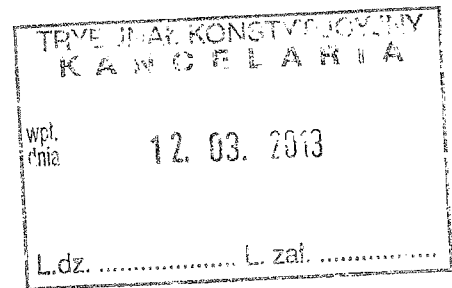




PG VIII TK 7/13

(K 2/13)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) –

przedstawiam następujące stanowisko:

przepis art. 129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012r., poz. 1137 ze zm.) jest niezgodny z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 129g ust. 4 Prawa o ruchu drogowym ze wskazanymi w *petitum* wzorcami kontroli konstytucyjnej.

Zdaniem Wnioskodawcy, zakwestionowany przepis Prawa o ruchu drogowym godzi w art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej, przekazuje bowiem do uregulowania w akcie normatywnym rangi rozporządzenia sposób, tryb oraz warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego danych dotyczących osoby, to jest materii, która nie została unormowana w ustawie.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł również, że art. 129g ust. 4 Prawa o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, upoważnia bowiem organ władzy wykonawczej do unormowania w akcie rangi rozporządzenia między innymi trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji o osobie, w sytuacji gdy problematyka ta, a w szczególności zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania takich informacji, może być normowana jedynie w ustawie.

Ocena poglądów prawnych oraz zarzutów przedstawionych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawia się następująco.

Zakwestionowany przepis art. 129g ust. 4 Prawa o ruchu drogowym ma następujące brzmienie:

„Art. 129g. 4. Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, sposób, tryb oraz warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych, uwzględniając dokumentację i zakres czynności niezbędnych do przeprowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia, o których mowa w ust. 1, oraz konieczność ochrony zarejestrowanych danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem.”.

Z kolei, powołana w przytoczonym wyżej przepisie regulacja art. 129g ust. 1 analizowanej ustawy ma następujące brzmienie:

„Art. 129g. 1. Ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych następujących naruszeń przepisów ruchu drogowego:

a) przekraczania dopuszczalnej prędkości,

b) niestosowania się do sygnałów świetlnych

– z zastrzeżeniem art. 129b ust. 3 pkt 3, należy do Inspekcji Transportu Drogowego.”.

Przechodząc do oceny zakwestionowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisu w kontekście zaproponowanych w *petitum* wniosku wzorców kontroli, wypada odnotować, że, zgodnie z art. 51 ust. 5 ustawy zasadniczej, zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa. Z kolei, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W nauce prawa konstytucyjnego dominuje pogląd, że, gwarantując prawo do prywatności, nie może Konstytucja – w sposób generalny – pozwalać organom władzy publicznej ani na dokumentowanie dla własnych celów tzw. danych osobowych, czyli informacji o osobowych właściwościach (indywidualnych cechach) konkretnych jednostek, ani też zezwalać im na penetrowanie i dokumentowanie zachowań osób prywatnych, ani też w końcu zmuszać te osoby do ujawniania swych cech, właściwości oraz swego osobistego postępowania, i tu już nie tylko wobec wspomnianych organów, ale wobec kogokolwiek (por. Paweł Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 51, s. 3).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, że niezwykle istotne jest stworzenie bariery w nieograniczonym pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o osobach przez władze publiczne, nawet za (konieczną w świetle ust. 1 art. 51 Konstytucji RP) zgodą ustawodawcy. Jak wykazują doświadczenia innych państw, administracja i inne władze publiczne skłonne są do gromadzenia nadmiernych ilości informacji o obywatelach i zbędnego – w świetle ustrojowej zasady pomocniczości – wkraczania w ich życie prywatne i rodzinne. Informacja, jako część wstępnej fazy procesu decyzyjnego, jest jego podstawą i przygotowaniem. Powinna więc być uzasadniona potrzebami wspólnoty, interesem demokratycznego państwa prawnego. Tylko informacje naprawdę niezbędne w takim państwie mogą być pozyskiwane, gromadzone (w tym elektronicznie przetwarzane) i udostępniane przez władze publiczne. W przypadku sporu, czy ustawodawca nie posunął się za daleko w nałożeniu obowiązków informacyjnych albo w wyposażeniu organów państwa w kompetencje do pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji, co może nastąpić również bez zgody obywatela, rozstrzygać o stopniu „niezbędności” informacji ma Trybunał Konstytucyjny, który, w tym

znaczeniu, ma stać się podmiotem chroniącym przed „złym ustawodawcą” (por. Irena Lipowicz [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 99).

