymi zadaniami Policji, zakresem podmiotowym i przedmiotowym gromadzonych danych a także przesłankami materialno-prawnymi przetwarzania danych. Z tego względu Policja jest uprawniona w zakresie tak obwarowanych kompetencji ustawowych dokonywać oceny, czy dane, które zgromadziła legalnie są niezbędne dla jej zadań, lub czy dane te są zbędne. W tym też zakresie przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji na zasadzie *lex specialis derogat legi generali* wyłącza zastosowanie art. 35 ust. 1 u.o.d.o. tj. w zakresie obowiązku czasowego lub stałego wstrzymania lub usuwania danych, jeżeli osoba, której dane dotyczą twierdzi, że dane zgromadzone przez Policję nie są niezbędne dla realizacji jej zadań ustawowych. Tym samym przepis art. 20 ust. 17 nie ingeruje i nie koliduje z prawami określonymi w art. 51 ust. 4 Konstytucji, również sama Konstytucja RP nie przewiduje, w tym w art. 51 ust. 4 prawa podmiotowego dla osoby żądania i usuwania informacji, które zostały zebrane legalnie (zgodnie z ustawą), są prawdziwe i pełne z tego powodu, iż zdaniem tej osoby dane te nie są niezbędne dla realizacji zadań ustawowych danego organu, gdyż **na podstawie art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji RP to ustawa określa kiedy pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie informacji jest niezbędne a nie osoba, której te informacje dotyczą.** Ustawa o Policji natomiast zgodnie z powyższymi normami konstytucyjnymi określa, że gromadzenie, pozyskiwanie, przetwarzanie i wykorzystywanie informacji o osobach jest możliwe, jeżeli jest niezbędne dla realizacji ustawowych zadań Policji, również przechowywanie tych danych jest możliwe jeżeli dane te są niezbędne dla realizacji ustawowych zadań Policji,

zaś ocenę, czy dane są zbędne w konkretnym przypadku dokonują organy Policji, gdyż te organy mają obowiązek ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, inicjowania i organizowania działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, a także wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców. Obowiązkiem organów Policji przy dokonywaniu oceny niezbędności danych jest przesłanka przewidywanej możliwości popełnienia przez osobę, której dane dotyczą czynu zabronionego w rozumieniu art. 115 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (vide § 11 rozporządzenia MSWiA).

W praktyce przyznanie osobie prawa do żądania usunięcia danych w jej ocenie zbędnych dla realizacji zadań Policji prowadziłoby do sytuacji, gdy to nie ustawa, a osoba, której dane dotyczą decydowałaby kiedy dane są niezbędne, a kiedy zbędne. W rezultacie prowadziłoby to do ingerencji tej osoby w realizację ustawowych zadań Policji oraz skutkowałoby zniweczeniem tych zadań lub niemożnością ich wykonania. Ponadto stanowiłoby to ingerencję w kompetencję przewidzianą w Konstytucji nie jako prawo lub wolność obywatelską ale jako prawo i obowiązek wyznaczony granicami ustawy dla władzy publicznej dla spełnienia funkcji demokratycznego państwa prawnego. Organy Policji gromadzą i przechowują dane osobowe dla realizacji zadań ustawowych. Zadania takie jak ochrona życia i zdrowia ludzi przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, jak również ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, czy wykrywanie przestępstw oraz ściganie ich sprawców znajdują odzwierciedlenie w m.in. obowiązującej w RP zasadzie zrównoważonego rozwoju określonej w art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, **zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli**, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju oraz m.in. w art. 38 Konstytucji RP stanowiącym, iż **Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia**, art. 31 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym **wolność człowieka podlega ochronie prawnej**. Realizacja tak określonych zadań Policji związana z realizacją wyżej wskazanych praw wyrażonych w Konstytucji RP na gruncie prawa oraz w praktyce oznacza, iż dla ochrony praw i wolności, a także bezpieczeństwa i porządku publicznego jednych osób konieczne jest ograniczenie prawa i wolności innych w określonych aspektach. Bowiem realizacja powyższych praw i wolności przez Policję wymaga gromadzenia i przetwarzania informacji bez wiedzy i zgody osoby, której te dane dotyczą, jak również przechowywania tych danych ze względu na popełnione przez osobę występki lub zbrodnie w tym właśnie celu żeby zapewnić wykonanie i ochronę wskazanych praw i wolności innych osób. Z tego względu przyznanie osobie, której dane Policja przetwarza z uwagi na popełnione przez nią przestępstwa, prawa do żądania usunięcia jej danych z tego powodu, iż w ocenie tej osoby przetwarzanie jej danych jest zbędne dla realizacji zadań ustawowych Policji tj. ochrony ww. praw i wolności miałyby się z celem ochrony tych praw, a z całą pewnością ograniczałoby możliwość realizacji zadań Policji i godziłoby w prawa i wolności innych osób, bowiem stopień ochrony tych praw i wolności w sferze bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony życia i zdrowia przed bezprawnymi zamachami zostałby ograniczony, a wpływ na stopień tej ochrony miałyby osoba, która naruszyła prawa i wolności innych osób zagrażając bezpieczeństwu, porządkowi publicznemu, zdrowiu lub życiu innych osób. Takie rozwiązanie wydaje się być sprzeczne z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadą zrównoważonego rozwoju państwa leżącą u podstaw wykonania podstawowych funkcji państwa polegających na zapewnieniu wolności i praw człowieka i obywatela, jak też jego bezpieczeństwa (art. 5 Konstytucji RP).

Ograniczenie w ustawie o Policji prawa do żądania usunięcia informacji zgromadzonych legalnie, w tym danych prawdziwych i pełnych, ale z powodu uznania przez osobę, której dane dotyczą, że przetwarzanie tych danych jest zbędne dla celu, dla którego dane zostały zgromadzone wydaje się pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności określoną w art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 wskazującą, iż ustawa określa podstawę, zakres i granice

niezbędności pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach w demokratycznym państwie prawnym oraz konieczność gromadzenia takich informacji dla bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony zdrowia, wolności i praw innych osób<sup>28</sup>. W przypadku art. 20 ust. 17 ustawy o Policji granice niezbędności i konieczności gromadzenia danych osobowych są określone zadaniami ustawowymi Policji, których celem jest realizacja również praw i wolności człowieka i obywatela oraz zmierzających do spełnienia funkcji państwa w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Cel gromadzenia informacji o osobach przez Policję z natury rzeczy sprzeciwia się ujawnianiu tych informacji osobie której dane dotyczą, jak również usuwaniu tych informacji na jej żądanie oparte na przesłance braku niezbędności tych informacji dla wykonania zadań nałożonych na Policję przez Konstytucję i ustawy.

Potwierdzeniem powyższego jest wyrok TK z 3 lipca 2001 r., sygn. akt K 3/01, zgodnie z którym pierwszą przyczyną, dla której prawa jednostki mogą być ograniczane jest ochrona dobra wspólnego, a w szczególności – wzgląd na potrzeby bezpieczeństwa i obronności kraju. Jak wynika z art. 5 Konstytucji, jednym z podstawowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium. W świetle tego przepisu, któremu – zważywszy na systematykę Konstytucji – została nadana najwyższa ranga, nie może budzić wątpliwości, że zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest celem usprawiedliwiającym ograniczenia wszelkich praw i wolności obywatelskich. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału znalazło już wyraz przekonanie, że ochrona bezpieczeństwa państwa jest szczególnie wartościową, w zderzeniu z którą prawa jednostki, nawet prawa podstawowe, mogą być – w niezbędnym zakresie – ograniczane.

Z punktu widzenia proporcjonalności ograniczenia prawa osoby do żądania usunięcia jej danych osobowych z powodu braku niezbędności dla realizacji zadań ustawowych Policji trzeba uwzględnić rodzaj dóbr podlegających ochronie tj. dobra chronione ograniczeniem i dobra podlegające ograniczeniu<sup>29</sup>. W przypadku usunięcia danych (zgromadzonych legalnie, pełnych i prawdziwych) z powodu uznania w ocenie osoby ich zbędności dla celów ich zgromadzenia, w odniesieniu do zadań Policji maleje znacznie lub zostaje całkowicie wyeliminowana możliwość wykrycia czynu zabronionego, możliwość zapobieżenia naruszeniu bezpieczeństwa lub porządku publicznego, możliwość wykrycia oraz ścigania ewentualnego sprawcy przestępstwa, co przekłada się na bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochronę życia i zdrowia ludzi, a także ochronę mienia<sup>30</sup>. W przypadku przechowywania informacji o osobie, która popełniła przestępstwo uszczupleniu podlega prawo z art. 51 ust. 3 bowiem osoba ma ograniczone lub jest pozbawiona prawa dostępu do tych informacji, a w pozostałej sferze jej egzystencji przechowywanie danych, jakkolwiek samo w sobie stanowiące ingerencję

---

<sup>28</sup> Zob. wyrok z 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01 – m.in.: „Cele publiczne mieszczą się w zakresie treściowym pojęcia interesu publicznego i są zadaniami władzy publicznej. Niewątpliwie znajdują one także umocowanie w art. 1 Konstytucji, wskazującym na to, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.”

<sup>29</sup> Zob. wyrok TK z dnia 30 września 2008 r. Sygn. akt K 44/07 m.in. „Wypracowana na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji metodologia oceny znajduje zastosowanie także w odniesieniu do rozwiązań ograniczających prawną ochronę życia, wszakże z dwoma istotnymi zastrzeżeniami. Po pierwsze – przesłanka konieczności musi być interpretowana szczególnie restryktywnie, w kierunku zbieżnym z kryterium „absolutnej konieczności”, wypracowanym w orzecznictwie ETPC na gruncie art. 2 konwencji o ochronie praw człowieka (zob. poniżej, pkt 7.6. uzasadnienia). Każdy wypadek ograniczenia prawnej ochrony życia ludzkiego – w stosunku do standardów ogólnych – musi być traktowany jako środek o charakterze *ultima ratio*. Po drugie – z uwagi na fundamentalny charakter prawa do życia w aksjologii konstytucyjnej, nie każde z dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji może uzasadniać godzące w nie rozwiązania. Bez potrzeby dalszego poszerzania argumentacji można stwierdzić, że zdecydowanie nieakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, realizującym zasady sprawiedliwości społecznej i chroniącym życie oraz niezbywalną godność człowieka, byłoby ograniczenie prawnej ochrony życia człowieka w celu ochrony dóbr lokujących się niżej w hierarchii konstytucyjnej, np. własności i innych praw majątkowych, moralności publicznej, ochrony środowiska czy nawet zdrowia innych ludzi. Warunkiem ograniczenia prawa do prawnej ochrony życia jest więc zaistnienie sytuacji, w której jest niewątpliwe, że nie da się ono pogodzić z analogicznymi prawami innych osób. Przesłankę tę można określić ogólnie jako wymaganie symetrii dóbr: poświęcanego i ratowanego.”

<sup>30</sup> Zob. wyroki z: 13 lutego 2001 r., K 19/99, 8 października 2001 r., K 11/0 – m.in. „Konieczność wprowadzenia ustawowych ograniczeń praw i wolności wynika nie z subiektywnego przekonania o takiej potrzebie, ale z obiektywnej ich niezbędności, związanej z niezbędną ochroną jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Choć w państwie demokratycznym organy władzy publicznej nie powinny w żadnym razie lekceważyć opinii publicznej, to jednak żądania wysuwane przez przedstawicieli różnych grup społecznych i wyniki badania opinii publicznej nie mogą stanowić samostanowiącej podstawy do wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności człowieka i obywatela.”

w jej prywatność, nie rodzi jednakże żadnych negatywnych konsekwencji prawnych dla tej osoby, dopóki nie popełni ona kolejnego czynu zabronionego. A zatem stopień i zakres ingerencji w prawa i wolności tej osoby w przypadku przechowywania jej danych zależy w głównej mierze od postępowania tej osoby, a w szczególności od przestrzegania przez nią porządku prawnego tj. nie popełniania nowych przestępstw a przez to i nie stwarzania zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony praw i wolności innych osób. W powyższym zakresie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2011 r. K 33/08 określa, że ewentualne pogorszenie sytuacji obywatela ma bowiem swoje źródło w jego działaniach, a nie czynnościach procesowych podjętych przez organy ścigania.<sup>31</sup>

## **6. Wolność wyboru zawodu jako przykład podstawy prawnej żądania usunięcia danych zgromadzonych przez Policję.**

Inną istotną kwestią z punktu widzenia realizacji prawa do żądania usunięcia informacji przetwarzanych przez Policję, aczkolwiek odnoszącą do danych zgromadzonych legalnie, pełnych i prawdziwych należy kwestia usuwania danych na żądanie osoby w związku z ubieganiem się przez tą osobę o wykonywanie określonego zawodu, czy też z prawem wyboru zawodu, miejsca pracy, czyli z uwagi na potencjalna ingerencje tego przechowywania w wolności i prawa inne aniżeli prawo do prywatności. Powyższe jest istotne w rozpatrywanej sprawie, z tego względu, że m.in. takiego trybu żądania usuwania informacji dotyczą powołane przez Rzecznika orzeczenia WSA i NSA.

Należy zważyć, iż przechowywanie danych przez Policję w określonych sytuacjach może być wykorzystane, ale tylko gdy wyraźnie zezwala na to ustawa, przy ubieganiu się przez osobę o wykonywanie określonego zawodu, w szczególności zawodu zaufania publicznego, który wiąże się z nieposzlakowaną opinią, rękojmią ochrony informacji niejawnych, brakiem prowadzenia postępowania karnego<sup>32</sup> itp. W tym jednakże wypadku cel wykorzystania tych informacji nie jest bezpośrednio związany z celem gromadzenia tych informacji, co oznacza, iż dodatkowe, ale co ważne również ustawowe wykorzystanie informacji dla innego celu aniżeli cel zgromadzenia, nie powinno mieć bezpośredniego przełożenia i wpływu na przetwarzanie informacji w celu, dla którego informacje pierwotnie zgromadzono i odwrotnie Policja nie może gromadzić informacji o osobach w celu ich wykorzystania i udostępniania innym organom dla celów postępowań kwalifikacyjnych lub innych o wykonywanie określonego zawodu lub pełnienie funkcji, albo innych postępowań zwłaszcza administracyjnych np. wydanie wizy Schengen cudzoziemcowi. Jednakże Policja ma obowiązek udostępnić informacje, zgromadzone i przechowywane przez siebie dla prawnie usprawiedliwionych celów wyznaczonych ustawowymi, podstawowymi zadaniami Policji, jeżeli nakazuje to odrębny przepis ustawy, nawet jeżeli informacje te będą wykorzystywane w odmiennych celach aniżeli cel, dla którego Policja informacje te zgromadziła. Realizacja obowiązków z przepisów odrębnych nie powinna jednak wpływać na możliwość przechowywania informacji zgromadzonych legalnie przez Policję dla jej własnych celów i zadań, w tym powodować usuwania informacji o osobie, z tego powodu, iż fakt przetwarzania informacji przez Policję stanowi przeszkodę do wykonywania zawodu lub pełnienia określonej funkcji, zwłaszcza w

<sup>31</sup> Publ. OTK-A nr 10/2011 poz. 116 oraz (Dz. U. z 2011r. Nr 279, poz. 1645)

<sup>32</sup> Zob. m.in. art. 58 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.): „art. 58. § 3. W przypadku kandydatów do objęcia pierwszego stanowiska sędziowskiego właściwy prezes sądu zasięga od właściwego komendanta wojewódzkiego Policji albo Komendanta Stołecznego Policji informacji o każdym z kandydatów. Informacje o kandydacie do objęcia stanowiska sędziowskiego uzyskuje się i sporządza w oparciu o dane zawarte w policyjnych systemach informatycznych. Informacji nie zasięga się, jeżeli kandydat zajmuje stanowisko prokuratora.”; także art. 25 ust. 1 i 2 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. tj. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.): „art. 25. 1. Służbę w Policji może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, który nie był skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować, a także dający rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych. 2. Przyjęcie kandydata do służby w Policji następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego mającego na celu ustalenie, czy kandydat spełnia warunki przyjęcia do służby w Policji oraz określenie jego predyspozycji do pełnienia tej służby. Postępowanie kwalifikacyjne, z zastrzeżeniem ust. 3, składa się z następujących etapów: 7) sprawdzenie w ewidencjach, rejestrach i kartotekach prawdziwości danych zawartych w kwestionariuszu osobowym kandydata do służby; 8) przeprowadzenie postępowania sprawdzającego określonego w przepisach o ochronie informacji niejawnych.”



przypadkach, w których zgodnie z prawem informacje uzyskane od Policji mogą być podstawą do odrzucenia kandydatury tej osoby. Analogiczna sytuacja dotyczy postępowań administracyjnych z ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.) a dotyczących m.in. obowiązków informacyjnych Policji względem postępowań o wydanie wizy Schengen lub wizy krajowej<sup>33</sup>, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony,<sup>34</sup> zezwolenia na osiedlenie się lub na pobyt rezydenta długoterminowego<sup>35</sup> itp. W powyższych sytuacjach dochodzi bowiem do przenikania się prawa do prywatności, z którym wiąże się przechowywanie informacji z wolnością wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, od których wyjątki może przewidywać ustawa (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP), czy też m.in. z wolnością poruszania po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, jak również wolnością swobodnego opuszczenia terytorium RP, które to wolności również mogą podlegać ograniczeniom przewidzianym w ustawie (art. 52 ust. 1 – 3 Konstytucji RP).<sup>36</sup>

W powyższych przypadkach realizacji przez Policję obowiązków informacyjnych na podstawie przepisów odrębnych, które to obowiązki łączą się z ograniczeniem wolności i praw innych aniżeli prawo do prywatności nie można bezpośrednio przekładać tych obowiązków na ograniczenie prawa do prywatności, a także wiązać przepisów, które ingerują w wolność zawodu z przepisami regulującymi ingerencję w prawo do prywatności. Inne są bowiem podstawy prawne, zasady i cele wkroczenia w prawo do prywatności lub autonomii informacyjnej, a inne podstawy i cele wkroczenia w wolność wykonywania zawodu, wyboru zawodu, miejsca pracy, wolność wyboru miejsca zamieszkania, pobytu. W rozpatrywanej sprawie powyższe kwestie są istotne z uwagi na praktykę, zgodnie z którą żądanie usunięcia informacji skierowane przez osobę, której dane dotyczą jest niejednokrotnie uzasadniane tym, iż osoba ta nie może ubiegać się o przyjęcie do Policji, do Żandarmerii Wojskowej itp., w związku z tym żąda usunięcia informacji o niej uznając, iż informacje nie są już niezbędne Policji dla realizacji jej zadań ustawowych. W istocie osoba, której dane Policja przechowuje dla ochrony praw i wolności innych osób oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego jest przekonana, że przechowywanie danych stanowi przeszkodę w uzyskaniu praw do wykonywania zawodu itp., jak również uznaje, iż z racji przysługującej jej wolności wyboru zawodu przechowywanie danych o niej nie jest Policji niezbędne. W konsekwencji fakt przechowywania danych osoba wnioskująca o usunięcie danych wiąże z dopuszczalnym ustawowo ograniczeniem wolności wyboru zawodu, a nie z dopuszczalnym również w ustawie ograniczeniem jej prawa do prywatności i autonomii informacyjnej, podlegającym jednakże

---

<sup>33</sup> Zob. m.in. art. 33 ust. 1 – 3 ustawy o cudzoziemcach: „art. 33. 1. Konsul rozpatrujący wniosek o wydanie wizy Schengen lub wizy krajowej może zwrócić się do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o przekazanie informacji, czy wobec cudzoziemca zachodzą okoliczności odmowy wydania wizy Schengen, o których mowa w art. 32 ust. 1 lit. a tiret ii lub vi Wspólnotowego Kodeksu Wizowego, albo wizy krajowej, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 lub 7. 2. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców przekazuje informacje, o których mowa w ust. 1, w terminie 10 dni od dnia otrzymania wniosku konsula w tej sprawie, po konsultacji z: 1) Komendantem Głównym Straży Granicznej; 2) Komendantem Głównym Policji; 3) Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; 4) Szefem Agencji Wywiadu; 5) ministrem właściwym do spraw zagranicznych. 3. Organy, o których mowa w ust. 2, są obowiązane przekazać informacje, czy zachodzą okoliczności uzasadniające odmowę wydania wizy Schengen lub wizy krajowej, Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w terminie 5 dni od dnia otrzymania od niego wniosku w tej sprawie. Nieprzekazanie informacji w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wydania wizy Schengen lub wizy krajowej.”

<sup>34</sup> Zob. art. 62 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach: „art. 63. 3. Przed wydaniem decyzji o udzieleniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony właściwy wojewoda jest obowiązany zwrócić się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby także do konsula właściwego ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania cudzoziemca za granicą lub do innych organów, z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowią zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.”

<sup>35</sup> Zob. art. 71b ust. 2 ustawy o cudzoziemcach: art. 71b. 2. Przed wydaniem decyzji o udzieleniu zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamierzonego pobytu cudzoziemca jest obowiązany zwrócić się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby także do innych organów, z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowią zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

<sup>36</sup> Zob. wyrok z 23 czerwca 2009 r., K 54/07 Zasada proporcjonalności pozostaje w immanentnej więzi z zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki. Przy ocenie, czy ingerencja była wyrazem konieczności i została przeprowadzona tylko w niezbędnym wymiarze, uwzględnia się specyfikę poszczególnych praw i wolności. Surowsze standardy dotyczą praw osobistych i politycznych niż ekonomicznych i socjalnych (orzeczenia z: 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, 31 stycznia 1996 r., K 9/95). W przypadku konkurencyjności chronionych konstytucyjnie dóbr (...) – jako konflikt pomiędzy konstytucyjnym prawem do prywatności, tajemnicą porozumiewania się oraz ochroną autonomii informacyjnej a względami bezpieczeństwa publicznego – konieczne jest zachowanie przez ustawodawcę czystej równowagi między interesami pozostającymi w kolizji.

zupełnie odmiennym rygorom prawa<sup>37</sup>. W takich przypadkach dochodzi do zbiegu chronionych konstytucyjnie praw i wolności – prawa do prywatności, prawa do autonomii informacyjnej z wolnością wyboru i miejsca pracy, miejsca zamieszkania lub pobytu, lub innego prawa i wolności. Wówczas jednak organy Policji nie są związane przepisami regulującymi ograniczenie wolności wyboru zawodu, pracy, miejsca zamieszkania, pobytu tzn. nie mogą z tego powodu usuwać informacji lub zaprzestawać ich przetwarzania, lecz są obowiązane przechowywać te dane (gromadzić) w granicach przepisów, które stanowią podstawę ich ingerencji w prawo do prywatności oraz w autonomię informacyjną jednostki dla celów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony zdrowia, praw i wolności innych osób. Realizacja tych celów przypisanych Policji a wyznaczonych zasadą proporcjonalności ingerencji w prawo do prywatności i autonomii informacyjnej ma pierwszeństwo nad realizacją wolności i praw ekonomicznych, do których należy m.in. wolność wyboru zawodu i miejsca pracy. A zatem i w tym kontekście realizacja zadań ustawowych Policji oraz związane z tym przetwarzanie informacji, w tym ich przechowywanie nie może być ograniczone przepisami, których celem jest reglamentacja wolności wyboru zawodu, miejsca pracy, miejsca zamieszkania, pobytu, gdyż *de facto* udostępnianie przez Policję informacji dla celów np. rekrutacji, ma charakter dodatkowy, subsydiarny względem realizacji innych obowiązków konstytucyjnych lub funkcji państwa realizowanych przez ten organ, a gromadzenie tych informacji nie następuje w celach reglamentacji wolności wyboru zawodu, miejsca pracy, zamieszkania, pobytu tylko w celach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP tj. dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w demokratycznym państwie prawnym oraz dla ochrony wolności i praw innych osób. Podobnie udostępnienie przez Policję informacji o osobie dla celów postępowań administracyjnych w określonych w ustawach przypadkach. Jakkolwiek fakt udostępnienia informacji dla takich postępowań podlega ocenie zgodnie z zasadą proporcjonalności (co nie jest przedmiotem niniejszego wniosku), o tyle ograniczenie wolności wyboru zawodu, czy miejsca pracy, miejsca zamieszkania, które związane jest z udostępnionymi przez Policję informacjami nie może skutkować ograniczeniem obowiązków ustawowych Policji i wpływać na proces przetwarzania przez nią informacji zgromadzonych zgodnie z jej kompetencjami ustawowymi. Przepisy określające wolność wyboru zawodu, miejsca pracy, miejsca zamieszkania lub pobytu nie mogą być podstawą żądania usunięcia informacji zgromadzonych dla celów ochrony bezpieczeństwa, porządku prawnego, ochrony praw i wolności innych osób, niezbędnych w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Nie podlegającym dyskusji jest natomiast obowiązek usunięcia danych, jeżeli okaże się, że zgromadzone przez Policję dane udostępnione następnie dla celów postępowania kwalifikacyjnego lub administracyjnego są nieprawdziwe, niepełne lub zostały zebrane (przez Policję) w sposób sprzeczny z ustawą. W takim przypadku Policja jest obowiązana dane usunąć niezależnie od jakichkolwiek ograniczeń praw i wolności, zgodnie z zasadą legalizmu i bezpośrednio w wykonaniu art. 51 ust. 4 Konstytucji RP.

Powyżej opisane ograniczenia prawa żądania usunięcia informacji związane z art. 20 ust. 17 ustawy o Policji w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 6 (tj. prawo żądania usunięcia informacji jeżeli dane nie są niezbędne dla realizacji celu, dla którego zostały zgromadzone) dotyczą jednakże informacji zgromadzonych w sposób zgodny z ustawą i udostępnianych w sposób zgodny z ustawą tj. na podstawie ustawy jeżeli jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawnym,

---

<sup>37</sup> Zob. jako przykład wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 marca 2011 r. sygn. akt. II SA/Wa 1885/10 (publ. w Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)) cyt. „Jak wynika z akt administracyjnych M. D. domaga się usunięcia jego danych osobowych z KSIP ze względu na zatarcie skazania za przestępstwo z [...] popełnione w 2004 r. Jako powód usunięcia tych danych z przedmiotowego zbioru informatycznego Policji - KSIP zainteresowany wskazuje na utrudnia w podjęciu zatrudnienia w sektorze publicznych, w tym w służbach mundurowych”; oraz wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1100/11 (publ. w Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)) cyt. „Skarżący podniósł, iż przetwarzanie jego danych osobowych w KSIP ogranicza jego wolność wyboru i wykonywania zawodu. W ocenie wnioskodawcy, przetwarzanie jego danych osobowych w zakwestionowany przez zainteresowanego sposób nie jest niezbędne dla realizacji przez Policję jej ustawowych zadań, a wręcz stanowi formę „pomówienia” go jako osoby, która w przeszłości weszła w konflikt z prawem.”; także wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wa 978/11 (publ. w Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)) cyt. „J. S. domaga się usunięcia jego danych osobowych z KSIP ze względu na zatarcie skazania za przestępstwo z art. 278 § 1 kk. Jako powód usunięcia tych danych z przedmiotowego zbioru informatycznego Policji - KSIP zainteresowany wskazuje na utrudnia w podjęciu zatrudnienia w sektorze publicznych, w Wojsku Polskim.”

natomiast ograniczenia te nie wpływają na ograniczenie lub tym bardziej nie pozbawiają praw podmiotowych z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP.

Problemem w praktyce stosowania art. 20 ust. 17 ustawy o Policji i art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o nie jest więc realizacja prawa podmiotowego z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP a realizacja prawa żądania usunięcia danych będących w ocenie osoby, której dane dotyczą zbędnymi dla celów, dla których zostały zgromadzone tj. w przypadku Policji zbędnymi dla realizacji jej zadań ustawowych.

## **7. Prawo żądania usunięcia informacji w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących art. 20 ustawy o Policji.**

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że ograniczenie w ustawie o Policji (art. 20) prawa osoby do żądania usunięcia informacji, które w jej ocenie nie są niezbędne dla realizacji zadań ustawowych Policji pozostaje w granicach zasady proporcjonalności ingerencji organów władzy publicznej w prawa i wolności jednostki wyrażonej w art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, natomiast takie ograniczenie nie pozbawia osoby prawa podmiotowego z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, czyli prawa żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Czym innym bowiem jest prawo żądania usunięcia informacji zebranych legalnie, pełnych i prawdziwych, a czym innym jest prawo żądania usunięcia danych zebranych nielegalnie, nieprawdziwych i niepełnych. O ile pierwsze prawo może podlegać zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji ograniczeniom na podstawie ustawy, o tyle drugie prawo w ogóle nie być ograniczone ustawą. Wniosek Rzecznika zmierza w kierunku realizacji prawa pierwszego, czyli braku możliwości żądania przez osobę usunięcia jej danych osobowych, przetwarzanych przez Policję, które w ocenie tej osoby nie są niezbędne Policji do realizacji jej zadań ustawowych. Mowa tu oczywiście o danych zgromadzonych przez Policję w sposób legalny, czyli na podstawie art. 20 ust. 1, 2a, 2b, i 2c ustawy o Policji. Tych bowiem kwestii dotyczy orzecznictwo sądów administracyjnych przywoływane przez Rzecznika – tj. usuwania danych zebranych legalnie przez Policję. W tym to też zakresie NSA i WSA poza sprawą sygn. akt II SA/Wa 625/11 wskazały, że przepisy art. 20 ust. 2a są przepisami szczególnymi względem przepisów art. 33 ustawy o ochronie danych osobowych ale także, że art. 20 ust. 17 w zw. z ust. 1, 2a, 2b i 2c ustawy o Policji stanowi *lex specialis* względem przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Z orzeczeń tych wynika, iż Policja, która wytworzyła dane osobowe w sposób legalny przechowując te dane jest uprawniona i obowiązana zgodnie z ustawą o Policji do dokonywania oceny w ustawowych terminach, czy dane są nadal niezbędne dla realizacji jej zadań ustawowych, czy dane te są już zbędne. Kompetencja ta mieści się w granicach zasady proporcjonalności wyrażonej w art. art. 51 ust. 2 w zw. z 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>38</sup> Poza tym

---

<sup>38</sup> *wyrok WSA sygn. akt II SA 1885/10 op. cit., s. 18.*, w uzasadnieniu niniejszego wyroku WSA wyjaśnił następująco: „analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, iż kwestie przetwarzania danych osobowych osób wymienionych w art. 2a ustawy o Policji zostały przez prawodawcę uregulowane kompleksowo i stanowią *lex specialis* w stosunku do ustawy o ochronie danych osobowych. Nie sposób nie podzielić stanowiska Generalnego Inspektora Danych Osobowych, że prawodawca nie określił konkretnych, wymiernych kryteriów pozwalających na dokonanie oceny przydatności danych osobowych znajdujących się w KSIP lecz posłużył się kryteriami ogólnymi. To z kolei wskazuje, iż ocenę przydatności danych w zbiorze informatycznym pozostawił organom Policji, albowiem to one stoją na straży porządku publicznego i znają specyfikę środowisk przestępczych. Sformułowanie zawarte w § 11 ust. 2 ww. rozporządzenia "informacje uznaje się za nadal przydatne, jeżeli na ich podstawie nie można wykluczyć możliwości popełnienia w przyszłości przez osobę, której dotyczy, czynu zabronionego" są nieostre, co wydaje się być celowym zabiegiem, zważywszy, iż ocenę tę należy odnosić do stanów przyszłych niepewnych, przewidywań. Te przewidywania mogą się ziścić lub też nie. Nie można jednak pozbawiać Policji podstawowego instrumentu zwalczania przestępczości, jakim jest dostęp do jak najpełniejszej informacji, którą zresztą Policja sama wytworzyła w sposób legalny. Na potwierdzenie powyższej tezy należy przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r. sygn. akt K 32/04 (publik. OTK-A 2005/11/132). W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał podniósł, iż przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji nie przewiduje usuwania ze zbiorów danych zebranych o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, które zostały prawomocnie uniewinnione bądź wobec których postępowanie karne zostało prawomocnie bezwarunkowo umorzone niezwłocznie po uprawomocnieniu się stosownego orzeczenia. (...) Dodać należy, iż prawo wspólnotowe (UE) nie sprzeciwia się szczególnemu uregulowaniu kwestii przetwarzania danych osobowych przez Policję, niż wynika to z ogólnie obowiązujących przepisów o ochronie danych osobowych, o czym wyczerpująco w skardze str. 16 i 18. (...) Mając na względzie przepis art. 20 ust. 17 zdanie drugie ustawy o Policji, nie można czynić Komendantowi Głównemu Policji zarzutu, iż bezprawnie przechowuje dane osobowe ww. w KSIP pomimo, iż od popełnienia przez niego przestępstwa upłynęło już 6 lat i nastąpiło zatarcie skazania. Ocena

powyższe orzecznictwo odnosi się do kwestii udostępniania danych stanowiąc, iż Policja uprawniona do gromadzenia i przetwarzania danych osobowych bez wiedzy i zgody osób, których dane dotyczą nie ma obowiązku informowania osoby, o treści praw określonych w art. 32 ust. 1 – 5 u.o.d.o. i w tym też zakresie art. 20 ust. 2a i 2b ustawy o Policji stanowi *lex specialis* wobec u.o.d.o. Natomiast orzecznictwo sądów administracyjnych nie odnosi się do usuwania danych zebranych w sposób nielegalny, nieprawdziwych i niepełnych, jak również orzecznictwo to nie stanowi o wyłączeniu spod regulacji art. 20 ust. 17 ustawy o Policji prawa podmiotowego określonego w art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, a także o wyłączeniu spod regulacji art. 20 ust. 17 ustawy o Policji przepisów art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o. w zakresie w jakim przepisy te regulują prawo do żądania usunięcia, czasowego lub stałego wstrzymania lub sprostowania danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, czyli tych praw, które odpowiadają prawom podmiotowym z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP.<sup>39</sup> Przedmiotem sporu przed sądami administracyjnymi były dane zgromadzone legalnie<sup>40</sup>, a nie nielegalnie czego dotyczy prawo podmiotowe z powyższego przepisu Konstytucji RP.

Nieco odmiennie do kwestii regulacji art. 20 ust. 17 ustawy o Policji odnosi się orzeczenie WSA w Warszawie z dnia 24 października 2011 r., sygn. akt. II SA/Wa 625/11.

W uzasadnieniu do powyższego orzeczenia WSA z jednej strony, stwierdza że regulacje art. 20 ust. 17 ustawy o Policji i § 11 rozporządzenia MSWiA, w ogóle nie odnoszą się do konstytucyjnych uprawnień jednostki i nie przewidują dla niej żadnego trybu postępowania w

---

przydatności tych danych należy do Policji, a ustawodawca określił graniczny okres 10 lat, do którego organ Policji obowiązany jest dokonać weryfikacji posiadanych w systemie informatycznym danych pod kątem ich dalszej przydatności. Skoro nie upłynęło jeszcze 10 lat od dnia uzyskania informacji dotyczącej M. D., a dopuścił się on przestępstwa umyślnego, to nie można zakładać, iż przedmiotowa informacja jest zbędna dla celów prewencyjnych; oraz *Wyrok WSA sygn. akt II SA/Wa 978/11, op. cit., s.18*, w uzasadnieniu niniejszego wyroku WSA wyjaśnił: „zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Wiążąc ten przepis z kompetencjami organów Policji w zakresie przetwarzania danych osobowych osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa należy dojść do wniosku, iż przetwarzanie danych osobowych J. S. w Krajowym Systemie Informacji Policyjnej oparte jest na obowiązujących przepisach prawnych. (...) **prawodawca nie określił konkretnych kryteriów pozwalających na dokonanie oceny przydatności danych osobowych znajdujących się w KSIP lecz posłużył się kryteriami ogólnymi.** Co wskazuje, iż ocenę przydatności danych w zbiorze informatycznym pozostawił organom Policji, albowiem to one stoją na straży porządku publicznego i znają specyfikę środowisk przestępczych. Sformułowanie zawarte w § 11 ust. 2 ww. rozporządzenia "informacje uznaje się za nadal przydatne, jeżeli na ich podstawie nie można wykluczyć możliwości popełnienia w przyszłości przez osobę, której dotyczą, czynu zabronionego" są nieostre, co wydaje się być celowym zabiegiem, zważywszy, iż ocenę tę należy odnosić do stanów przyszłych niepewnych, przewidywać. Nie właściwe byłoby pozbawienie Policji, dostępu do jak najpełniejszej informacji, którą Policja sama wytworzyła w sposób legalny. Potwierdzeniem tych założeń jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r. sygn. akt K 32/04 (publik. OTK-A 2005/11/132). (...) Biorąc pod uwagę art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, nie można czynić Komendantowi Głównemu Policji zarzutu, iż bezprawnie przechowuje dane osobowe ww. w KSIP mimo, iż nastąpiło zatarcie skazania. To organy Policji oceniają przydatność zebranych informacji. Ustawodawca ograniczył się do określenia granicznego okresu 10 lat, obowiązującego do dokonania weryfikacji posiadanych w systemie informatycznym danych jedynie pod kątem ich dalszej przydatności.

<sup>39</sup> *Wyrok NSA op. cit. s.18*, cyt: „Sąd stwierdził, że kwestie przetwarzania danych osobowych osób wymienionych w art. 2a ustawy o Policji zostały przez prawodawcę uregulowane kompleksowo i stanowią *lex specialis* w stosunku do ustawy o ochronie danych osobowych. Równocześnie jednak oceniając kwestię legalności działania Komendanta Głównego Policji przywołał art. 7 i 23 ustawy o ochronie danych osobowych. Art. 5 u.o.d.o. stanowi, że jeżeli przepisy odrębnych ustaw, które odnoszą się do przetwarzania danych, przewidują dalej idącą ich ochronę niż wynika to z niniejszej ustawy stosuje się przepisy tych ustaw. Oznacza to: po pierwsze, że obowiązuje ogólna zasada dotycząca pierwszeństwa przepisu szczególnego w stosunku do przepisów ogólnych, a po drugie, że w takim przypadku niezależnie od przepisów szczególnych stosuje się przepisy dotyczące ogólnych zasad ochrony danych osobowych zawarte w ustawie o ochronie danych osobowych. (...)Zdaniem skarżącego kasacyjnie przyjęto nietrafnie, że przepisy art. 26 ust. 1, art. 27 ust. 2 pkt 2, art. 30 i art. 33 ustawy o ochronie danych osobowych nie mają w niniejszej sprawie zastosowania. Znowu trzeba stwierdzić, że Sąd I instancji jedynie co do art. 33 u.o.d.o. uznał, że przepis ten ustępuje wobec *lex specialis* jakim jest art. 20 ust. 2a ustawy o Policji i Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela pogląd wyrażany w tym zakresie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku co do art. 26 ust. 1 i 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o. Sąd nie wyraził przypisywanego mu w zarzucie poglądu, natomiast zdaniem składu orzekającego i zgodnie z wcześniejszym stwierdzeniem przepisy te znajdują zastosowanie jako reguły ogólne. Dlatego też zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. Komendant Główny winien wykazać, że przechowuje przedmiotowe dane nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania jakim jest realizacja ustawowych zadań wykonywanych przez Policję.”

<sup>40</sup> *Wyroki WSA, op. cit. s.18* oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2011 r. sygn. akt II SA/Wa 625/11 (publ. w Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)) cyt: „W przedmiotowej sprawie bezsporne i niekwestionowane było i jest, iż skarżący - Komendant Główny Policji legalnie gromadził dane osobowe B. G., w oparciu o art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.). Przepis ten stanowi, iż Policja, z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 19, może uzyskiwać informacje, w tym także niejawnie, gromadzić je, sprawdzać oraz przetwarzać.

przedmiocie usuwania danych. W rezultacie regulacje te nie tylko ograniczają, ale eliminują prawa obywatelskie, konstytucyjnie chronione w zakresie ochrony danych osobowych – usuwania danych osobowych osób niekaranych ze zbioru policyjnego. Ponadto WSA podnosił, iż dla jednostki omawiana regulacja nie przewiduje żadnego trybu postępowania, nawet w sytuacjach kiedy przepisy pragmatyki policyjnej przewidują obligatoryjny tryb niezwłocznego usunięcia zgromadzonych danych. W kontekście tych wywodów WSA stwierdził z drugiej strony, iż przy takiej treści i konstrukcji przepisów pragmatycznych w przedmiocie usuwania danych osobowych nie można w żaden sposób zgodzić się z twierdzeniem, że ustawa o Policji i rozporządzenie wykonawcze stanowią *lex specialis* w stosunku do ustawy o ochronie danych osobowych, jak również nie można zgodzić się z oceną, że pragmatyka policyjna kompleksowo reguluje materię przetwarzania (w tym usuwania) danych w zbiorach policyjnych. Z tych względów zdaniem WSA w rozpoznawanej sprawie (dop. autora: zapoczątkowanej wnioskiem o usunięcie danych skierowanym do Komendanta Głównego Policji) zastosowanie winny znaleźć przepisy ogólne art. 32 ustawy o ochronie danych osobowych. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 6 i pkt 7 u.o.d.o. każdej osobie przysługuje prawo do kontroli przetwarzanych danych, której dotyczy, w tym ich usunięcia. Powyższy przepis określa przesłanki żądania usunięcia danych - są nimi: niekompletność zgromadzonych danych, nieaktualność, nieprawdziwość danych, zebranie ich z naruszeniem ustawy, albo gdy są już zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane. Ponadto co istotne WSA konkludując stwierdził, że pomimo, iż przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji jest zgodny z Konstytucją, nie przesądza to jednak o tym, że w przedmiotowej sprawie przepis ten jako norma *lex specialis* winien znaleźć zastosowanie. A zatem jakkolwiek WSA stwierdził w danej sprawie, iż art. 20 ust. 17 nie ma zastosowania, to w zakresie kontroli przetwarzania danych osobie przysługuje prawo podmiotowe z art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o., w tym też prawo z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP.

W kontekście przytoczonego orzeczenia dodać należy, iż o ile można się zgodzić z sentencją orzeczenia nakazującą Komendantowi Głównemu Policji usunięcie danych osobowych wnioskodawcy, który zwrócił się o ich usunięcie, o tyle trudno zgodzić się z uzasadnieniem, iż w przedmiotowej sprawie w zakresie przechowywania danych osobowych w procesie oceny ich przydatności do realizacji ustawowych zadań Policji nie ma zastosowania art. 20 ust. 17 uznany za zgodny z Konstytucją zgodnie z wyrokiem TK, jak również z tym, iż przepis ten nie przewiduje żadnych praw podmiotowych i uniemożliwia przez to realizację praw podmiotowych związanych z żądaniem usunięcia danych, w tym praw określonych w art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o. Powyższy wyrok WSA nie uwzględnia w procesie stosowania prawa tezy wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., która odnosi się do stwierdzenia, że bezwarunkowe umorzenie postępowania karnego wobec konkretnej osoby nie przesądza o tym, że zgromadzone dane nie mogą zawierać informacji przydatnych dla realizacji ustawowych zadań Policji wobec innych osób oraz że norma art. 20 ust. 17 mieści się w granicach swobody regulacyjnej określanej m.in. zasadą proporcjonalności. Względem stwierdzenia WSA, iż przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji jest zgodny z Konstytucją, co jednak nie przesądza, że w przedmiotowej sprawie przepis ten jako norma *lex specialis* winien znaleźć zastosowanie należy wskazać na orzeczenia TK przytoczone w odniesieniu do art. 2 Konstytucji stanowiące o tym, iż TK nie ma kompetencji do orzekania w sprawie interpretacji przepisów prawa w procesie ich stosowania, jak również do dokonywania interpretacji tych przepisów, w tym stosowania reguł kolizyjnych. Poza tym TK nie ma kompetencji do orzekania w sprawie zgodności przepisów jednej ustawy z przepisami innej ustawy, czy usuwania sprzeczności pomiędzy przepisami ustaw, z tego też względu TK w sprawie o sygn. akt 32/04 nie orzekał o stosowaniu art. 20 ust. 17 ustawy o Policji względem ustawy o ochronie danych osobowych. Jednakże orzekając o zgodności tego przepisu z zasadą proporcjonalności (art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) TK przyznał, że zebrane przez Policję informacje przechowywane są w związku z prowadzonymi czynnościami (na co wskazuje wzmianka o okresowej weryfikacji danych i usuwaniu danych zbędnych), a także że prawomocne uniewinnienie konkretnej osoby lub bezwarunkowe umorzenie postępowania karnego wobec konkretnej osoby nie przesądza o tym, że zgromadzone dane nie mogą zawierać informacji

przydatnych dla realizacji ustawowych zadań Policji wobec innych osób. Mając na uwadze powyższe stwierdzenia można wywieść, iż TK dostrzegając niebezpieczeństwo płynące zarówno z samego faktu zachowania zbioru dla celów potencjalnych postępowań, trudności kontroli prawidłowego postępowania ze zbiorami, jak również możliwości ekscesywnego ich wykorzystania, uznał że demokratycznym państwie prawa, we współczesnych warunkach (zagrożenie bezpieczeństwa przez przestępczość zorganizowaną i terroryzm) Policja może przechowywać zgromadzone dane i to ona dokonuje oceny przydatności tych informacji do realizacji jej zadań ustawowych. A zatem w procesie przetwarzania danych przez Policję zastosowanie ma art. 20 ust. 17 ustawy o Policji stanowiący realizację zasady proporcjonalności wywodzącą się z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji a tym samym organy Policji dokonują oceny przydatności danych dla realizacji ustawowych zadań Policji wobec innych osób na podstawie art. 20 ust. 17 ustawy o Policji a nie na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 4 u.o.d.o, który to przepis realizuje zasadę proporcjonalności **ale nie precyzuje przesłanek usuwania danych**. Jeżeli więc TK uznał, że art. 20 ust., 17 ustawy o Policji jest zgodny z zasadą proporcjonalności wywodzącą się z Konstytucji to należy domniemywać, że nie koliduje tym bardziej z tą zasadą wyrażoną w art. 26 ust. 1 pkt u.o.d.o. W tym też zakresie zasada proporcjonalności z art. 26 ust. 1 pkt 4 u.o.d.o. stanowiąc regułę ogólną względem art. 20 ust. 17 ustawy o Policji powinna być wyłączona w procesie oceny przydatności przechowywanych danych przez Policję. Tak też art. 20 ust. 17 w tym zakresie jest *lex specialis* względem art. 32 ust. 1 pkt 6, w zw. z art. 35 ust.1 u.o.d.o. w ten sposób, że osoba ma prawo żądać usunięcia jej danych ze względu na to, iż w jej ocenie dane są już zbędne natomiast ocenę niezbędności (przydatności) informacji dokonuje Policja na podstawie art. 20 ust. 17 i § 11 rozporządzenia MSWiA. W pozostałym zakresie tj. w takim jakim zakresie w jakim art. 20 ust. 17 ustawy o Policji nie reguluje praw podmiotowych z art. 32 ust. 1 pkt 6 tj. usuwania ze względu na nieprawdziwość, niekompletność lub zebranie w sposób sprzeczny z ustawą, zastosowanie ma ustawa o ochronie danych osobowych. Dodać należy, iż w taki sposób powyższe przepisy są stosowane przez organy Policji w sprawach dotyczących kontroli przetwarzania danych w KSIP.

Na marginesie należy dodać, iż powyższe orzeczenie WSA jest wewnętrznie sprzeczne, bowiem z jednej strony WSA stwierdza, że w danej sprawie nie ma zastosowania art. 20 ust. 17 ustawy o Policji jako *lex specialis* względem ustawy o ochronie danych osobowych, z drugiej strony jednakże w konsekwencji stosuje tę regułę uznając, iż do informacji przetwarzanych w KSIP zastosowanie ma art. 32 ust. 1 pkt 6 i pkt 7 u.o.d.o. przyznający osobie prawo kontroli przetwarzania danych, gdyż art. 20 ustawy o Policji nie jest przepisem szczególnym dla tej ustawy. Zastosowanie ma więc wg. WSA reguła ogólna ustawy o ochronie danych osobowych. Dowodem zresztą realizacji tych praw podmiotowych z u.o.d.o jest postępowanie administracyjne w przedmiocie usunięcia danych z KSIP toczące się najpierw przed Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych a następnie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie.

Ocena zasadności wskazanego orzeczenia WSA nie jest przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny, jednakże niniejsze orzeczenie, jak również wcześniej przywołane orzeczenia WSA i NSA wskazują, iż w praktyce i to również sądów administracyjnych prawo podmiotowe osoby do żądania usuwania informacji dotyczących tej osoby jest realizowane w odniesieniu do danych przetwarzanych w KSIP, zarówno na podstawie art. 20 ust. 17 ustawy o Policji oraz przepisów art. 32 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 35 ustawy o ochronie danych osobowych, a także bezpośrednio na podstawie art. 51 ust. 4 Konstytucji RP. Wskazane przepisy znajdują zastosowanie w zależności od tego, czy dane przetwarzane przez Policję są prawdziwe, pełne i zebrane zgodnie z ustawą o Policji, czy też wręcz przeciwnie. Ponadto jak pokazuje orzecznictwo WSA realizacja poszczególnych praw podmiotowych związanych z żądaniem usunięcia danych jest rozstrzygana *ad casum* z uwzględnieniem okoliczności danej sprawy.

Mając na uwadze przytoczone orzeczenia sądów administracyjnych należy jeszcze raz podkreślić, że dotyczą one usuwania danych zgromadzonych legalnie. W tym stanie rzeczy nie można się zgodzić z zarzutami Rzecznika Praw Obywatelskich, że prawa podmiotowe z art. 51

ust. 4 Konstytucji oraz prawa dotyczące kontroli przetwarzania danych osobowych w odniesieniu do danych osobowych zgromadzonych w KSIP nie mogą być realizowane, bowiem art. 20 ust. 17 ustawy o Policji nie określa tych praw i przez to jest niezgodny z powyższym przepisem Konstytucji. Niniejszym zarzutom przeczą przywołane przez Rzecznika wyroki WSA i NSA a także stosowane reguły kolizyjne i normy interpretacyjne w procesie stosowania prawa, w tym również przez sądy.

W tym miejscu pragnę wskazać, iż w praktyce Policja realizuje prawa podmiotowe z art. 51 ust. 4 Konstytucji w trybie procedury określonej w art. 32 ust. 1 pt 6 u.o.d.o., również w trybie tego przepisu ale w związku z art. 20 ust. 17 ustawy o Policji i § 11 rozporządzenia MSWiA, Policja realizuje prawo do żądania usunięcia danych uznanych w ocenie osoby występującej z takim żądaniem za zbędne dla realizacji celu, dla którego dane zostały zgromadzone, czyli wnioski o usunięcie danych według tej osoby zbędnych dla realizacji zadań ustawowych Policji. O realizacji tych praw świadczy liczba wniosków o usunięcie danych osobowych z KSIP rozpatrzonych przez Komendanta Głównego Policji dla przykładu w 2011 r.

Łącznie w 2011 r. do organów Policji wpłynęły 102 wnioski o usunięcie danych osobowych z KSIP lub o udostępnienie informacji z KSIP, w tym 87 wniosków bezpośrednio od osób, których dane dotyczą, 5 wniosków za pośrednictwem GIODO (które wcześniej nie zostały skierowane do organów Policji) oraz 2 wnioski od Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o wyjaśnienie lub interwencję. Z ogólnej liczby wszystkich wniosków Komendant Główny Policji uwzględnił 51 – tj. dane usunięto, zaś w 51 przypadkach odmówił zasadności stwierdzając, iż Policja przetwarza dane osobowe zgodnie z art. 20 ust. 17 ustawy o Policji oraz zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. GIODO w 3 przypadkach wydał decyzję nakazującą Komendantowi Głównemu Policji usunięcie danych osobowych, a w 2 przypadkach umorzył postępowanie z uwagi na bezprzedmiotowość.

Ponadto dla przykładu pragnę wskazać, iż ze wszystkich zakończonych w 2011 r. postępowań administracyjnych o usunięcie danych osobowych z KSIP, które zakończyły się decyzją GIODO nakazującą KGP usunięcie danych osobowych, 3 sprawy zostały zaskarżone do WSA, z czego 2 sprawy zakończyły się wyrokiem uchylającym decyzję GIODO w całości, zaś jedna wyrokiem podtrzymującym decyzję GIODO nakazującą usunięcie danych z KSIP. Do NSA zostały zaskarżone 2 wyroki WSA, w tym obydwie przez GIODO. W odniesieniu do zaskarżonych wyroków, NSA orzekł do tej pory o oddaleniu kasacji wniesionej przez GIODO do wyroku WSA w Warszawie z dnia 10 marca 2011 r. sygn. akt. II SA/Wa 1885/10 uchylającego decyzję GIODO nakazującą KGP usunięcie danych - wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt. I OSK 1100/11. Obecnie w trakcie rozpatrywania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym jest kasacja wniesiona przez GIODO do wyroku WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2011 r. sygn. akt. II SA/Wa 978/11.

Powodami usunięcia danych w następstwie skierowanych wniosków a konkretnie przeprowadzonej w ich wyniku weryfikacji zgromadzonych danych były zarówno nieprawdziwość zgromadzonych danych, nielegalność ich zgromadzenia, niepełność, jak również uznanie przez Policję ich zbędności dla realizacji zadań ustawowych Policji w wyniku oceny dokonanej zgodnie z kryteriami określonymi w § 11 rozporządzenia MSWiA z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach.

Przedstawione powyżej aspekty i praktyka usuwania danych zgromadzonych przez Policję sprowadza się w gruncie rzeczy do problematyki badania zgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z zasadą proporcjonalności określoną w art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a nie badania zgodności z art. 51 ust. 4 Konstytucji. Przytoczone orzecznictwo sądów administracyjnych chociaż niejednolite wyznacza jednak kierunki interpretacyjne stosowania art. 20 ust. 17 i przepisów ustawy o ochronie danych osobowych w procesie przetwarzania danych przez Policję ale zgromadzonych legalnie. Ta właśnie problematyka znajduje odzwierciedlenie w argumentach Rzecznika dotyczących niezgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 51 ust. 4 Konstytucji, jednakże pozostaje ona poza wzorcem z art. 51 ust.

4 a jak wskazano powyżej sprowadza się do badania zgodności z zasadą proporcjonalności, czyli ze wzorcem określonym w art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, który to wzorzec jest również przedmiotem wniosku Rzecznika. W tym zaś ostatnim przypadku zachodzą przesłanki do zastosowania zasady *res iudicata*, o której była mowa wcześniej i umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Natomiast biorąc pod uwagę, że Konstytucja jest najwyższym prawem, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio (art. 8), oraz że Konstytucja jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego (art. 87), zaś organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7) w kontekście zarzutu trzeciego wyrażonego we wniosku Rzecznika, a dotyczącego braku regulacji w art. 20 ust. 17 ustawy o Policji praw podmiotowych z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, co powoduje niezgodność z tym wzorcem podnieść należy, iż zasadnym wydaje się umorzenie postępowania ze względu na zbędność orzekania z tego powodu, że Trybunał Konstytucyjny nie jest instancją wykładniczą i nie dokonuje wykładni prawa<sup>41</sup>, natomiast wyroki TK mają charakter decyzji prawotwórczych (nie są typowymi rozstrzygnięciami sądowymi) oraz zwierają treść adresowaną abstrakcyjnie do nieokreślonego kręgu adresatów<sup>42</sup>. Natomiast właściwe stosowanie przepisu art. 20 ust. 17 ustawy o Policji wymaga uwzględnienia całego kontekstu normatywnego ust. 1, 2a, 2b, ust. 17a, 17b oraz 18 art. 20 tej ustawy i § 11 rozporządzenia MSWiA oraz użycia powszechnie uznawanych w procesie wykładni prawa reguł interpretacyjnych, których wynikiem zastosowania jest ocena legalności działania organów Policji oraz faktyczne realizowanie praw podmiotowych z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP odzwierciedlonych w art. 32 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 35 ust. 1 u.o.d.o. oraz w trybie określonym w tych przepisach, a także w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.<sup>43</sup>

## **VI. Kontrola konstytucyjności aktów wykonawczych – rozporządzenia MSWiA i decyzji KGP o KSIP.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił niezgodność

- 1) § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach – z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, oraz
- 2) § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji - z art. 87 ust. 1 i z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

Odnosząc się do powyższych zarzutów należy wskazać, iż na podstawie art. 35 w zw. z art. 27 pkt 1 lit. g ustawy z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 230, poz. 1371) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 września 2007 r. (Dz. U. nr 170, poz. 1203) utraci moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2013 r. niniejsze rozporządzenie obowiązuje bowiem warunkowo do czasu wydania nowego rozporządzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych na podstawie art. 20 ust. 19 ustawy o Policji.

Utrata mocy obowiązującej wymienionego rozporządzenia jest wynikiem zmiany przepisów art. 20 ustawy o Policji ww. ustawą z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej. Z uwagi na to, iż zakres zmian wprowadzonych tą ustawą dotyczył art. 20 ust. 17, a także skutkowało dodaniem ust. 17a i 17b,

<sup>41</sup> Zob. *op. cit.*, s. 17

<sup>42</sup> Zob. M. Safjan „Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego” wystąpienie wygłoszone przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego prof. M. Safjana w Komitecie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk 6 stycznia 2003 roku., publ. na <http://www.trybunal.gov.pl/Wiadom/Prezes/002.htm>.

<sup>43</sup> Zob. dla przykładu Wyrok TK z dnia 14 listopada 2006 r. Sygn. akt SK 41/04 należy podkreślić, że kontrola sprawowana przez sądy administracyjne stanowi zgodnie z art. 184 Konstytucji w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji zasadniczą formę realizację prawa do drogi sądowej w sytuacji sporów dotyczących legalności działań organów administracji publicznej (zob. wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K. 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97).



a także ust. 2aa i 2ab, co jednocześnie skutkowało zmianą delegacji do wydania rozporządzenia określoną w art. 20 ust. 19 i tym samym koniecznością wydania nowego rozporządzenia, którego opracowanie znajduje się obecnie w toku prac legislacyjnych.

Dla rozpatrywanej sprawy nie bez znaczenia pozostaje zmiana art. 20 ust. 17 ustawy o Policji w tym dodanie ust. 17b do art. 20, bowiem zmiany te dotyczą bezpośrednio treści określonej w przepisach § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia MSWiA kwestionowanych przez Rzecznika we wniosku. Ze względu na to, że przepisy rozporządzenia MSWiA znajdują się w okresie przejściowym, pomiędzy § 11 ust. 1, 2 i 3 a przepisami art. 20 ust. 17 i 17b ustawy o Policji występuje niespójność, bowiem przepisy § 11 ust. 1 i 3 częściowo zostały uregulowane w art. 20 ust. 17b ustawy o Policji. Owe niespójności obowiązujące na czas przejściowy, co zrozumiale, zostaną usunięta poprzez wydanie nowego rozporządzenia na podstawie art. 20 ust. 19 ustawy o Policji.

Dodać należy, iż wnioskodawca wskazuje, iż § 11 ust. 1 rozporządzenia MSWiA w sposób niedopuszczalny modyfikuje art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, jednakże wniosek Rzecznika po pierwsze odwołuje się do treści art. 20 ust. 17 ustawy o Policji przed zmianą (str. 3 wniosku) wprowadzoną ww. ustawą z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej, po drugie zaś nie uwzględnia wspomnianego powyżej okresu przejściowego obowiązywania rozporządzenia MSWiA z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policje informacji o osobach i wynikającej z tego faktu pewnej niezgodności przepisów § 11 rozporządzenia z art. 20 ust. 17 ustawy o Policji.

Ponadto utrata mocy obowiązującej wymienionego rozporządzenia spowoduje również utratę mocy obowiązującej decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji (Dz. Urz. KGP z 2008 r. Nr 10, poz. 57 ze zm.), w tym też i przepisów kwestionowanych przez Rzecznika. Utrata mocy obowiązującej niniejszej decyzji wynika z faktu, iż utraci moc obowiązującą podstawa prawna do wydania tej decyzji, a określona w § 4 ust. 2 i 5 oraz § 8 rozporządzenia MSWiA. Nie ulega wątpliwości, iż sama podstawa prawna do wydania przedmiotowej decyzji powinna być uchylona z uwagi na to, iż podstawa prawna do wydania aktu wykonawczego przez organ władzy publicznej powinna być określona w ustawie, a nie w rozporządzeniu (art. 93 ust. 2 Konstytucji RP). Z tych również względów wymieniona powyżej decyzja o KSIP zostanie uchylona tracąc moc obowiązującą, a przepisy rozporządzenia w tym zakresie zmienione.

Dodać należy, iż zmiany rozporządzenia MSWiA oraz decyzji o KSIP mają charakter kompleksowy i są ze sobą integralnie związane. W chwili obecnej bowiem Komendant Główny Policji jest związany regulacjami § 4 ust. 2 i 5 oraz § 8<sup>44</sup> rozporządzenia, które nakładają obowiązek zapewnienia funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji o nazwie Krajowy System Informacyjny Policji (KSIP) oraz obowiązek uregulowania podstaw prawnych i procedur funkcjonowania tego zestawu zbiorów w formie decyzji wydanej na podstawie § 4 ust. 2 i 5<sup>45</sup>. Niniejsza regulacja pozbawia jednocześnie możliwości uregulowania procedury funkcjonowania KSIP w przepisach wykonawczych wydawanych na podstawie ustawy o Policji. Niniejsze kwestie nie dotyczą wniosku Rzecznika i nie są związane ze stawianymi zarzutami niekonstytucyjności, jednakże wynikiem uwzględnienia wniosku Rzecznika jest wyeliminowanie przepisów § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 decyzji o KSIP z obiegu prawnego, co też

---

<sup>44</sup> § 8. Komendant Główny Policji zapewnia funkcjonowanie zestawu centralnych zbiorów informacji o nazwie "Krajowy System Informacyjny Policji (KSIP)".

<sup>45</sup> § 4. 2. Centralny zbiór informacji jest prowadzony na podstawie decyzji Komendanta Głównego Policji określającej: 1) datę utworzenia i podstawę prawną prowadzenia zbioru 2) cel prowadzenia zbioru i zakres informacji przetwarzanych w zbiorze; 3) podmioty odpowiedzialne za prowadzenie zbioru i uprawnione do korzystania ze zbioru; 4) procedury nadawania, zmiany i cofania uprawnień dostępu do zbioru (korzystania ze zbioru); 5) techniczne i organizacyjne warunki wykonywania czynności służbowych niezbędnych do realizacji ustalonego celu prowadzenia zbioru oraz zapewniających zgodne z prawem efektywne, sprawne i ekonomiczne przetwarzanie informacji zgromadzonych w zbiorze. § 4. 5. Przepisy ust. 1, 2 i 4 stosuje się odpowiednio do zestawów zbiorów informacji.

nastąpi bezpośrednio w wyniku utraty mocy obowiązującej rozporządzenia MSWiA w sprawie przetwarzania przez Policję, uchylającego ww. decyzję, a także wskutek wydania nowego rozporządzenia przez MSW regulującego te kwestie dotyczące przetwarzania informacji w KSIP, jakie mogą być przedmiotem regulacji na szczeblu rozporządzenia oraz wynikają z delegacji określonej w art. 20 ust. 19<sup>46</sup> ustawy o Policji.

Mając na uwadze utratę z dniem 1 stycznia 2013 r. mocy obowiązującej rozporządzenia MSWiA z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach oraz decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji należy wnieść o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności niniejszego rozporządzenia z art. 51 ust. 5 oraz ww. decyzji art. 87 ust. 1 i art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym oraz ze względu na zbędność wydania wyroku tj. na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

## VII. Dodatkowe wyjaśnienia i wnioski :

### Konstytucyjność przechowywania informacji przez Policję

Odnosząc się poza aspektami formalnymi do meritum zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich należy podnieść, iż kwestionowane przepisy art. 20 ust. 17 w zw. z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji – są zgodne z art. 2, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i nie są niezgodne z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP.

Uzasadnieniem zgodności art. 20 ust. 17 w zw. z ust. 1, 2a, 2b, 2c, i ust. 15 ustawy o Policji z art. 2 Konstytucji jest okoliczność, iż treść tego przepisu może być ustalona przez sądy czego dowodem są wyroki WSA i NSA. W świetle zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa adresaci norm prawnych mają bowiem prawo zakładać, że treść obowiązującego prawa jest dokładnie taka, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostało dokonane przez Sąd Najwyższy (wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, 9 października 2001 r., SK 8/00, 6 marca 2007 r., SK 54/06). Innymi słowy, ochronie konstytucyjnej podlegać musi nie tylko zaufanie obywateli do litery prawa, ale także do uzasadnionego sposobu jego interpretacji, przyjmowanego podczas stosowania prawa przez organy państwa (wyroki z: 27 kwietnia 1997 r., U 11/97, 9 października 2001 r., SK 8/00, 6 marca 2007 r., SK 54/06, 3 czerwca 2008 r., K 42/07).<sup>47</sup>

Jak stanowi orzecznictwo TK wymóg określoności regulacji prawnej znajduje zatem swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela <sup>48</sup>. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji.

---

<sup>46</sup> Art. 20 ust. 19 ustawy o Policji: „Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, tryb gromadzenia, sposoby przetwarzania informacji, w tym danych osobowych, o których mowa w ust. 2a, 2aa i 2ab, w zbiorach danych, rodzaje służb policyjnych uprawnionych do korzystania z tych zbiorów, wzory dokumentów obowiązujących przy przetwarzaniu danych oraz sposób oceny danych pod kątem ich przydatności w prowadzonych postępowaniach, uwzględniając potrzebę ochrony danych przed nieuprawnionym dostępem i przesłanki zaniechania zbierania określonych rodzajów informacji, a w przypadku informacji, o których mowa w ust. 2aa i 2ab, uwzględniając konieczność dostosowania się do wymogów określonych przez organy innych państw lub przez Międzynarodową Organizację Policji Kryminalnych - INTERPOL wskazane w ust. 2aa w związku z pobieraniem lub uzyskiwaniem tych informacji.

<sup>47</sup> zob. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2011 str. 20

<sup>48</sup> Zob. wyroki z: 15 września 1999 r., K 11/99, 11 stycznia 2000 r., K 7/99, 21 marca 2001 r., K 24/00, 30 października 2001 r., K 33/00, 22 maja 2002 r., K 6/02 20 (w) *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2011 str. 20

<sup>48</sup> Zob. wyroki z: 15 września 1999 r., K 11/99, 11 listopada 2002 r., K 41/02, 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 29 października 2003 r., K 53/02, 9 października 2007 r., SK 70/06, 29 marca 2010 r., K 8/08

Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu (wyrok z 29 marca 2010 r., K 8/08). Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. (...) *Zasady techniki prawodawczej* stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego (wyrok z 28 października 2009 r., K 32/08). Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (wyroki z: 21 marca 2001 r., K 24/00, 7 listopada 2006 r., SK 42/05).

Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu z wymogami poprawnej legislacji istotne jest, aby przepis ten był na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i stosowanie (wyroki z: 11 stycznia 2000 r., K 7/99, 21 marca 2001 r., K 24/00, 30 października 2001 r., K 33/00 i 22 maja 2002 r., K 6/02). Wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. Nie ulega wątpliwości, że ocena „logicznej poprawności”, uwarunkowana znajomością prawideł logiki formalnej, musi też opierać się na kryteriach zdroworozsądkowych. Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane (wyrok z 17 maja 2005 r., P 6/04).

Wymóg określoności nie oznacza, „że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się różne działania, które są zabronione np. ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację.”<sup>49</sup>

Ponadto praktyka stanowienia prawa oraz orzecznictwo i doktryna dopuszcza tworzenie norm niepełnych lub blankietowych nawet w odniesieniu do przepisów o charakterze represyjnym.<sup>50</sup> Co oznacza, że przepis niepełny lub blankietowy może być dookreślony albo poprzez odwołanie do innych norm rangi ustawowej albo może być dookreślony w drodze aktu rangi podstawowej. W piśmiennictwie wielokrotnie wypowiedziano się za dopuszczalnością regulowania zagadnień prawa karnego przez akty podustawowe (...) Trybunał rozumie zasadę określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego jako obowiązek wskazania w ustawie podstawowych znamion czynu zabronionego w sposób odpowiadający minimalnym wymogom precyzji. Celem tego nakazu, skierowanego do ustawodawcy, jest zapewnienie adresatowi normy prawnej możliwości orientowania się na podstawie samego tylko przepisu ustawowego co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (...) Z treści art. 42 ust. 1 Konstytucji nie

---

<sup>49</sup> Zob. *Proces prawotwórczy...*, op. cit., s.42 i pozycje tam przywołane; por. np. wyrok z 26 listopada 2003 r., SK 22/02.; por. również wyroki z: 21 marca 2001 r., K 24/00, 30 października 2001 r., K 33/00, 22 maja 2002 r., K 6/02, 24 lutego 2003 r., K 28/02, 29 października 2003 r., K 53/02, 11 maja 2004 r., K 4/03, 15 lutego 2005 r., K 48/04, 17 maja 2005 r., P 6/04, 17 maja 2006 r., K 33/05 m.in. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia: każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom, przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie oraz powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.

<sup>50</sup> Por. Dopuszczalne są jednak także tzw. przepisy karne niepełne (niezupełne, niekompletne), a więc takie, które odsyłają do innego aktu prawnego [...]. Przepisy niepełne podzielić można z kolei na przepisy odsyłające oraz blankietowe. W obu przypadkach znamiona czynu zabronionego są zakreślone w innych przepisach niż te, które znajdują się w ustawie karnej (...) Blankietowość normy karnej polega zatem, według przedstawicieli doktryny, na tym, że znamiona czynu zabronionego (tzw. typizacja, określoność) wskazane są w innym akcie normatywnym niż ten, który zawiera normę sankcjonującą (...) pod pojęciem przepisów blankietowych należy rozumieć wyłącznie takie unormowania, które odsyłają do aktów normatywnych rangi podustawowej. Wówczas norma blankietowa staje się równocześnie normą kompetencyjną<sup>16</sup>. Z kolei w ramach przepisów blankietowych wyróżnia się trzy podstawowe grupy: 1) przepisy odsyłające do innych unormowań w ramach tej samej ustawy, 2) przepisy odsyłające do innej ustawy albo innych ustaw (również zawierające ogólne formuły np. „w sposób niezgodny z wymogami ustawy” itp.; tego rodzaju przepisem blankietowym jest art. 59 § 1 kodeksu wykroczeń) oraz 3) przepisy odsyłające do unormowań aktów niższej rangi (czyli przepisy blankietowe w węższym znaczeniu...).

wynika, że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się zachowania ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację. Konstytucyjny standard stawiający wyższe wymagania ustawodawcy w sferze prawa represyjnego nie wymaga jednakże absolutnej jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego.<sup>51</sup>

Jeżeli doktryna i orzecznictwo dopuszczają tworzenie regulacji prawnych o charakterze karnym, represyjnym w aktach rangi podustawowej, to podobnie można uznać odnośnie zagadnień z zakresu wykonywania zadań Policji i związanego z tym przetwarzania informacji. Z tego względu podstawę prawną wkroczenia w prawa i wolności obywatelskie i granice tego wkroczenia powinna określać ustawa natomiast ustawa nie musi zawierać każdego możliwego zachowania, które mieści się w ustawowej podstawie wkroczenia w prawa i wolności. Przepis art. 20 ust. 17 stanowi podstawę wkroczenia w prawo do prywatności i autonomii informacyjnej, stanowiąc, że Policja może przechowywać zgromadzone dane oraz określając obowiązek weryfikacji przechowywanych danych i obowiązek usuwania danych zbędnych, natomiast przepis ten dla spełnienia wymogu konstytucyjności nie musi opisywać każdej czynności, działania, okoliczności, czy przesłanki które składają się na proces dokonywanej oceny (weryfikacji). Jak również w kontekście wyżej wskazanego piśmiennictwa przepis art. 20 ust. 17 stanowiąc obowiązek usuwania danych zbędnych nie musi opisywać wszystkich przypadków (przesłanek) usuwania tych danych, a kwestie te mogą być dookreślone w akcie rangi podustawowej.<sup>52</sup>

Jednocześnie odnośnie zasady określoności wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP należy wskazać na następujące zasady wypracowane w praktyce orzeczniczej TK:

1. Ocena dopuszczalności posługiwania się przez ustawodawcę pojęciami ocennymi, również w przepisach o charakterze karnym (sankcyjno-represyjnym), powinna następować *in casu*. W ujęciu abstrakcyjnym można jedynie formułować pewne ogólne kryteria, na podstawie których ocena taka powinna następować. (wyrok z 28 czerwca 2005 r., SK 56/04).
2. Zasada określoności wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego nie wyklucza *a priori* posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jeżeli ich desygnaty można ustalić. Znaczenie zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji nie może być jednak ustalane arbitralnie. Dlatego użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o jego wypełnieniu (wyroki z: 28 czerwca 2005 r., SK 56/04 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, 23 marca 2006 r., K 4/06 i 23 października 2010 r., Kp 1/09).
3. Zasada określoności nakazuje z ostrożnością posługiwać się wszelkiego rodzaju wyrażeniami i zwrotami niedookreślonymi, nie da się nigdy całkowicie wyeliminować takich wyrażen i zwrotów z przepisów prawa obowiązującego (uchwała z 6 listopada 1991 r., W 2/91 oraz wyroki z: 15 września 1999 r., K 11/99, 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, 17 października 2000 r., SK 5/99). Posługiwanie się w prawie pojęciami nieostrymi nie zawsze jest uchybieniem legislacyjnym. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej za ich pomocą stanowi jedyne rozsądne wyjście.
4. Zwroty (pojęcia) niedookreślone i nieostre istnieją w każdym systemie prawnym. Nie jest bowiem możliwe skonstruowanie przepisów, które wykluczałyby jakkolwiek margines swobody odczytania. (...) niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter „kwalifikowany”, (wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 10 czerwca 2009 r., SK 54/08).

<sup>51</sup> Zob. *Proces prawotwórczy ...*, op. cit., s. 42

<sup>52</sup> Por. „Zasady te gwarantują jednakże, że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego przez ustawę, nie zaś, że ustawa taka będzie zawierała opis każdego możliwego zachowania, które wyczerpuje znamiona tego czynu (wyroki z: 28 lipca 2009 r., P 65/07, 9 czerwca 2010 r., SK 52/08 i 1 grudnia 2010 r., K 41/07) w op. cit. *Proces prawotwórczy ...*, s. 42.

5. Należy przyjąć, że jeśli w ogóle klauzule generalne i zwroty niedookreślone mają być dozwolonym instrumentem polityki legislacyjnej, to przede wszystkim właśnie niezawisłe sądy powinny być powoływane do ustalania *in casu* desygnatów klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych. Jest to swoista rękojmia sprawiedliwości proceduralnej i rządów prawa, do których art. 2 Konstytucji niewątpliwie nawiązuje (wyrok z 8 maja 2006 r., P 18/05).
6. Samo posłużenie się zwrotami niedookreślonymi nie narusza *per se* konstytucyjnej zasady rzetelnej legislacji.
7. Pragmatyczna trudność w ustalaniu desygnatów zwrotów niedookreślonych, zastosowanych w ocenianej regulacji, nie może być uznana za wystarczającą podstawę orzeczenia niekonstytucyjności przepisu.
8. Posługiwanie się zwrotami niedookreślonymi jest tradycyjną techniką ustawodawczą, niebudzącą zastrzeżeń z punktu widzenia dookreśloności przepisów, które takimi zwrotami się posługują, jeżeli tylko zachowane są gwarancje proceduralne dotyczące wypełniania tych zwrotów realną treścią. Orzeczenia sądowe (podjęte w ramach prawidłowo prowadzonego postępowania i prawidłowo uzasadnione) zapewniają istnienie tych gwarancji (wyrok z 8 maja 2006 r., P 18/05).

Na podstawie powyższych zasad zarzuty Rzecznika dotyczące niezgodności art. 20 ust. 17 z art. 2 Konstytucji RP nie potwierdzają się. Wyrażenie „dane zbędne” jest samo w sobie niedookreślone, ale niniejszy zwrot należy odczytywać w kontekście normatywnym przepisów art. 20 ustawy o Policji w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1 – 4, a także w kontekście normatywnym przepisów § 11 rozporządzenia MSWiA. Już wyrażenie „dane niezbędne dla realizacji zadań ustawowych Policji” dodać należy dotyczy tych zadań, które mieszczą się w zakresie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nadaje określoną, realną treść normatywną, z której wynika, że Policja będzie przechowywać dane (zgromadzone legalnie zgodnie z art. 20 ust. 1, 2a, 2b, 2aa, 2ab, 2b i 2c ustawy o Policji) dla ochrony zdrowia, życia ludzi i mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w celu zapobiegania popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym, a także w celu wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców. *De facto* Policja przechowuje dane w celu zapewnienia praw i wolności, których ochrona jest elementem społeczeństwa demokratycznego i celem demokratycznego państwa prawnego. Zaś kontekst normatywny art. 20 ust. 17 w zw. z ust. 2a wskazuje, iż Policja przechowuje dane o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych przez ustawę jako przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, osobach o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swoją tożsamość oraz o osobach poszukiwanych, także bez ich wiedzy i zgody.

A zatem nieokreśloność wyrażenia „dane niezbędne” lub „dane zbędne” jest wypełniana realną i normatywną treścią w procesie stosowania prawa i jego wykładni, przy uwzględnieniu zwykłych obowiązujących reguł językowej, funkcjonalnej, systemowej i celowościowej. To uzasadnia, iż przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji jest zgodny z zasadą określoności oraz zasadą bezpieczeństwa prawa i zaufania obywateli do prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, bezpieczeństwo i porządku publicznego, wolności i praw człowieka i obywatela, w tym praw innych osób, ochrona życia i zdrowia należą do obowiązków państwa. Obowiązki te znajdują odzwierciedlenie w art. 1 ust. 2 pkt 1 – 4 ustawy o Policji. Zapewnienie realizacji tych obowiązków może być uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawnym, w płaszczyźnie przesłanek prowadzących do ograniczania korzystania z wolności i praw jednostki na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka. Wymogiem konstytucyjnym jest to, by sprostaly one testowi „konieczności w demokratycznym państwie prawnym”. Nie wystarczy ich celowość, użyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę. Nie ma rozstrzygającego znaczenia argument, że podobne środki są stosowane w innych państwach. Usprawiedliwione jest stosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronią wartości istotne w państwie demokratycznym, i to w sposób (bądź w stopniu), który nie mógłby zostać

osiągnięty przy stosowaniu innych środków. Jednocześnie winny to być „środki najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają – w wyniku stosowania tych środków – ograniczeniu”.<sup>53</sup> Dodać należy, iż zarówno przepisy prawa Unii Europejskiej<sup>54</sup>, jak również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>55</sup> dla spełnienia zasady proporcjonalności w zakresie wkroczenia w sferę prywatności i autonomii informacyjnej jednostki nie wymaga określenia *sensu stricte* terminów przechowywania informacji. Wymagane jest natomiast określenie wymogu okresowej weryfikacji gromadzonych informacji, przesłanek ich usuwania oraz usuwanie informacji zawierających dane wrażliwe jak m.in. dane DNA w przypadku uniewinnienia osoby lub umorzenia postępowania.

Spełnienie powyższych standardów może się przejawiać w zagwarantowaniu instrumentów kontroli sposobu przechowywania i weryfikacji danych oraz sposobu usuwania danych zbędnych dla wykonywania ustawowych zadań. Takie standardy spełnia art. 20 ust. 17 w zw. z ust. 17b i 18 oraz art. 21a – 21e (w zakresie danych DNA) ustawy o Policji oraz w zw. z § 11 rozporządzenia MSWiA ustanawiając obowiązek weryfikacji po zakończeniu sprawy oraz nie rzadziej niż co 10 lat, obowiązek usuwania danych zbędnych dla realizacji zadań ustawowych Policji, czyli danych osoby, która przez okres pomiędzy weryfikacjami nie popełniła nowego przestępstwa, co uzasadnia brak przydatności wykrywczej przechowywanych informacji, a także obowiązek usuwania informacji, jeżeli organ Policji uzyskał informację o prawomocnym uniewinnieniu osoby wyrokiem sądu, lub w przypadku uzyskania informacji o tym, że czynu stanowiącego podstawę wprowadzenia informacji do zbioru nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia, a także gdy, zdarzenie lub okoliczność, w związku z którymi wprowadzono informacje do zbioru, nie ma znamion czynu zabronionego. Potwierdzeniem powyższych standardów jest również realizacja prawa kontroli przetwarzania danych przez osoby, których dane dotyczą, a także przez GIODO i inne organy ochrony prawa, w tym także kontrola sprawowana przez sądy.

Jednocześnie w porządku prawnym obowiązującym w RP przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji nie stanowi wyjątku w zakresie konstrukcji prawnej przechowywania zgromadzonych informacji dla realizacji zadań ustawowych, czego dowodem są podobne do art. 20 ust. 17 uregulowania przyjęte w ustawie o CBA, ustawie o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, ustawie o Straży Granicznej, czy też ustawie o Służbie Celnej.

Nie bez znaczenia dla orzekania konstytucyjności art. 20 ust. 17 z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a zarazem wywodzącą się z tego przepisu zasadą proporcjonalności jest orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) dotyczące dopuszczalnej ingerencji w prawa i wolności człowieka oraz obywatela.

Orzecznictwo ukształtowane na gruncie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 i jej Protokołów dodatkowych przy określaniu dopuszczalności granic ingerencji w korzystanie z względnych praw jednostki również koncentruje się na zgodności tej ingerencji z trzema kryteriami jej dopuszczalności. Po pierwsze, działania lub zaniechania państwa muszą być legalne tj. muszą mieć podstawę prawną w prawie krajowym, która musi urzeczywistniać określone wymogi jakościowe (wymóg dostępności oraz przewidywalności). Nadto musi istnieć środek prawny pozwalający na ochronę przed arbitralnością państwa. Po drugie ograniczenie musi być dokonane ze względu na ochronę celu uznanego w Konwencji za cel prawowity. Za takie cele uznana została ochrona m.in. bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa publicznego lub dobrobytu gospodarczego kraju, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, ochrona zdrowia i moralności lub ochrona praw i wolności osób. Po trzecie, ograniczenie musi spełniać

<sup>53</sup> Por. uzasadnienie wyroku TK z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, (OTK ZU nr 6/2000, poz. 188, s. 1003 i 1004) oraz wyroku z dnia 23 czerwca 2009 r. sygn. akt K 54/07, (OTK – A Nr 6/A/2009 poz. 86)

<sup>54</sup> m.in. Decyzja ramowa Rady 2008/977/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (Dz. Urz. UE L 350/60 z dnia 30.12.2008 r. str. 60).

<sup>55</sup> Zob. m.in. wyrok Wielkiej Izby Trybunału z dnia 4 grudnia 2008 r., w sprawie S. and Marper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu –skargi nr 30562/04 i 30566/04 (w) Przegląd orzecznictwa europejskiego dotyczącego spraw karnych, zeszyt nr 3-4/2008, Biuro Studiów i Analiz, Dział Prawa Europejskiego, publ. na [www.sn.pl/orzecznictwo/index.html](http://www.sn.pl/orzecznictwo/index.html).

kryterium konieczności w społeczeństwie demokratycznym, a więc musi za nim pilna potrzeba ochrony celu prawowitego oraz musi być ono dokonane z uwzględnieniem kryterium proporcjonalności między tym celem a zastosowanym środkiem. W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie chodzi o użyteczność, czy zasadność ale o nieodzowność, za którą musi przemawiać pilna potrzeba społeczna. Dodatkowo te konieczność ingerencji należy odnieść do społeczeństwa demokratycznego, którego konstytutywnymi cechami jest pluralizm, tolerancja oraz otwartość umysłu/otwartość na inne poglądy.<sup>56</sup>

Z zakazu arbitralnej ingerencji państwa w prawa i wolności człowieka oraz obywatela wynika generalny obowiązek negatywny państwa, jednakże w uzupełnieniu tegoż negatywnego obowiązku występuje obowiązek pozytywny państw – stron Konwencji wymagany przez ETPCz, którego istotą jest obowiązek podejmowania odpowiednich kroków celem zapewnienia skutecznej i rzeczywistej ochrony prawom i wolnościom konwencyjnym. W świetle najnowszego orzecznictwa ETPCz dualizm obowiązków państw – stron Konwencji wynika z ich generalnego obowiązku zapewnienia każdemu człowiekowi praw i wolności (art. 1 EKPCz). Trybunał pierwszoplanowe znaczenie przypisuje obowiązkom negatywnym, *expressis verbis* wpisanym w strukturę normatywną konwencyjnych praw i wolności, zaś obowiązki pozytywne postrzega w sposób dorozumiany (domniemy; drugoplanowy) nie wykluczając jednocześnie samoistnej odpowiedzialności państw z tytułu ich niedopełnienia. Obowiązki pozytywne powinny być wykonane z należyta starannością (*due diligence*), zaś dochowanie wymaga podejmowania skutecznych środków bez zbędnej zwłoki oraz które w danej sytuacji i momencie są adekwatne. **Obowiązki pozytywne mogą też pociągać za sobą konieczność przyjęcia środków, które swym działaniem obejmować będą nawet sferę stosunków pomiędzy jednostkami. Wynika z nich zobowiązanie do podejmowania działań ukierunkowanych na ochronę podmiotów uprawnionych przed wszelkimi bezprawnymi naruszeniami, niezależnie od tego czy tych naruszeń dokonują organy władzy publicznej, czy też podmioty prywatne.**<sup>57</sup>

Trybunał podkreśla, że obowiązki pozytywne nie mogą być niemożliwe do wykonania lub nieproporcjonalne, jak również Trybunał nie przypisuje im absolutnego charakteru. Obowiązki te zostały określone na tle ochrony życia, mianowicie zagrożenie życia musi być skonkretyzowane, tj. rzeczywiste i bezpośrednie. Tym samym nie każde twierdzenie o zagrożeniu życia rodzi obowiązek podjęcia działań pozytywnych. Natomiast dla odpowiedzialności państwa z tytułu niedopełnienia obowiązków pozytywnych kluczowe jest ustalenie:

- czy państwo wiedziało albo powinno wiedzieć o istnieniu realnego i bezpośredniego ryzyka dla życia konkretnej osoby ze strony osób trzecich dopuszczających się czynów kryminalnych,

- czy państwo dopełniło obowiązku podjęcia działań będących w zakresie jego kompetencji,

- czy państwo dopełniło obowiązku podjęcia działań, po których – przy rozsądnej ocenie – można się było spodziewać, że doprowadzą do uniknięcia tego ryzyka.

Te trzy pytania konstytuują tzw. test obowiązków pozytywnych państw. Co ważne ETPCz podkreśla, że w ocenie wykonywania obowiązków pozytywnych przez państwa – strony Konwencji stosuje takie same reguły, jak przy ocenie wykonywania obowiązków negatywnych. Ta zbieżność dotyczy zasadniczo kryterium konieczności i powiązanych z nim trzech zasad – doktryn<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Zob. E. H. Morawska, K. Gałka: „Standardy Ochrony Praw Człowieka w Prawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza wiodących spraw polskich”, Warszawa 2011, publ. na <http://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/opracowania-i-analizy-standardy-w-zakresie-ochrony-praw-czlowieka/> - str. 7 – 18 oraz przywołane tam orzecznictwo ETPCz

<sup>57</sup> Op. cit. *Ibidem*.

<sup>58</sup> zob. op. cit. *Ibidem* m.in. Pierwszą z nich jest doktryna zachowania sprawiedliwej równowagi (*fair balance*) między interesem jednostki a interesem społeczeństwa jako całości, drugą doktryna pilnej potrzeby społecznej (*pressing social need*), trzecią zaś doktryna marginesu swobody oceny (*margin of appreciation*). Pierwszą zasadę łączy się z regułami wykładni funkcjonalnej Konwencji tj. z wykładnią na rzecz urzeczywistniania praw człowieka i podstawowych wolności czyli *pro homine* oraz na rzecz ochrony (promocji) społeczeństwa demokratycznego tzw. wykładnie *pro democratiae*. Wyrazem dyrektywy *pro homine* jest zasada skuteczności w świetle której ochrona praw i wolności na gruncie Konwencji powinna być rzeczywista i skuteczna, a

Powyższe kwestie dotyczące zasad dopuszczalnej ingerencji w prawa i wolności ukonstytuowane w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: Konwencja) a także dotyczące zakresu i zasad kontroli sprawowanej przez ETPCz można odnieść do kwestionowanego przepisu art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, a także wzorców kontroli określonych w art. 2, art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 4 Konstytucji RP. Ze wskazanych przepisów konstytucyjnych wynikają zarówno obowiązki negatywne państwa jak i obowiązki pozytywne organów władzy publicznej, których celem jest zapewnienie skutecznej i rzeczywistej ochrony prawom i wolnościom człowieka oraz obywatela. Bowiem prawa i wolności wyrażone w Konstytucji RP znajdują odzwierciedlenie w prawach i wolnościach ustanowionych w Konwencji, a zatem dla zachowania zgodności zasad dopuszczalnej ingerencji w prawa i wolności człowieka określone w Konstytucji niezbędne jest również zachowanie wypracowanych przez ETPCz zasad dopuszczalnej ingerencji w prawa i wolności, których źródłem i gwarantem jest Konwencja. Wprawdzie ETPCz bada konkretne przypadki, w których mogło nastąpić bądź nastąpiło naruszenie przepisów Konwencji przez państwo zarówno w aspekcie obowiązków negatywnych, jak i obowiązków pozytywnych, a nie odnosi się ogólnie do zgodności poszczególnych krajowych rozwiązań prawnych z przepisami Konwencji, jednakże poprzez orzecznictwo ETPCz sprawdza, czy prawo krajowe jest interpretowane, stosowane i czy skutki tego prawa są zgodne z zasadami Konwencji oraz czy jest interpretowane tak, jak w orzecznictwie Trybunału, orzecznictwo przyczynia się de facto do harmonizacji krajowych porządków prawnych z prawem Konwencji.

Odnosząc wypracowane na gruncie orzecznictwa ETPCz zasady dopuszczalnej ingerencji w prawa i wolności człowieka oraz obywatela można stwierdzić, iż przepis art. 20 ust. 17 w zw. z ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji stanowi zarówno wykonanie obowiązków negatywnych, bowiem stanowi ingerencje w prawa i wolności oraz realizuje obowiązki pozytywne państwa zmierzające do skutecznej, proporcjonalnej i nie iluzorycznej ochrony praw i wolności. Z jednej strony zatem przepisy art. 20 ust. 17, tak jak i ust. 1, 2a i 2b art. 20 ustawy o Policji ingerują w prawa i wolności obywatelskie, tj. w prawo do prywatności i prawo do autonomii informacyjnej, z drugiej strony zmierzają do skutecznej realizacji praw i wolności tj. prawa do bezpieczeństwa osobistego, prawa do bezpieczeństwa i porządku publicznego, prawa do ochrony życia i mienia. Kwestionowany przepis art. 20 ust. 17 wraz z przepisami art. 20 ust. 17b i ust. 18 ustawy o Policji spełnia kryteria dopuszczalności granic ingerencji w korzystanie z względnych praw jednostki, stanowiąc jednocześnie zgodne z prawem wykonanie obowiązków negatywnych państwa w zakresie ingerencji w prawa i wolności. Przepisy art. 20 ust. 17 w zw. z ust. 1, 2a, 2b, 2c, 17b i 18 stanowią podstawę prawną ingerencji Policji w prawo do prywatności i autonomii informacyjnej poprzez możliwości

---

nie teoretyczna i iluzoryczna. Natomiast z dyrektywy wykładni funkcjonalnej ETPCz - *pro democratiae*, prawa człowieka postrzegane są jako immanentny element społeczeństwa demokratycznego, a nie jako cel sam w sobie. Dyrektywa ta ma również służyć umocnieniu wartości społeczeństwa demokratycznego, choć prowadzić to może do podporządkowania interesów indywidualnych interesom grup i całego społeczeństwa. Postrzegając to jako zagrożenie dla praw człowieka Trybunał sięga po zasadę sprawiedliwej równowagi, co ma zapewnić sprawiedliwe i właściwe traktowanie mniejszości oraz unikanie jakiegokolwiek nadużywania pozycji dominującej przez większość.

W podobnym kontekście należy odczytywać doktrynę pilnej potrzeby społecznej, u podstaw której leży konieczność ochrony uznanego interesu społecznego. Doktryna ta jest zatem funkcjonalnie związana z zasadą sprawiedliwej równowagi. Ponadto łączy się z oceną kontekstu sytuacyjnego ingerencji i wymaga ustalenia czy zastosowane środki były proporcjonalne do celu prawnego oraz czy przyczyny ingerencji były odpowiednie i wystarczające. Dodatkowo należy ocenić czy podjęte działania zostały oparte na dopuszczalnej ocenie właściwych faktów. Niezbędna jest zatem ocena *ad casum*.

W podstaw formułowania doktryny marginesu swobody oceny leży idea uwzględniania specyfiki danego społeczeństwa i państwa, jego uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i kulturowych (tradycji) oraz szczególnych okoliczności danej sprawy, w tym konkretnych faktów i rzeczywistych warunków sprawy. Granice marginesu swobody oceny są zatem zróżnicowane, co oznacza, iż w zakresie praw i wolności podstawowych poza prawami absolutnymi, przysługuje państwu swoboda oceny, której zakres może być wąski, pewien, bądź szeroki, a nawet bardzo szeroki. Adresatem zawartej w niej swobody są zarówno krajowe władze ustawodawcze, jak też i organy powołane do wykładni i stosowania prawa, w tym organy władzy sądowniczej. Jednakże swoboda ta nie oznacza dobrowolności i podlega rygorystycznemu europejskiemu nadzorowi obejmującemu zarówno prawo, jak i akty jego stosowania. Swoboda ta musi spełniać również cztery wymogi, wymóg zapewnienia skutecznej ochrony praw i wolności, wymóg ochrony fundamentalnych praw i wolności, wymóg ochrony istoty proklamowanych praw i podstawowych wolności w Konwencji, oraz wymóg ochrony podmiotów szczególnie narażonych na naruszenia ich praw.

Co ważne zapewniając państwu swobodę marginesu ocen, Trybunał formułuje wobec organów krajowych wymóg aby postanowienia Konwencji podlegały wykładni dokonywanej w świetle dnia dzisiejszego. Oznacza to, iż mają być one interpretowane zgodnie z regułami wykładni dynamicznej, nakazującymi traktowanie Konwencji w procesie wykładni jako żywego instrumentu.



gromadzenia informacji o określonych w ust. 2a osobach i przechowywania tych informacji przez czas niezbędny dla realizacji zadań Policji. Środkiem kontroli jest kontrola przetwarzania, w tym przechowywania danych przez GIODO oraz kontrola GIODO i sądu usuwania danych zbędnych, nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Celem prawowitym ingerencji są prawa i wolności wyrażone w Konstytucji oraz Konwencji wymienione powyżej, zaś kryterium konieczności w społeczeństwie demokratycznym jest nieodzowność i konieczność przechowywania informacji przez okres niezbędny w celu ochrony tych praw i wolności stanowiących cel prawowity ingerencji – tj. ochrona życia, ochrona praw i wolności innych osób, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ingerencja w prawo do prywatności i autonomii informacyjnej na gruncie art. 20 ust. 17 wydaje się być proporcjonalna względem ochrony innych praw i wolności wymienionych powyżej. Oczywiście jest, iż art. 20 ust. 17 ustawy o Policji nie zwalnia Policji z obowiązku oceny w odniesieniu do każdego przypadku (*ad casum*), czy przechowywanie danego rodzaju informacji rzeczywiście przyczyni się do realizacji celu prawowitego, i czy istnieje owa „pilna potrzeba społeczna ochrony tego celu”. Konieczna jest więc ocena *ad casum* poszczególnych informacji i to ocena dokonywana przez Policję, która to ocena może zostać w każdym czasie poddana kontroli niezależnych organów ochrony prawa. W inny sposób aniżeli przez przechowywanie informacji o osobach określonych w art. 20 ust. 2a w zw. z ust. 2b ustawy o Policji oraz weryfikowanie ich pod kątem ich niezbędności dla realizacji ustawowych zadań nie zostanie zrealizowany cel prawowity i jego nieodzowna ochrona.

W odniesieniu do wskazanych przepisów w pełni zasadne i aktualne są również rozwiązania dotyczące obowiązków pozytywnych państwa (organów władzy publicznej – Policji) podejmowanych w celu zapewnienia ochrony i praw i wolności skonkretyzowanych w art. 1 ust. 2 pkt 1 – 4 ustawy o Policji, a których źródłem jest Konstytucja RP (m.in. art. 5, 31, 38 Konstytucji) oraz Konwencja (w szczególności art. 2 i art. 8 Konwencji). Prawa i wolności człowieka są jak wskazuje ETPCz immanentnym elementem społeczeństwa demokratycznego a nie celem samym w sobie. A zatem przepisy art. 20 ustawy o Policji służąc ochronie tych praw realizują zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej.

Poddając obowiązki pozytywne tym samym kryteriom co obowiązki negatywne (legalna podstaw urzeczywistniająca określone wymogi jakościowe i zawierająca środek prawny ochrony przed arbitralnością, cel prawowity z Konwencji, konieczność w społeczeństwie demokratycznym – pilna potrzeba społeczna ochrony celu prawowitego), test konieczności obowiązków pozytywnych<sup>59</sup> należy przeprowadzić również w odniesieniu do obowiązków jakie spoczywają na Policji w kontekście realizacji zadań określonych w art. 1 ust. 2 pkt 1 – 4 ustawy o Policji, i z którymi wiąże się art. 20 ust. 17 dotyczący przechowywania danych osobowych zebranych w celach wykrywczych, tak długo, dopóki jest to niezbędne dla realizacji tych zadań oraz obowiązek usuwania danych zbędnych. Poddając wymieniony przepis wskazanym powyżej pytaniom można dojść do wniosku, iż bez możliwości gromadzenia i przechowywania informacji, tak długo, jak to jest niezbędne dla realizacji zadań Policji polegających na ochronie życia i zdrowia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, wykrywaniu przestępstw i ścigania ich sprawców (które to zadania cechują się nieprzewidywalnością, poufnością, ocennością, niezwłocznością działania, ale także wymagają staranności, wiedzy w postaci informacji, analizy oraz odpowiedzialności za zbędną zwłokę oraz brak stosownych informacji pozwalających uniknąć zagrożeń lub je zminimalizować) Policja nie byłaby w stanie spełnić wyznaczonych przez ETPCz kluczowych kryteriów składających się na dopełnienie obowiązków pozytywnych. A zatem Policja nie dopełniałaby obowiązków pozytywnych jakie spoczywają na niej w zakresie realizacji praw i wolności wyrażonych w Konstytucji RP i w Konwencji. Z tych względów wydaje się, iż przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji realizuje obowiązki pozytywne stanowiąc

---

<sup>59</sup> Por. Test wg. kryteriów określonych na str. 48 tj. kluczowe jest ustalenie:- czy państwo wiedziało albo powinno wiedzieć o istnieniu realnego i bezpośredniego ryzyka dla życia konkretnej osoby ze strony osób trzecich dopuszczających się czynów kryminalnych, - czy państwo dopełniło obowiązku podjęcia działań będących w zakresie jego kompetencji,- czy państwo dopełniło obowiązku podjęcia działań, po których – przy rozsądnej ocenie – można się było spodziewać, że doprowadzą do uniknięcia tego ryzyka.

skuteczny i proporcjonalny środek ochrony praw i wolności określonych w Konstytucji RP i Konwencji, w tym prawa do ochrony życia, bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ponadto art. 20 ust. 17 w zw. z ust. 1, 2a, 2b ustawy o Policji wydaje się zachowywać dyrektywę sprawiedliwej równowagi (*fair balance*) między interesem jednostki a interesem społeczeństwa jako całości tzn. ogranicza interes jednostki tj. prawo do prywatności celem ochrony interesów społeczeństwa, ich praw i wolności związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, ochroną życia i zdrowia. Wskazane przepisy wydają się spełniać wymaganą w odniesieniu do spełnienia obowiązków pozytywnych doktrynę pilnej potrzeby społecznej, u podstaw której leży konieczność ochrony uznanego interesu społecznego, którym jest ochrona życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przepięstwo stanowi bowiem bezpośrednio, zawinione i bezprawne naruszenie wskazanych praw i wolności człowieka, stąd gromadzenie i przechowywanie informacji o przestępstwach i osobach popełniających te przestępstwa stanowi uznany interes społeczny w rozumieniu orzecznictwa ETPCz. Z tego też względu podstawowym kryterium weryfikacji przechowywanych danych przez Policję jest potencjalna, realna możliwość popełnienia przestępstwa, w rozumieniu art. 115 k.k. przez osobę, która już dopuściła się przestępstwa (§ 11 ust. 1 rozporządzenia MSWiA). Przechowywanie informacji przez Policję jako wypełnienie obowiązków pozytywnych dla ochrony praw i wolności chociażby wyrażonych w zasadzie zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji) i weryfikacja informacji pod kątem usuwania danych zbędnych - celem zapewnienia równowagi społecznej oparte są na dopuszczalnej ocenie właściwych faktów i przeprowadzane *ad casum*. Dokonanie oceny przydatności informacji, ich niezbędności dla realizacji zadań Policji wymaga uwzględnienia szczególnych okoliczności danej sprawy, w tym konkretnych faktów i rzeczywistych warunków, okoliczności dodatkowych dotyczących osoby oraz kryteriów uwarunkowań środowiskowych stąd ocena (weryfikacja) nieodzowności ingerencji w prawo do prywatności na gruncie art. 20 ust. 17 ustawy o Policji pozostaje w granicach marginesu swobody oceny przyznanego Policji. Doktryna marginesu swobody oceny składa się na test obowiązków pozytywnych a jej spełnienie wymaga zapewnienia skutecznej ochrony praw i wolności, wymogu ochrony fundamentalnych wartości i praw, wymogu ochrony istoty proklamowanych praw i podstawowych wolności w Konwencji, oraz wymogu ochrony podmiotów szczególnie narażonych na naruszenia ich praw. W zakresie tak przedstawionych wymogów marginesu swobody oceny art. 20 ust. 17 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1 – 4 (odczytywanym w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) pozostaje w granicach ww. marginesu swobody oceny.

Mając na uwadze powyższe poddając art. 20 ust. 17 zasadom wynikającym z orzecznictwa ETPCz dotyczącym oceny dopuszczalności ingerencji w prawa i wolności z Konwencji oraz przenosząc te zasady ogólnie do spełnienia przez art. 20 ust. 17 w zw. z ust. 1, 2a, 2b, 2c, 17b, 18 i 19 ustawy o Policji oraz w zw. z § 11 rozporządzenia MSWiA testu tej dopuszczalności – wydaje się uzasadnione twierdzenie, iż przepisy te mogą i przyczyniają się do urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej i idei demokratycznego państwa prawnego. Ochrona praw człowieka stanowiąca element społeczeństwa demokratycznego jest podstawowym celem Rzeczypospolitej Polskiej, a ochrona życia i zdrowia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra i ochrona bezpieczeństwa oraz porządku publicznego (wykrywanie przestępstw i ściganie ich sprawców) jest celem Policji i tym celom służy gromadzenie, przetwarzanie i przechowywanie informacji przez ten organ władzy publicznej. Ochrona tych praw i wolności następuje poprzez ingerencję w prawo do prywatności jednostki i jej autonomii informacyjnej oraz może prowadzić do naruszeń ze strony władzy, jednakże uwzględniając uwarunkowania społeczne, historyczne, hierarchię praw i wolności oraz konieczność w społeczeństwie demokratycznym (nieodzowność ochrony praw fundamentalnych i ich istoty) ingerencja w prawo do prywatności na gruncie art. 20 ust. 17 w zw. z ust. 1, 2a, 2b, 17b, 18 i 19 ustawy o Policji w celu ochrony praw i wolności (w tym prawa do prywatności) innych osób oraz w celu ochrony innych praw proklamowanych w Konstytucji RP oraz Konwencji aniżeli prawo do prywatności i prawo do autonomii informacyjnej jest proporcjonalna i dopuszczalna na gruncie tych aktów prawa.

Dla przykładu w przypadku prawa do życia (art. 2 Konwencji), Konwencja nakłada negatywny obowiązek zakazu umyślnego pozbawiania życia przez państwo. Natomiast obowiązek pozytywny obejmuje nakaz podejmowania odpowiednich działań, których celem jest zapewnienie skutecznego korzystania z praw i wolności proklamowanych w Konwencji. Obowiązek ten pociąga za sobą m.in. nakaz podjęcia odpowiednich działań przez funkcjonariuszy w sytuacji realnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia jednostki, o którym państwo wiedziało lub powinno wiedzieć, a także wymóg odpowiedniego zaplanowania, przeprowadzania oraz kontrolowania przebiegu akcji sił policyjnych<sup>60</sup>. Nie ulega wątpliwości, iż dla realizacji tych obowiązków zapewniających skuteczność ochrony prawa do życia nieodzowne jest gromadzenie i przechowywanie informacji o osobach popełniających przestępstwa, ich analiza i weryfikacja w procesie wykrywczym, identyfikacyjnym oraz w ramach czynności ścigania, zapobiegania i zwalczania przestępstw. Podobnie obowiązki można sformułować w przypadku ochrony praw i wolności innych osób, ochrony bezpieczeństwa publicznego, ochrony porządku i zapobiegania przestępstwom.