W doktrynie przyjmuje się, że władza publiczna ma nie tylko powstrzymywać się od zachowań naruszających prywatność, ale także respektować kierowany do niej nakaz wprowadzania pozytywnych mechanizmów służących efektywnej ochronie prywatności. Można zauważyć, że logika takich działań władzy publicznej wynika również w jakimś stopniu z samej zasady proporcjonalności, ponieważ każdej postaci ingerencji dopuszczalnej konstytucyjnie muszą towarzyszyć odpowiednie wymagania dotyczące jakości, precyzyjności odpowiednich regulacji prawnych, a więc rozwiązań pozytywnych, które umożliwiają ochronę przed arbitralnością (por. Marek Safjan, *Prawo do ochrony życia prywatnego i autonomia jednostki w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX – lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006, s. 436).

W końcu, w literaturze przedmiotu podnosi się, że powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, iż nie może obecnie, w systemie prawa powszechnie obowiązującego, pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie służy wykonaniu ustawy. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (por. Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 796).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w wyniku przyjętej przez Konstytucję z 1997 r. zasady prymatu ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Nie jest możliwe pozostawienie kształtowania zasadniczych elementów regulacji do decyzji organu władzy wykonawczej (por. wyrok z dnia 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11, OTK ZU Nr 5/A/2012, poz. 51, s. 538 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny uznał również w swym orzecznictwie za konstytucyjnie niedopuszczalne sformułowanie upoważnienia ustawowego, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale pozwala na samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań (por. *ibidem*, s. 539 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał niejednokrotnie, że ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego, dotyczącego materii zastrzeżonych dla ustawy, które nie zostały uregulowane w danej ustawie. Materie uregulowane w rozporządzeniu muszą być jednorodne z tymi, które są uregulowane w ustawie. Należy pamiętać, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy (por. wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU Nr 7/A/2007, poz. 76, s. 1029 – 1030 oraz powołane tam orzecznictwo).

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi być sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą

realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie (por. wyrok z dnia 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU Nr 3/A/2009, poz. 28, s. 300 oraz powołane tam orzecznictwo).

Nadto, w swoich orzeczeniach, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie zwracał szczególną uwagę na to, że nakaz zamieszczania wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie, połączony z zakazem regulowania ich w rozporządzeniu jako akcie podustawowym, dotyczy zwłaszcza materii odnoszącej się do praw i wolności jednostki lub do władczych form działania władzy publicznej wobec obywateli. Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU Nr 3/A/2010, poz. 20, s. 347 oraz powołane tam orzecznictwo).

Niezależnie od powyższego, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, autonomia informacyjna, stanowiąca element ochrony życia prywatnego, oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (por. wyrok z

dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK ZU Nr 5/A/2008, poz. 81, s. 812 oraz powołane tam orzecznictwo).

W końcu, Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że art. 51 ust. 1 Konstytucji, w sposób częściowo autonomiczny określa przesłanki legalności (granice) działań władz publicznych polegających na pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o jednostce. Konstytucja realizuje jednak w ten sposób najbardziej zasadnicze elementy składające się na treść prawa do ochrony życia prywatnego: respekt dla autonomii informacyjnej jednostki, a więc sam obowiązek udostępniania danych ograniczony do ściśle określonych ustawowo sytuacji; ograniczenie arbitralności ustawodawcy – ustawa nie może bowiem zakresu obowiązku kształtować dowolnie (por. ibidem, s. 812 oraz powołane tam orzecznictwo).

W myśl unormowań Prawa o ruchu drogowym, Inspekcja Transportu Drogowego, wykonując zadania, o których mowa w przytoczonym wyżej art. 129g ust. 1 tej ustawy, rejestruje obrazy wskazanych tam naruszeń przepisów ruchu drogowego i przetwarza do celów określonych w ustawie obraz pojazdu, którym dokonano wspomnianych naruszeń, oraz wizerunek kierującego pojazdem, jeżeli został on zarejestrowany, a także dane obejmujące numer rejestracyjny pojazdu, datę, czas oraz określenie miejsca popełnienia naruszenia, rodzaj naruszenia, dane właściciela lub posiadacza pojazdu bądź kierującego pojazdem, jak również numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego (art. 129g ust. 2 pkt 1).