Poza tym uwzględniając obecne uwarunkowania prawne, ustrojowe, społeczne, zagrożenie przestępczością, terroryzmem, nowe metody i formy działania sprawców dla skuteczności i realnej możliwości realizacji zadań ustawowych Policji przechowywanie informacji przez okres niezbędny dla ich realizacji z obowiązkiem cyklicznej weryfikacji i obowiązkiem usuwania danych zbędnych w ocenie Policji wydaje się spełniać zasadę proporcjonalności w demokratycznym państwie prawnym, przyczyniając się do realizacji idei społeczeństwa demokratycznego. Z tych względów przywołując regułę wykładni dynamicznej w odniesieniu do Konstytucji, tak jak to ETPCz traktuje Konwencję wydaje się właściwe twierdzenie, iż art. 20 ust. 17 w zw. z ust. 1, 2a, 2b, 17b, 18 i 19 spełnia wzorce z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP jak również z art. 2 Konstytucji RP.

Regulacja art. 20 ust. 17 w zw. z ust. 1, 2a, 2b, 2c, 17b i ust. 18 oraz w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1 – 4 i art. 21a – 21e ustawy o Policji pozostaje zatem zgodna z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.<sup>61</sup>

Odnosząc się do zgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP należy wskazać na te same argumenty, jakie powołane zostały szczegółowo przy ocenie braku formalnych podstaw do orzekania w przedmiocie zgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym.

## **Ustawa a rozporządzenie**

Ponadto § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach nie jest niezgodny z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, biorąc pod uwagę zwłaszcza delegację z art. 20 ust. 19 ustawy o Policji.

Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do zależności pomiędzy ustawą a rozporządzeniem stanowi, że do wyłączności ustawy należą sprawy o istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela (zob. wyrok z 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154). Akty wykonawcze regulować powinny natomiast zasadniczo kwestie o charakterze technicznym, funkcjonalnie uzupełniając ustawę. Przekazane mogą być do unormowania w drodze rozporządzenia wyłącznie sprawy niemające istotnego znaczenia ani z punktu widzenia realizacji tych praw, ani z punktu widzenia założeń ustawy udzielającej upoważnienia (sygn. K 36/06). Jednocześnie rozporządzenie jest wydawane wyłącznie w celu wykonania ustawy, w związku z czym oba akty muszą być względem siebie komplementarne, choć każdemu z nich przypisuje się

---

<sup>60</sup> Zob. *op. cit.*, s. 47

<sup>61</sup> Zob. przepisy ustaw wskazane s 25.

odrębną treść<sup>62</sup>. Jak zauważył Trybunał we wcześniejszym orzecznictwie, „ustawa wraz z aktem wykonawczym tworzy całość zaprogramowaną przez ustawę i kompleksowo reguluje pewien zakres stosunków społecznych” (wyrok z 21 czerwca 1999 r., sygn. U. 5/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 99).<sup>63</sup>

Zgodnie z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa. Zaś kwestionowane przez Rzecznika przepisy § 11 ust. 1. 2 i 3 stanowią: „1. Administrator zbioru dokonuje oceny przydatności informacji w prowadzonych postępowaniach w sposób systematyczny, po zakończeniu sprawy, w ramach której informacje zostały wprowadzone do zbioru, a następnie okresowo, z częstotliwością co najmniej raz na 10 lat.

2. Przy dokonywaniu oceny, o której mowa w ust. 1 informacje uznaje się za nadal przydatne, jeżeli na ich podstawie nie można wykluczyć możliwości popełnienia w przyszłości przez osobę, której dotyczą, czynu zabronionego w rozumieniu art. 115 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.

3. Administrator zbioru usuwa informacje zgromadzone w zbiorze:

- 1) po uzyskaniu wiadomości, że zdarzenie lub okoliczność, w związku z którymi wprowadzono informacje do zbioru, nie ma znamion czynu zabronionego;
- 2) jeżeli uzna dane informacje za zbędne w realizacji zadań ustawowych Policji albo uzna ich za przydatne w prowadzonych przez Policję postępowaniach.”

O ile przepisy § 11 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 stanowią przedmiot ustawy tj. art. 20 ust. 17 i ust. 17b ustawy o Policji - powielając te przepisy ustawowe co może stanowić o niezgodności z zasadami techniki prawodawczej takiego sposobu regulacji, o tyle przepisy te nie naruszają w takim kształcie i treści normy z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP. Jeżeli bowiem te same normy prawne jak z § 11 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 można wyodrębnić z art. 20 ust. 17 i ust. 17b ustawy o Policji to wymóg ustawy dla zasad i trybu gromadzenia informacji jest spełniony, a zatem przepisom § 11 ust. 1 i 3 nie można zarzucić niezgodności z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP. Jedynym zarzutem dla § 11 ust. 1 i 3 pkt 1 rozporządzenia jest niezgodność z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), gdyż przepisy te powielają przepisy ustawy, a ocena takich nieprawidłowości nie należy do kompetencji Trybunału. Poza tym jak wskazano wcześniej owe nieprawidłowości pomiędzy § 11 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 rozporządzenia MSWiA a art. 20 ust. 17 i ust. 17b ustawy o Policji wynikają ze zmiany tych przepisów ustawy o Policji, a których głównym celem było przeniesienie na grunt ustawy regulacji zawartych w § 11 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 rozporządzenia. Z tych względów tym bardziej należy uznać zbędność orzekania w przedmiocie niezgodności § 11 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 rozporządzenia ze wzorcem z art. 51 ust. 5 Konstytucji, albo orzec o jego zgodności z tym wzorcem a to z uwagi na ww. przepisy ustawy o Policji regulujące tożsame kwestie bezpośrednio w ustawie.

Art. 20 ust. 17 ustawy o Policji stanowi, iż dane osobowe zebrane w celu wykrycia przestępstwa przechowuje się przez okres niezbędny do realizacji ustawowych zadań Policji. Organy Policji dokonują weryfikacji tych danych po zakończeniu sprawy, w ramach której dane te zostały wprowadzone do zbioru, a ponadto nie rzadziej niż co 10 lat od dnia uzyskania lub pobrania informacji, usuwając zbędne dane. Zaś art. 20 ust. 17b stanowi, iż dane osobowe, o których mowa w ust. 17, usuwa się, jeżeli organ Policji powziął wiarygodną informację, że:

- 1) czynu stanowiącego podstawę wprowadzenia informacji do zbioru nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia;
- 2) zdarzenie lub okoliczność, w związku z którymi wprowadzono informacje do zbioru, nie ma znamion czynu zabronionego;
- 3) osoba, której dane dotyczą, została uniewinniona prawomocnym wyrokiem sądu.

---

<sup>62</sup> Zob. K. Działocha, Komentarz do art. 92, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 2, Warszawa 2001, s. 29).

<sup>63</sup> Zob. *Proces prawotwórczy... op. cit.*, s. 42.

Istotny dla oceny prawidłowości regulacji § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia MSWiA względem wzorca z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP jest również wyrok TK z dnia 19 maja 2009 r. sygn. akt K 47/07 (publ. OTK – A nr 5/2009 poz. 68), zgodnie z którym w ocenie Trybunału Konstytucyjnego **nie budzi wątpliwości decyzja ustawodawcy o przeniesieniu spraw dotyczących sposobów określania wartości nieruchomości do materii rozporządzenia, gdyż uregulowane w ten sposób sprawy nie wkraczają w sferę wolności i praw człowieka i obywatela, stanowiąc jedynie narzędzie realizacji prawa do odszkodowania za wyłączone nieruchomości.**

Podobnie jak we wskazanym orzeczeniu można orzec względem § 11 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 rozporządzenia MSWiA, bowiem przepisy te również regulują sposoby określania przydatności informacji zgromadzonych na podstawie ustawy i w jej zakresie, nie wkraczając w sferę wolności i praw człowieka oraz obywatela. W rezultacie przepisy te stanowią narzędzie realizacji prawa do:

- 1) przechowywania danych zebranych w celach wykrywczych przez okres niezbędny do realizacji ustawowych zadań Policji; oraz
- 2) weryfikacji tych danych po zakończeniu sprawy, w ramach której dane te zostały wprowadzone do zbioru, a ponadto nie rzadziej niż co 10 lat od dnia uzyskania lub pobrania informacji; oraz
- 3) usuwania zbędnych danych - w wyniku weryfikacji, o której mowa w pkt 2 z uwzględnieniem niezbędności przechowywania danych dla realizacji ustawowych zadań Policji.

Mając powyższe na uwadze również § 11 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 uznać można za zgodny ze wzorcem z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

Niezależnie od przeszkód formalnoprawnych w zakresie orzekania o konstytucyjności § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia MSWiA uznać należy, iż przepis ten spełnia gwarancje z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

Warto wskazać także, iż konstytucyjna zasada wyłączności ustawy w sferze praw człowieka nie wyklucza przekazywania do unormowania, w drodze rozporządzeń spraw, które nie mają istotnego znaczenia dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Upoważnienie do wydania rozporządzenia regulującego niektóre sprawy związane z urzeczywistnieniem wolności i praw konstytucyjnych musi spełniać wymagania określone w art. 92 Konstytucji, a jednocześnie samo rozporządzenie musi być zgodne z warunkami określonymi w wymienionym przepisie konstytucyjnym<sup>64</sup>. Zaś w sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy.<sup>65</sup>

Nie bez znaczenia dla rozpatrywanej sprawy są również wyroki TK z: 16 czerwca 1998 r., U 9/97 i z dnia 1 września 1998 r., U 1/98, wywodzące, iż podustawowe akty prawne mogą zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji, zastrzeżonej do materii ustawowej, pod warunkiem, że spełniają wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Akty podustawowe mogą zatem zawierać wyłącznie regulacje uzupełniające to, co uregulowane zostało w ustawie i tylko w zakresie nie przesądzającym o istotnych elementach konstrukcji podatku. Do uregulowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane wyłącznie sprawy nie mające istotnego znaczenia dla konstrukcji danego podatku. **Ustawa może upoważnić organy wykonawcze m.in. do szczegółowego określania ulg i umorzeń oraz podmiotów zwolnionych od podatków, pod warunkiem, że sama określa ogólne zasady w tym zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym.**

<sup>64</sup> Zob. wyrok z 8 lipca 2003 r., P 10/02.

<sup>65</sup> Zob. wyrok z 5 marca 2001 r., P 11/00.

Art. 20 ust. 19 w zw. z ust. 2a, 2b, ust. 17, 17b ustawy o Policji oraz w konsekwencji rozporządzenie MSWiA wydane na tej podstawie w świetle powyższego spełnia te wymogi, gdyż podstawowe zasady, zakres przedmiotowy, podmiotowy, przesłanki materialne gromadzenia, cele przetwarzania i podstawy do przechowywania, weryfikacji i usuwania danych niezbędnych regulują przepisy ustawy o Policji. Rozporządzenie określa natomiast sposób wykonywania oceny, weryfikacji i zasady postępowania z określonymi tej weryfikacji którymi jest przydatność lub jej brak do realizacji zadań ustawowych Policji. § 11 rozporządzenia MSWiA wykonuje przepisy art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, zgodnie z delegacją z art. 20 ust. 19 tej ustawy – m.in. minister właściwy do spraw wewnętrznych określi w drodze rozporządzenia **tryb gromadzenia, sposoby przetwarzania informacji, w tym danych osobowych, o których mowa w ust. 2a, 2aa i 2ab, w zbiorach danych, wzory dokumentów obowiązujących przy przetwarzaniu danych oraz sposób oceny danych pod kątem ich przydatności w prowadzonych postępowaniach, uwzględniając potrzebę ochrony danych przed nieuprawnionym dostępem i przesłanki zaniechania zbierania określonych rodzajów informacji (...)**<sup>66</sup>. Taki sposób regulacji wydaje się uzasadniony również z tego względu, iż przepisy art. 20 ust. 1, 2a, 2b, 2aa, 2ab mogą odnosić się do nieokreślonej ustawami liczby oraz rodzajów zbiorów danych, jeżeli gromadzone w nich informacje będą pozostawały w zakresie przedmiotowym i podmiotowym tych przepisów i zostaną zgromadzone dla realizacji zadań ustawowych Policji. Uregulowana w ten sposób nieokreśloność możliwych zbiorów danych na poziomie ustawy a określenie ich kształtu w akcie rangi podustawowym w tym i sposobów przetwarzania informacji wydaje się spełniać normę z art. 51 ust. 5 Konstytucji, bowiem przy zachowaniu ustawowej regulacji trybu i zasad gromadzenia informacji, w akcie podustawowym uregulowany został sposób, w tym sposób weryfikacji i środki służące do gromadzenia informacji określonych w art. 20 ust. 2a i 2b ustawy o Policji.

## Decyzja o KSIP

Dostrzegając nieprawidłowości w zakresie podstawy prawnej do wydania decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji, jak również niedoskonałości kwestionowanych przepisów § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 pragnę jednocześnie podnieść, iż przepisy te w aktualnym porządku prawnym można uznać za zgodne z art. 87 ust. 1 i z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, gdyż pozostają one w granicach swobody regulacyjnej wyznaczonej zasadą proporcjonalności, którą wykonuje art. 20 ust. 17 ustawy o Policji tzn. przepisy te są zgodne z wymienionymi wzorcami w granicach, w jakich to organy Policji dokonują oceny przydatności przechowywanych informacji, legalnie zgromadzonych na podstawie art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji, a zatem i organy Policji w tym Komendant Główny Policji może określić w sposób wiążący podległych mu policjantów i pracowników Policji kiedy, w jakich okolicznościach poszczególne rodzaje informacji oraz w jaki sposób należy usunąć z KSIP z uwagi na ich nieprzydatność stwierdzoną na podstawie art. 20 ust. 17 ustawy o Policji i w sposób określony w § 11 rozporządzenia MSWiA. Wskazane przepisy dotyczą bowiem sposobu postępowania z osiągniętym wynikiem weryfikacji danych dokonanej w trybie ustawy i rozporządzenia, przy czym różne są wyniki tej weryfikacji i skutki z tym związane w zależności od rodzaju informacji przetwarzanych w KSIP, a które mieszczą się w katalogu wyznaczonym art. 20 ust. 2a i 2b ustawy o Policji.

Ponadto przepisy te należy odnieść do policjantów i pracowników Policji wykonujących czynności techniczne dotyczące przetwarzania informacji w zbiorach Krajowego Systemu

---

<sup>66</sup> Zob. dla przykładu, iż ustawa pozwala na uregulowanie zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji w akcie rangi podustawowej m.in. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych rejestrach (Dz. U. Nr 273, poz. 1616), które szczegółowo reguluje tryb i zasady gromadzenia informacji w poszczególnych rejestrach KRS; oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustroju i organizacji Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz trybu i sposobu udzielania informacji z Krajowego Rejestru Sądowego i wydawania kopii dokumentów z katalogu, a także struktury udostępnianych informacji o podmiotach wpisanych do Rejestru oraz cech wydruków umożliwiających ich weryfikację z danymi w Rejestrze (Dz. U. Nr 297, poz. 1760), które szczegółowo reguluje zasady i tryb udostępniania informacji ze rejestrów KRS.

Informacyjnego Policji. Oczywistym jest, iż przepisy te nie mogą być i nie są podstawą decyzji wobec osób w sprawach realizacji ich praw wynikających z Konstytucji, czy ustawy np. prawa dostępu do zbiorów danych, czy prawa żądania usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą albo żądania usunięcia danych zbędnych w ocenie osoby dla realizacji zadań ustawowych Policji, w tym zakresie bezwzględnie stosuje się przepisy art. 20 ustawy o Policji i odpowiednio art. 32 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 35 ust. 1 u.o.d.o., a także art. 51 ust. 4 Konstytucji RP. Ponadto przepisy decyzji o KSIP nie są prawem powszechnie obowiązującym, a Komendant Główny Policji wydając ową decyzje nie stanowi prawa powszechnie obowiązującego, taki też zamiar nigdy nie był intencją Komendanta Głównego Policji, a wydane przepisy decyzji o KSIP miały mieć wiążący charakter tylko względem policjantów i pracowników Policji, którzy wykonują od strony technicznej i organizacyjnej czynności przetwarzania w zbiorach KSIP.

Zakwestionowane przepisy decyzji o KSIP stanowią:

**§ 114.** Usuwa się informacje o: 1) legitymowaniu osoby - po upływie 5 lat; 2) zatrzymaniu osoby - po upływie 10 lat - od daty zdarzenia w związku z którym dokonano rejestracji w tym zakresie.

**§ 115.** 1. Informacje o wydarzeniu usuwa się po upływie 5 lat od rejestracji.

**§ 116.** 1. Informacje o zgłoszonych nie wykrytych przestępstwach w bazie KSIP usuwa się po upływie: 1) 30 lat, gdy czyn stanowi zbrodnię zabójstwa; 2) 20 lat, gdy czyn stanowi inną zbrodnię; 3) 15 lat, gdy czyn stanowi występki zagrożony karą pozbawienia wolności przekraczającą 5 lat; 4) 10 lat, gdy czyn stanowi występki zagrożony karą pozbawienia wolności przekraczającą 3 lata; 5) 5 lat, gdy chodzi o pozostałe występki. 2. Terminy, o których mowa w ust. 1, biegną od popełnienia przestępstwa.

**§ 117.** 1. Po uprzedniej weryfikacji usuwa się informacje o rejestracji procesowej osoby:

- 1) uniewinnionej prawomocnym wyrokiem sądu;
- 2) co do której zachodzą przesłanki wymienione w § 11 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach, jeżeli od rejestracji upłynęło co najmniej 15 lat, z wyjątkiem przestępstw zakwalifikowanych jako zbrodnie, przeciwko wolności seksualnej i obyczajowości, związanych z handlem ludźmi, przestępczością zorganizowaną, produkcją i obrotem narkotykami lub środkami psychotropowymi;
- 3) zmarłej, jeżeli od daty zgonu upłynęło co najmniej 5 lat;
- 4) powyżej 80 roku życia, jeżeli od ostatniej rejestracji procesowej upłynęło co najmniej 10 lat.

2. Usunięciu ze zbioru podlegają wszystkie informacje związane bezpośrednio z rejestracją osoby, z zastrzeżeniem ust. 3.

3. Informacje dotyczące rysopisu, zdjęcia, daktyloskopii, pobrania próbek biologicznych usuwa się z KSIP wraz z ostatnią rejestracją procesową lub poszukiwaniem osoby.

**§ 118.** Po uprzedniej weryfikacji rejestracji operacyjnej osoby usuwa się informacje o osobie:

- 1) co do której zachodzą przesłanki wymienione w § 11 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach;
- 2) jeżeli od daty zakończenia sprawy upłynęły 3 lata i na jej podstawie prowadzono postępowanie przygotowawcze przeciwko osobie;
- 3) jeżeli od daty zakończenia sprawy upłynęło 5 lat i materiały operacyjne nie potwierdziły działania przestępczego osoby;
- 4) zmarłej, jeżeli od daty zgonu upłynęło co najmniej 5 lat;

- 5) powyżej 80 roku życia, jeżeli od ostatniej rejestracji operacyjnej upłynęło co najmniej 5 lat.

**§ 119.** Po uprzedniej weryfikacji rejestracji operacyjnej podmiotu usuwa się informacje o podmiocie, jeżeli:

- 1) policjant, który zarejestrował informację uznał ją za zbędną do realizacji zadań ustawowych Policji;
- 2) od zakończenia sprawy upłynęły 3 lata i na jej podstawie prowadzono postępowanie przygotowawcze;
- 3) od zakończenia sprawy upłynęło 5 lat i materiały operacyjne nie potwierdziły działania przestępczego podmiotu.

**§ 120.** 1. Po uprzedniej weryfikacji usuwa się informację o rejestracji poszukiwań osoby:

- 1) zmarłej, jeżeli od daty zgonu upłynęło co najmniej 5 lat,
- 2) jeżeli od zakończenia poszukiwań upłynęło co najmniej 5 lat i w ciągu tego okresu nie zarejestrowano żadnej informacji dotyczącej tej osoby;
- 3) jeżeli od zakończenia rejestracji poszukiwań jako osoby zaginionej upłynęło co najmniej 5 lat.

2. Po uprzedniej weryfikacji rejestracji NN osoby, NN zwłok usuwa się zarejestrowane informacje, jeżeli od zakończenia rejestracji upłynęło co najmniej 5 lat.

3. Usunięciu ze zbioru podlegają wszystkie informacje związane bezpośrednio z rejestracją osoby z zastrzeżeniem ust. 4.

4. Informacje dotyczące rysopisu, zdjęcia, daktyloskopii, pobrania próbek biologicznych usuwa się z KSIP wraz z ostatnią rejestracją procesową lub poszukiwaniem osoby.

**§ 121.** Po uprzedniej weryfikacji rejestracji notowań osób lub podmiotów usuwa się informacje, jeżeli:

- 1) od rejestracji upłynęło 5 lat;
- 2) co do których zachodzą przesłanki wymienione w § 11 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach.

**§ 123.** 1 Informacje o naruszeniach przepisów ruchu drogowego wyczerpujących znamiona wykroczenia, usuwa się z chwilą powzięcia informacji o uznaniu wykroczenia za niebyłe, nie później jednak niż:

- 1) w przypadku ukarania grzywną w drodze mandatu karnego:
  - a) gotówkowego - po upływie 2 lat od dnia popełnienia wykroczenia,
  - b) kredytowanego - po upływie 2 lat i 7 dni od dnia popełnienia wykroczenia,
  - c) zaocznego - po upływie 2 lat i 7 dni od dnia popełnienia wykroczenia;
- 2) w przypadku ukarania sprawcy wykroczenia przez sąd - po upływie 2 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli orzeczono środek karny, informacji nie usuwa się przed wykonaniem tego środka.

2. Jeżeli ukarany przed upływem okresów przewidzianych w ust. 1 ponownie naruszył przepisy ruchu drogowego wyczerpując znamiona wykroczenia, dopuszczalne jest tylko jednoczesne usunięcie informacji o wszystkich naruszeniach na zasadach określonych w ust. 1.

3. W przypadku przestępstw w ruchu drogowym informacje w tym zakresie usuwa się po zatarciu skazania zgodnie z art. 107 albo art. 76 Kodeksu karnego.

Odnosząc się do zarzutu Rzecznika o niezgodności powyższych przepisów z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP pragnę stwierdzić, iż poza wszelką wątpliwością pozostaje kwestia, iż decyzja Komendanta Głównego Policji nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego, a w świetle Konstytucji RP Komendant Główny Policji nie jest uprawniony do wydawania takich aktów prawnych. Decyzja ta może dotyczyć podległych Komendantowi Głównemu Policji policjantów i pracowników Policji i taki był cel jej wydania oraz zakres obowiązywania. Decyzja ta jest również w ten sposób stosowana, bowiem stanowi instrukcję wykonywania czynności



przetwarzania w zbiorach KSIP. Przepisy decyzji odwołują się do przepisów art. 20 ust. 2a, 2b i ust. 17 ustawy o Policji oraz do przepisów rozporządzenia MSWiA, w tym również do § 11.

Dodać należy, iż art. 51 ust. 5 Konstytucji odnosi się do zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji. Z kolei art. 51 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi o pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu. Powyższe wymogi spełnia art. 20 ustawy o Policji określając zakres podmiotowy (ust. 2a), przedmiotowy (ust. 2b) gromadzonych informacji, cele gromadzenia informacji, zasady gromadzenia tj. bez wiedzy i zgody, także niejawnie (ust. 1), przesłanki gromadzenia (ust. 2c) oraz zasady przechowywania, weryfikacji i usuwania (ust. 17, 17b i ust. 18). W pozostałym zakresie ustawa w art. 20 ust. 19 pozostawia uregulowanie zasad i trybu gromadzenia informacji o osobach, o których mowa w ust. 2a, 2aa i 2ab w zbiorach danych, a także sposobów oceny danych pod kątem ich przydatności w prowadzonych postępowaniach Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Natomiast § 4 ust. 2 w zw. z § 8 rozporządzenia nakłada na Komendanta Głównego Policji obowiązek zapewnienia funkcjonowania KSIP oraz określenia na podstawie decyzji centralnych zbiorów informacji lub ich zestawów, w których będą przetwarzane informacje określone z art. 20 ust. 2a w zw. z 2b ustawy o Policji. Rozporządzenie w § 4 określa również zakres regulacji, którym ma być objęta decyzja w sprawie prowadzenia danego centralnego zbioru informacji. Zgodnie z § 4 ust. 2 decyzja Komendanta Głównego Policji ma określać

- 1) datę utworzenia i podstawę prawną prowadzenia zbioru;
- 2) cel prowadzenia zbioru i zakres informacji przetwarzanych w zbiorze;
- 3) podmioty odpowiedzialne za prowadzenie zbioru i uprawnione do korzystania ze zbioru;
- 4) procedury nadawania, zmiany i cofania uprawnień dostępu do zbioru (korzystania ze zbioru);
- 5) techniczne i organizacyjne warunki wykonywania czynności służbowych niezbędnych do realizacji ustalonego celu prowadzenia zbioru oraz zapewniających zgodne z prawem efektywne, sprawne i ekonomiczne przetwarzanie informacji zgromadzonych w zbiorze.

Te same warunki stosuje się do prowadzenia zestawu centralnych zbiorów informacji (§ 4 ust. 5 rozporządzenia).

Powyższe zagadnienia reguluje również decyzja nr 167 z dnia 19 marca 2008 r. KGP w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji.

Decyzja o KSIP, w tym kwestionowane przez Rzecznika przepisy tej decyzji mieszczą się w granicach wskazanych powyżej przepisów art. 20 ustawy o Policji oraz rozporządzenia MSWiA. W tym też zakresie decyzja ta wydaje się być zgodna z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, gdyż nawet jeżeli decyzja ta powieli przepisy ustawy lub przepisy rozporządzenia, to nie świadczy to o jej niezgodności z powyższym wzorcem konstytucyjnym, a jedynie o niezgodności z zasadami legislacji. Podobnie jeżeli decyzja ta reguluje sposób usuwania informacji ze zbioru np. notowania, legitymowania, co nie wpływa na generalną zasadę i tryb przetwarzania informacji o osobie określony w art. 20 ustawy o Policji i nadto usunięcie tych informacji nie wpływa na ogólną sytuację osoby, a także pozostaje w granicach kompetencji Komendanta ustalonych ww. przepisami ustawy i rozporządzenie oraz odnosi się do podległych w ramach stosunku służbowego osób, to wydaje się, iż decyzja ta nie jest niezgodna z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

Odnosząc się szczegółowo do § 115 i § 116 decyzji o KSIP pragnę wyjaśnić, iż przepisy te dotyczą informacji o ujawnionych i zaistniałych zdarzeniach mających znaczenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym o popełnionych przestępstwach, wykroczeniach lub wypadkach tonięcia lub samobójstwach, jak również informacje o przestępstwie, jego rodzaju, kwalifikacji prawnej, miejscu popełnienia itp. Przepisy te nie obejmują informacji o osobach określonych w art. 20 ust. 2a ustawy o Policji i nie odnoszą się do danych osobowych. § 116 odnosi się do „przestępstw niewykrytych” a zatem takich, w których sprawca nie został

wykryty (jest niewiadomy). Powyższe przepisy odnoszą się do informacji o faktach, czynach, zdarzeniach itp., a taki rodzaj informacji (nie o osobach) pozostaje poza unormowaniami art. 51 Konstytucji RP. Z tych względów przepisy te nie są niezgodne z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

Przepisy § 114, 120 i 121 decyzji o KSIP stanowią informacje o fakcie legitymowania, zatrzymania, poszukiwania lub notowania i wchodzą w zakres informacji dotyczących kategorii osób określonych w art. 20 ust. 2a ustawy o Policji. W rezultacie informacje o legitymowaniu, notowaniu, poszukiwaniu stanowią rodzaj informacji składających się na informacje o osobach określonych w art. 20 ust. 2a ustawy o Policji. Usunięcie tych informacji nie powoduje zmiany w sytuacji prawnej osób określonych w art. 20 ust. 2a ustawy o Policji., tzn. jeżeli jest podstawa do zgromadzenia informacji o osobach określonych w art. 20 ust. 2a z uwagi na prowadzone postępowanie lub czynności to powyższe informacje mają charakter dodatkowy, subsydiarny względem podstawowych informacji dotyczących np. prowadzonego postępowania przeciwko tej osobie. Usunięcie informacji np. o legitymowaniu nie powoduje usunięcia informacji o osobie. Przepisy te przewidują ponadto wcześniejsze usunięcie informacji aniżeli określone w art. 20 ust. 17 a zatem przemawiają na korzyść osoby. Z punktu widzenia działań Policji informacje zawarte w § 114, 120 i 121 zostają ocenione w trybie art. 20 ust. 17 ustawy o Policji i § 11 rozporządzenia jako przydatne przez czas wskazany w tych przepisach. Wydaje się, iż niniejsze kwestie mogą przemawiać za zgodnością z art. 51 ust. 5 Konstytucji.

Przepisy § 117, 118, 120 i 121 decyzji o KSIP w zakresie w jakim odwołują się do weryfikacji informacji, a więc materii określonej w art. 20 ust. 17 ustawie o Policji oraz do § 11 rozporządzenia MSWiA, również należy uznać za zgodne z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, gdyż przepisy te stanowią o zastosowaniu przepisów ustawy o Policji oraz rozporządzenia w odniesieniu do konkretnych informacji zarejestrowanych w KSIP (a zgromadzonych na podstawie art. 20 ust. 2a ustawy o Policji). Przepisy te regulują więc sposób postępowania, czy też sposób wykonania weryfikacji i usuwania informacji z KSIP, nie regulują natomiast zasad i trybu gromadzenia informacji. Podobne znaczenie mają przepisy § 114 oraz § 117 – 121 w zakresie w jakim nie odwołują się do art. 20 ust. 17 ustawy o Policji i § 11 rozporządzenia lecz odnoszą się do norm ogólnych – przesłanki przechowywania danych z art. 26 ust. 1 pkt 4 u.o.d.o. Przepisy te określają sposób postępowania z informacjami przetwarzanymi w KSIP, które stały się zbędne na podstawie art. 20 ust. 17 ustawy o Policji lub art. 26 ust. 1 pkt 4 u.o.d.o., nie zaś zasady i tryb gromadzenia tych informacji.

Natomiast § 123 decyzji o KSIP odnosi się do art. 130 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. z 2012, poz. 488) określając sposób postępowania przy usuwaniu z ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego, która wchodzi w skład zbiorów KSIP, informacji o naruszeniach przepisów ruchu drogowego i w tym zakresie również nie jest niezgodny z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, bowiem przepis ten bezpośrednio nie określa zasad i trybu gromadzenia informacji o naruszeniach przepisów ruchu drogowego.

Podsumowując powyższe kwestie dotyczące przepisów decyzji o KSIP pragnę stwierdzić, iż dostrzegając nieprawidłowości w zakresie podstawy prawnej do jej wydania, jak również nieścisłości pomiędzy przepisami decyzji o KSIP a art. 20 ustawy o Policji i przepisami rozporządzenia MSWiA dążeniem Policji jest zmiana zarówno rozporządzenia, jak i decyzji w kierunku uregulowania problematyki przetwarzania informacji w KSIP w akcie co najmniej rangi rozporządzenia. **Ponadto dążeniem Policji jest zmiana ustawy o Policji zmierzająca do uregulowania w jej przepisach w sposób kompleksowy zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji o osobach określonych w art. 20 ust. 2a ustawy o Policji, w tym także uregulowanie praw podmiotowych wynikających z art. 51 ust. 4 Konstytucji i art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o., trybu usuwania informacji, jak również ustanowienie pełnomocnika do spraw ochrony danych osobowych przetwarzanych w Policji**

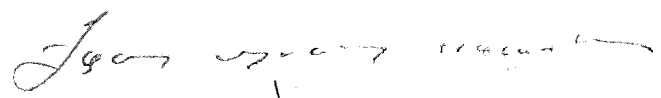
**sprawującego kontrole nad przetwarzaniem danych osobowych i danych telekomunikacyjnych w Policji.**

Należy również dodać, iż art. 20 ustawy o Policji stanowiąc podstawę do gromadzenia i przetwarzania informacji nie określa w jakim zbiorze informacje te będą przetwarzane. Z punktu widzenia Konstytucji czy ustawy o ochronie danych osobowych nie jest istotne w jakim zbiorze będą przetwarzane informacje, istotne jest natomiast to aby istniały ustawowe podstawy prawne gromadzenia, pozyskiwania i udostępniania informacji oraz ustawowe przepisy określające zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania tych informacji. Te podstawy w zakresie przetwarzania informacji w KSIP spełnia art. 20 ustawy o Policji. Z drugiej strony charakter i rodzaj powierzonych Policji zadań wymaga niejednokrotnie poufności w sposobach i metodach ich realizacji. Ponadto art. 20 ust. 2a ustawy o Policji daje możliwość przetwarzania informacji, w tym danych osobowych bez wiedzy i zgody osoby które dane dotyczą. Z punktu widzenia realizacji praw podmiotowych wynikających z Konstytucji i ustawy o ochronie danych osobowych znaczenie mają przepisy ustawy o Policji oraz rozporządzenia MSWiA, natomiast kwestia sposobu przetwarzania informacji w zbiorze, w którym zostały zgromadzone, w tym wprowadzenia informacji do zbioru, modyfikacji informacji, weryfikacji informacji i sposobu usuwania zweryfikowanych poszczególnych informacji składających się na ten zbiór należy do organów Policji, a także dla administratora danych, czyli dla Komendanta Głównego Policji.

Wyrażam głęboką nadzieję i przekonanie, że przedstawione przeze mnie wyjaśnienia oraz argumenty będą przydatne w zakresie orzekania, o tak istotnych dla Policji przepisach prawnych jak art. 20 ust. 17 ustawy o Policji rozporządzenie z dnia 5 września 2007 r. MSWiA w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach, a także decyzja Nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji. Jednocześnie wyrażam nadzieje, iż test konstytucyjności powyższych przepisów zakończy się wynikiem pozytywnym.

Mając na uwadze doświadczenia zgromadzone podczas sporządzania niniejszego stanowiska a także zdobyte doświadczenia z praktyki stosowania kwestionowanych przepisów, w tym uwzględniając opinie Rzecznika Praw Obywatelskich i innych organów ochrony prawa głęboko wierzę, że niezbędne zmiany w ustawie o Policji i aktach podustawowych, które są konieczne dla kompleksowej regulacji problematyki gromadzenia i przetwarzania przez Policję informacji o osobach zostaną przeprowadzone i wejdą w życie przed wydaniem orzeczenia w przedmiotowej sprawie, co podniesie gwarancyjny charakter tych przepisów w świetle Konstytucji RP.

Podsumowując przedstawione kwestie wyrażam stanowisko jak na wstępie.



KOMENDA GŁÓWNA POLICJI  
ruchomych środków policyjnych