Omawianej rejestracji podlegają w szczególności: obraz naruszenia, w tym obraz pojazdu, którym kierujący naruszył przepisy ruchu drogowego, wraz z numerem rejestracyjnym pojazdu, data oraz czas popełnienia naruszenia, numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego, a w przypadku przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości rejestrowane są również:

prędkość, z jaką poruszał się pojazd, oraz prędkość dopuszczalna w miejscu i czasie popełnienia naruszenia (art. 129h ust. 1 Prawa o ruchu drogowym). W szczególnie uzasadnionych bezpieczeństwem ruchu drogowego przypadkach Inspekcja Transportu Drogowego może ujawniać naruszenia przepisów ruchu drogowego w zakresie, o którym mowa w art. 129g ust. 1 lit. a, również za pomocą urządzeń rejestrujących, które ujawniają naruszenia przepisów ruchu drogowego na określonym odcinku drogi. W takim przypadku urządzenia te rejestrują w szczególności: obraz pojazdu, którym kierujący naruszył przepisy ruchu drogowego, wraz z numerem rejestracyjnym pojazdu, datę, czas oraz określenie odcinka drogi, na którym popełnione zostało naruszenie, średnią prędkość, z jaką poruszał się pojazd na odcinku drogi, na którym popełnione zostało naruszenie, prędkość dopuszczalną na tym odcinku drogi w czasie popełnienia naruszenia, jak również numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego (art. 129h ust. 2 analizowanej ustawy). Główny Inspektor Transportu Drogowego ustala wpisanego do dowodu rejestracyjnego właściciela lub posiadacza pojazdu, którym dokonano naruszenia przepisów ruchu drogowego, na podstawie danych i informacji określonych w art. 129h ust. 1 i 2, z centralnej ewidencji pojazdów i centralnej ewidencji kierowców udostępnianych za pomocą systemu teleinformatycznego, jak również uzyskanych w związku z prowadzonym postępowaniem, w szczególności od polskich i zagranicznych organów rejestrujących pojazd (art. 120h ust. 3 Prawa o ruchu drogowym).

Wśród danych i informacji, do których gromadzenia przez Inspekcję Transportu Drogowego upoważniają wspomniane wyżej regulacje analizowanej ustawy, znajdują się również dane dotyczące osoby, w rozumieniu art. 51 ustawy zasadniczej. W szczególności, do danych takich należą dane właściciela lub posiadacza pojazdu lub kierującego pojazdem, a ewentualnie również wizerunek osoby kierującej pojazdem. Gromadzenie, przetwarzanie i

udostępnianie takich danych i obrazów niewątpliwie stanowi ingerencję w autonomię informacyjną, a przez to również w ochronę prywatności jednostki.

Określając, jakie dane i informacje mogą być gromadzone i przetwarzane przez Inspekcję Transportu Drogowego oraz w jakim celu te dane i informacje mogą być gromadzone i przetwarzane, ustawa nie zawiera jednak wyczerpujących regulacji dotyczących zasad i trybu gromadzenia i udostępniania tych danych i informacji, nie normuje kwestii dostępu do zbiorów danych osób, których dane dotyczą, ani nie przewiduje dla tych osób prawa do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Uwaga powyższa dotyczy nie tylko regulacji zawartych bądź pominiętych w Dziale V „Kontrola ruchu drogowego”, Rozdziale 1 „Uprawnienia Policji i innych organów”, ale w całej ustawie – Prawo o ruchu drogowym.

W zamyśle ustawodawcy, jak się wydaje, swojego rodzaju „protezą”, mającą konwalidować niedostatki uregulowań ustawowych, miało być rozporządzenie ministra właściwego do spraw transportu, wydane w oparciu o zakwestionowany przepis art. 129g ust. 4 analizowanej ustawy. Rozporządzenie to miało określać sposób, tryb oraz warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania oraz udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych. Tym samym, ustawodawca upoważnił organ władzy wykonawczej do zawarcia w rozporządzeniu treści absolutnie niedopuszczalnych, jak tryb gromadzenia i udostępniania informacji oraz treści całkowicie pominiętych (udostępnianie i usuwanie danych) lub unormowanych, w ocenie samego ustawodawcy, w sposób niewystarczający (sposób gromadzenia i przetwarzania danych) w analizowanej ustawie – Prawo o ruchu drogowym.

Innymi słowy, zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich unormowanie godzi w zasadę prymatu ustawy jako podstawowego źródła prawa powszechnie obowiązującego, parlament przekazał bowiem władzy wykonawczej funkcję prawodawczą w zakresie modyfikacji ustawy, a ściślej rzecz ujmując – uprawnienie do uregulowania w rozporządzeniu treści, których w ustawie w ogóle nie unormowano, bądź, w ocenie samego ustawodawcy, unormowano w sposób niewystarczający. Tym samym, oceniana delegacja ustawowa nie upoważnia, w istocie, do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale pozwala na samodzielne uregulowanie kompleksu zagadnień ściśle związanych z konstytucyjnie chronioną sferą wolności jednostki, jaką jest sfera autonomii informacyjnej, co w świetle przytoczonego wyżej, utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jak również poglądów doktryny, należy uznać za niedopuszczalne.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 129g ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 51 ust. 5 oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego