



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

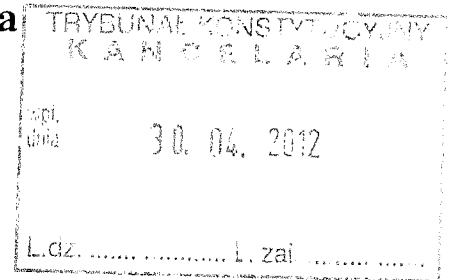
RPO-680024-II/11/MK

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 27. IV. 2012.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę 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. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687.) – 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. z 2007 r. 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 z 2008 r. Nr 10, poz. 57) - z art. 87 ust. 1 i z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na tle badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich spraw ujawnił się ogólny problem dotyczący niekonstytucyjności przepisów regulujących działanie Krajowego Systemu Informacji Policji.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawą statuującą uprawnienia Policji do uzyskiwania informacji, w tym także niejawnie, gromadzenia, sprawdzania i przetwarzania ich jest art. 20 ust. 1 ustawy o Policji.

Policja może pobierać, uzyskiwać, gromadzić, przetwarzać i wykorzystywać 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 – w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i administracyjno- porządkowych, w celu

realizacji zadań ustawowych Policji (por. ust. 2a art. 20 ustawy o Policji; por. Kotowski W., Komentarz do art. 20 ustawy o Policji, publ. LEX).

W myśl ust. 2b art. 20 ustawy o Policji, informacje, o których mowa w ust. 2a, mogą obejmować: 1) 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; 2) odciski linii papilarnych; 3) zdjęcia, szkice i opisy wizerunku; 4) cechy i znaki szczególne, pseudonimy; 5) informacje o: a) miejscu zamieszkania lub pobytu, b) wykształceniu, zawodzie, miejscu i stanowisku pracy oraz sytuacji materialnej i stanie majątku, c) dokumentach i przedmiotach, którymi się posługują, d) sposobie działania sprawcy, jego środowisku i kontaktach, e) sposobie zachowania się sprawców wobec osób pokrzywdzonych. Informacji, o których mowa w ust. 2a, nie pobiera się, w przypadku gdy nie mają one przydatności wykrywczej, dowodowej lub identyfikacyjnej w prowadzonym postępowaniu (por. ust. 2c art. 20 ustawy o Policji).

Przy uzyskiwaniu, gromadzeniu, sprawdzaniu, przetwarzaniu i wykorzystywaniu informacji, Policja podlega ograniczeniom wynikającym z art. 19 ustawy o Policji.

Co istotne, uregulowania dotyczące okresu przechowywania informacji zawierających w/w dane, zawiera ust. 17 art. 20 ustawy o Policji, zgodnie z którym dane osobowe zebrane w celu wykrycia przestępstwa przechowuje się przez okres, w którym są one niezbędne dla realizacji ustawowych zadań wykonywanych przez Policję. Organy Policji dokonują weryfikacji tych danych nie rzadziej niż co 10 lat od dnia uzyskania informacji, usuwając dane zbędne.

Oznacza to, że dane osobowe, które nie są niezbędne do realizacji ustawowych zadań Policji nie powinny być przez nią przechowywane, a tym samym powinny być usunięte ze zbioru danych prowadzonego przez Policję. Konkretyzacja przypadków, w których usuwa się owe dane nastąpiła w art. 20 ust. 17b i 18 ustawy o Policji. Zgodnie z treścią art. 20 ust. 17b ustawy o Policji dane osobowe 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.

Natomiast dane osobowe ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową oraz dane o stanie zdrowia, nałogach lub życiu seksualnym osób podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, które nie zostały skazane za te przestępstwa, podlegają komisijnemu i protokolarnemu zniszczeniu niezwłocznie po uprawomocnieniu się stosownego orzeczenia (por. ust. 18 art. 20 ustawy o Policji).

W przypadku jednak, gdy nie zachodzą sytuacje określone w art. 20 ust. 17b i 18 ustawy o Policji zastosowanie znajduje ogólna reguła z art. 20 ust. 17 ustawy o Policji. Dane osobowe są więc przechowywane przez okres niezbędny do realizacji ustawowych zadań Policji i są poddawane weryfikacji w celu usunięcia danych zbędnych.

Z kolei art. 20 ust. 19 ustawy o Policji zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu gromadzenia, sposobów przetwarzania informacji, o których mowa w ust. 2a art. 20 ustawy o Policji, w zbiorach danych, rodzajów służb policyjnych uprawnionych do korzystania z tych zbiorów, wzorów dokumentów obowiązujących przy przetwarzaniu danych oraz sposobów oceny danych pod kątem ich przydatności w prowadzonych postępowaniach, uwzględniając potrzebę ochrony danych przed nieuprawnionym dostępem i przesłanki zaniechania zbierania określonych rodzajów informacji.

Uszczegółowienie przepisów regulujących uzyskiwanie, gromadzenie, sprawdzanie, przetwarzanie i wykorzystywanie przez Policję informacji zawierających dane o obywatelach nastąpiło w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach (dalej: rozporządzenie MSWiA) oraz w decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System

Informacyjny Policji (dalej: decyzja KGP). Wskazane rozporządzenie w dalszym ciągu pozostaje w obrocie prawnym do końca 2012 r. na podstawie art. 35 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 230, poz. 1371).

Zgodnie z § 4 ust. 1 cyt. wyżej rozporządzenia MSWiA, informacje przetwarza się w: 1) centralnych zbiorach informacji - przeznaczonych do przetwarzania informacji niezbędnych do realizacji zadań Policji na obszarze całego kraju; 2) wewnętrznych zbiorach informacji - przeznaczonych do przetwarzania informacji niezbędnych do realizacji zadań na obszarze właściwości miejscowej poszczególnych jednostek organizacyjnych Policji lub w zakresie właściwości rzeczowej poszczególnych komórek organizacyjnych Komendy Głównej Policji; 3) zestawach zbiorów informacji - przeznaczonych do integracji i usprawniania procesów przetwarzania informacji zgromadzonych w odrębnych zbiorach.

Zgodnie natomiast z § 8 cyt. wyżej rozporządzenia, Komendant Główny Policji zapewnia funkcjonowanie zestawu centralnych zbiorów informacji o nazwie "Krajowy System Informacyjny Policji"(KSIP).

Podmiotami uprawnionymi do korzystania z informacji przetwarzanych przez Policję w zbiorach danych, są służby policyjne: kryminalna, prewencyjna, śledcza, Lotnictwa Policji oraz wspomagające działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym (§ 16 rozporządzenia MSWiA).

Funkcjonowanie Krajowego Systemu Informacji Policji reguluje cyt. wyżej Decyzja KGP.

Co ważne, informacje przetwarzane w Krajowym Systemie Informacji Policji, dotyczące poszczególnych osób, umieszczane są w tym systemie bez ich wiedzy i zgody (osoby, o fakcie przetwarzania ich danych w KSIP, dowiadują się często przy okazji rekrutacji do pracy w jednostkach wspomagających działalność Policji tj. kiedy ich podanie zostaje odrzucone z powodu figurowania w KSIP).

Istotne z punktu widzenia materii niniejszego wniosku są uregulowania § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia MSWiA i § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 Decyzji KGP.

W myśl § 11 ust. 1 rozporządzenia MSWiA, 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.

Zgodnie z ust. 2 § 11 rozporządzenia MSWiA, 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.).

Przepis ust. 3 § 11 rozporządzenia MSWiA stanowi natomiast, iż 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 nie uzna ich za przydatne w prowadzonych przez Policję postępowaniach, w rozumieniu ust. 2.

Przepisy § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 Decyzji KGP zawierają uregulowania dotyczące weryfikacji i usuwania informacji z Krajowego Systemu Informacji Policji; w szczególności przepisy te określają przesłanki, w tym terminy, w oparciu o które można usunąć poszczególne informacje z KSIP.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów Konstytucji, przez wskazany w petitum niniejszego wniosku stan prawny, w tym miejscu pragnę podkreślić, iż nie kwestionuję uprawnień Policji do uzyskiwania informacji, w tym także niejawnie, gromadzenia, sprawdzania i ich przetwarzania, w celu realizacji ustawowych zadań Policji.

Podnieść jednak należy, że granice wkroczenia służb, w tym Policji, w konstytucyjnie chronione prawa obywateli muszą być precyzyjnie i ustawowo określone.

Policja, prócz kontroli operacyjnej prowadzonej na podstawie art. 19 ustawy o Policji, została wyposażona także w inne uprawnienia, których istota sprowadza się do ingerencji w autonomię informacyjną.

Przytaczane w niniejszym wniosku przepisy ustawy o Policji, rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz decyzji Komendanta Głównego Policji dotyczą bowiem różnych aspektów i sposobów wkraczania władzy wykonawczej w sferę szeroko rozumianej prywatności jednostki.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że oceniając dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w konstytucyjnie chronione wartości, należy rozważyć czy spełnia ona warunki zasad poprawnej legislacji, których nakaz przestrzegania Trybunał wywodzi z art. 2 Konstytucji. Ustawodawca ma bowiem konstytucyjny obowiązek określić przesłanki ingerencji w sferę prywatności w sposób możliwie precyzyjny, tak aby ograniczyć zakres swobody decyzyjnej pozostawionej organom stosującym prawo, a jednocześnie ma on obowiązek stworzyć odpowiednie mechanizmy kontroli nad aktami organów władzy publicznej dotyczącymi tej sfery. W sytuacji gdy chodzi o ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, przepisy muszą charakteryzować się należyłą precyzją i jasnością. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa wynikającymi z meta zasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. akt K 4/04; OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64).

Odnosząc powyższe do materii niniejszego wniosku, wskazać należy, 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”, które to determinuje obowiązek przechowywania przez

Policję informacji o obywatelach. Ponadto przepis ten zawiera lakoniczne przesłanki czasowe weryfikacji tych danych, pod kątem ich „niezbędności”, albowiem stanowi, iż organy Policji dokonują weryfikacji danych nie rzadziej, niż co 10 lat od uzyskania informacji.

Przez to, że przepis ten nie definiuje pojęcia „danych zbędnych” nie wprowadza on żadnych kryteriów pozwalających oceniać, czy przechowywane dane osobowe są przydatne dla Policji.

Tak wysoki stopień ogólności, blankietowości omawianej normy w zakresie ustalenia: 1) kryteriów służących do oceny, czy przetwarzanie przez Policję danych osobowych obywateli jest nadal niezbędne dla Policji, w celu realizacji jej zadań ustawowych; oraz 2) terminów, w jakich ta ocena ma się odbywać, sygnalizuje niebezpieczeństwa dla praw jednostki. Brak kryterium, poza hipotetyczną przydatnością informacji, prowadzi bowiem do niekontrolowanej uznaniowości przetwarzania danych osobowych obywateli. Dane te mogą być praktycznie przechowywane bezterminowo, albowiem przy braku precyzyjnych kryteriów weryfikacji tych danych, wszystkie dane zebrane przez Policję mogą być uznane jako nadal „niezbędne” dla realizacji ustawowych zadań wykonywanych przez Policję.

Jak podkreśla natomiast Trybunał Konstytucyjny, kontrola zgodności z Konstytucją posługiwania się przez ustawodawcę 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 jednostek. Tym samym ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki (wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06 OTK-A nr 3/2006 poz. 32, por. wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217).

Ustawa dopuszczająca ingerencję w prawa i wolności jednostki, w tym niejawną, musi więc przede wszystkim konkretyzować przypadki, zakres, sposoby ingerencji, a także wskazywać jakich konkretnie sfer życia jednostki owa ingerencja dotyczy. Powyższe oznacza, że regulując tę materię

ustawodawca winien zrezygnować z posługiwania się klauzulami generalnymi, czy zwrotami niedookreślonymi. W przeciwnym przypadku przepisy ustawy tracą swój gwarancyjny charakter, skoro ostateczne i maksymalne kontury ograniczenia praw i wolności jednostki określają same służby, a nie ustawodawca.

Powołując się zatem na wskazaną powyżej linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, wskazać należy, że ingerencja (zwłaszcza niejawna), w prawo do prywatności, w tym w autonomię informacyjną, musi mieć swoją precyzyjną, jasną i poprawnie sformułowaną podstawę prawną. Zastosowanie w przepisach kompetencyjnych ustawy o Policji pojęć ocennych, niedookreślonych nie spełnia powyższych standardów i w tym stanie rzeczy, w moim przekonaniu, art. 20 ust. 17 ustawy o Policji jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

W mojej ocenie, zaskarżony w niniejszym wniosku przepis ustawy o Policji jest również niezgodny z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 51 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, powołany przepis statuuje tzw. zasadę autonomii informacyjnej, stanowiącą szczególną eksplikację prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) i funkcjonalnie powiązaną z wolnością komunikowania się (art. 49 Konstytucji). 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 TK z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK-A nr 81/5/2008). Jest jednak oczywiste, że wskazane uprawnienie, zwłaszcza w relacji obywatel - władza publiczna, nie ma i nie może mieć charakteru absolutnego (por. wyroki TK z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109 oraz z 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz.

30). Konieczne jest jednak, aby ograniczenia te czyniły zadość wymaganiom konstytucyjnym. Już z art. 51 ust. 2 Konstytucji wynika, że władze publiczne mogą pozyskiwać i udostępniać informacje o obywatelach "niezbędne w demokratycznym państwie prawnym". Ponadto, zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ingerencja w autonomię informacyjną przez pozyskiwanie informacji o obywatelach powinna odpowiadać warunkom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznacza to, że ograniczenia autonomii informacyjnej i prywatności jednostek mogą następować przy poszanowaniu zasady proporcjonalności (por. wyrok TK z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. K 33/08, OTK-A nr 116/10/2011). Podsumowując, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „ocena zachowania przez ustawodawcę zwykłego zasady proporcjonalności w aspekcie możliwości pozyskiwania przez władze publiczne informacji o obywatelach może i powinna być przeprowadzana na podstawie - współstosowanych - przepisów art. 51 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Poza koniecznością wskazania interesu mieszczącego się w katalogu zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przesłanką legalności wkroczenia w zakres autonomii informacyjnej jednostki jest stwierdzenie, że wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (wyrok TK z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK-A nr 81/5/2008).

Zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP 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.

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. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, surowsze standardy dotyczą praw osobistych i politycznych, niż ekonomicznych i socjalnych. W przypadku konkurencyjności chronionych konstytucyjnie dóbr, konflikt pomiędzy konstytucyjnym prawem do prywatności i tajemnicą porozumiewania się, a względami bezpieczeństwa publicznego wymaga od ustawodawcy zachowania czytelnej równowagi między interesami pozostającymi w kolizji (por. wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07, OTK z 2009 r., Nr 6/A, poz. 86; orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; orzeczenie TK z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. K. 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, występuje ścisły związek między zagrożeniami dla godności człowieka, stanowiącej podstawę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, a wszelkimi czynnościami, które wkraczają w prywatność jednostki. W odniesieniu do prywatności (która na poziomie konstytucyjnym jest chroniona wieloaspektowo i obejmuje kilka praw oraz wolności - określonych w art. 47-51 Konstytucji) związek ten jest szczególny, albowiem zachowanie godności człowieka wymaga poszanowania jego sfery czysto osobistej, gdzie nie jest narażony na konieczność "bycia z innymi" czy dzielenia się z innymi przeżyciami czy doznaniem o intymnym charakterze. Ustawodawca konstruując przepis, który ingeruje głęboko w sferę prywatności jednostki, musi zatem rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. Jak podkreśla to Trybunał Konstytucyjny, 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. Minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest to, aby „przeszły one test konieczności w demokratycznym państwie prawnym. Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, 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” (wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 32/04, OTK z 2004 r., Nr 4/A, poz. 30).

Skoro przepis art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, przez to, że odsyła do pojęć ocennych, niedookreślonych - nie precyzuje jasno, w jakich okolicznościach Policja jest uprawniona do przechowywania i przetwarzania danych o obywatelach - to tym samym przepis ten nie może pozytywnie przejść testu proporcjonalności. Przyjęty sposób regulacji nie pozwala bowiem na określenie, kiedy dane są w istocie niezbędne dla Policji i tym samym, jak długo Policja może je przechowywać. Ocena, czy badana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych celów jest zatem praktycznie niemożliwa.

Użycie przez ustawodawcę zwrotów niedookreślonych w przepisach statuujących uprawnienia Policji do przechowywania danych o obywatelach, przesuwają w zasadzie na władzę wykonawczą możliwość określenia rzeczywistych granic wkroczenia Policji w sferę konstytucyjnie chronionej prywatności, na którą składa się autonomia informacyjna. To Policja bowiem wypełnia treścią niedookreślone przez ustawodawcę pojęcie „danych niezbędnych.”

Wskazana w niniejszym wniosku nieprecyzyjność i niejasność regulacji określających granice dopuszczalności ingerencji Policji w autonomię informacyjną jednostki stanowi, w moim przekonaniu, o niezgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wskazać następnie należy, iż Konstytucja w art. 51 ust. 4 statuuje prawo jednostki do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Brak jest natomiast w art. 20 ust. 17 ustawy o Policji regulacji odnoszących się do procedur usuwania danych z rejestrów Policji, uprawniających jednostki, których dane są przechowywane i

przetwarzane przez Policję, do wystąpienia z żądaniem sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Brak przyznania jednostce prawa do wystąpienia z w/w żądaniami stanowi o szczególnym usytuowaniu organów Policji w postępowaniu o usunięcie danych z rejestrów, albowiem organy te arbitralnie mogą decydować o pozostawieniu danych w rejestrze, co tym bardziej jest niebezpieczne dla praw jednostki, iż uzyskiwanie, gromadzenie, sprawdzanie, przetwarzanie i wykorzystywanie przez Policję informacji zawierających dane o obywatelach, odbywa się poza kontrolą zewnętrzną, w tym np. sądu.

Odnotować w tym miejscu należy, iż problematyka braku procedur, które przyznawałyby jednostce prawo do wystąpienia, na gruncie art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, z żądaniem sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, była przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 10 marca 2011 r. (sygn. akt II SA/Wa 1885/10) stwierdził, iż art. 20 ustawy o Policji stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.), w tym do art. 32 ustawy przewidującego prawo każdej osoby do kontroli przetwarzanych danych, której dotyczą, w tym ich usunięcia. Z kolei, w wyroku z dnia 24 października 2011 r. (sygn. II SA/Wa 625/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że art. 20 ust. 17 ustawy o Policji cechuje brak precyzji, albowiem zawiera on pojęcia nieostre, blankietowe, przez co nie precyzuje kryteriów oceny sformułowania „danych niezbędnych dla realizacji ustawowych zadań wykonywanych przez Policję.” Ponadto przepis ten pozbawia jednostkę trybu żądania usunięcia danych ze zbiorów policyjnych, a brak uregulowania w tym zakresie w pragmatycznych przepisach powoduje, iż jedynie organy policyjne arbitralnie mogą wszczynać i kończyć „wewnętrzne postępowania” w sprawie usunięcia danych osobowych osób fizycznych. W tym stanie rzeczy WSA uznał, iż zakres ogólności tego przepisu jest tak duży, że nie można było uznać, iż stanowi on

regulację szczególną – *lex specialis* – w stosunku do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych.

Ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 grudnia 2011 r. (sygn. I OSK 1100/11) podniósł, iż przepis art. 20 ustawy o Policji stanowi *lex specialis* wobec przepisów ustawy o ochronie danych osobowych.

Mając na względzie powyższe uznać należy, że do przepisów regulujących funkcjonowanie rejestrów policyjnych, nie stosuje się procedur przyznających jednostce prawo do kontroli przetwarzanych danych, której dotyczą, uregulowanych na gruncie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, i w tym stanie rzeczy, w moim przekonaniu regulacja z art. 20 ust. 17 ustawy o Policji jest dodatkowo niezgodna z art. 51 ust. 4 Konstytucji.

Jak było to już podkreślone powyżej, art. 20 ust. 19 ustawy o Policji zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu gromadzenia, sposobów przetwarzania informacji, o których mowa w ust. 2a art. 20 ustawy o Policji, w zbiorach danych, rodzajów służb policyjnych uprawnionych do korzystania z tych zbiorów, wzorów dokumentów obowiązujących przy przetwarzaniu danych oraz sposobów oceny danych pod kątem ich przydatności w prowadzonych postępowaniach, uwzględniając potrzebę ochrony danych przed nieuprawnionym dostępem i przesłanki zaniechania zbierania określonych rodzajów informacji. Uszczegółowienie przepisów regulujących uzyskiwanie, gromadzenie, sprawdzanie, przetwarzanie i wykorzystywanie przez Policję informacji zawierających dane o obywatelach nastąpiło w cyt. wyżej rozporządzeniu MSWiA oraz w decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji.

Podkreślić jednak należy, że § 11 ust. 1 - 3 rozporządzenia MSWiA, również nie zawiera zarówno precyzyjnych przesłanek oceny przydatności informacji w prowadzonych przez Policję postępowaniach, jak też jasno określonych terminów dokonywania takiej weryfikacji. Omawiany przepis rozporządzenia posługuje się zwrotami niedookreślonymi, nieostrymi, co powoduje, iż

kryteria weryfikacji danych zawartych w rejestrach policyjnych są nieprzejrzyste, niejasne. Przepis ten – podobnie jak art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, nie wprowadza przy tym żadnych procedur uprawniających jednostkę do występowania z żądaniem sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Co również istotne, przepis § 11 ust. 1 rozporządzenia MSWiA w sposób niedopuszczalny modyfikuje treść art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, albowiem w zupełnie inny sposób ustala maksymalny czas weryfikacji informacji przechowywanych przez Policję.

Podobne zarzuty należy sformułować w stosunku do uregulowań § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 Decyzji KGP, które wprowadzają dodatkowo inne, w niektórych wypadkach dłuższe terminy, w których może nastąpić usunięcie danych z KSIP, przy jednoczesnym odwołaniu się do niejasnych kryteriów weryfikacji tych danych, wynikających z rozporządzenia MSWiA i braku procedur uprawniających jednostkę do występowania z żądaniem sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (por. § 117 ust. 1 pkt 2 decyzji KGP).

Wskazać jednak przede wszystkim należy, że nie ulega wątpliwości, iż regulacje zawarte w zakwestionowanych w niniejszym wniosku przepisach rozporządzenia MSWiA i decyzji KGP mają cechy norm powszechnie obowiązujących, podczas gdy w myśl art. 51 ust. 5 Konstytucji, zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o obywatelach może określać tylko ustawa.

Zakwestionowane w petitum wniosku przepisy § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia MWSiA i przepisy § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 decyzji KGP, wbrew standardom konstytucyjnym, jako przepisy aktów rangi podustawowej, kształtują sytuację prawną obywateli i w tym stanie rzeczy, powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone chociażby w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt K 32/04), już tylko z powyższego powodu, uznać je należy, jako niezgodne ze standardami konstytucyjnymi, tj. z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

W tym miejscu podkreślić należy, iż powołane w petitum niniejszego wniosku przepisy decyzji KGP są dodatkowo niezgodne z art. 87 ust. 1 Konstytucji. Jak było to bowiem podkreślone

powyżej, zaskarżone przepisy decyzji KGP kształtują sytuację prawną obywateli, przez to również, iż mogą być podstawą wydawania decyzji istotnych dla jednostek i w tym stanie rzeczy przepisy te mają charakter norm powszechnie obowiązujących. Zgodnie natomiast z art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 12 grudnia 2011 r. (sygn. akt P 1/11, publ. OTK-A nr 10 z 2011, poz. 115) wskazać należy, że „pojęcie aktu *powszechnie obowiązującego* i przeciwstawiane mu pojęcie *aktu wewnętrznego* przejął ustrojodawca z doktryny i dał temu konsekwentny wyraz w tekście Konstytucji. Akty powszechnie obowiązujące to akty, do stanowienia których prawodawca musi się legitymować kompetencją udzieloną mu przez Konstytucję (lub - w wypadku rozporządzeń - przez przepis ustawy spełniający wymagania wskazane w art. 92 ust. 1 Konstytucji), mające formę przewidzianą w ustawie zasadniczej, ustanowione w procedurze określonej w Konstytucji lub ustawie i takie, których normy mogą być adresowane do każdego podmiotu: osób fizycznych, organów władzy publicznej, organizacji publicznych i prywatnych oraz mogą wyznaczać im prawa i obowiązki. Dla działalności prawotwórczej wynika z tego bezwzględnie wiążący wniosek: jeżeli prawodawca zamierza unormować sytuację prawną wskazanych wyżej podmiotów, musi legitymować się kompetencją udzieloną przez Konstytucję i uczynić to w formie aktu normatywnego wskazanego w Konstytucji (np. w ustawie, rozporządzeniu z mocą ustawy, rozporządzeniu, akcie prawa miejscowego), a ponadto - należy go ogłosić (...).” Co istotne, Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej orzeczeniu podkreślił ponadto, że „konstytucyjna regulacja źródeł prawa powszechnie obowiązującego przybrała charakter wyliczenia powszechnie obowiązujących aktów normatywnych i podmiotów uprawnionych do ich stanowienia. Akty powszechnie obowiązujące wymieniono (w zasadzie) w art. 87 ustawy zasadniczej, choć - co Trybunał zauważa - nie jest to wyliczenie wyczerpujące, ponieważ akty o charakterze powszechnie obowiązującym wskazano także w innych przepisach Konstytucji (por. np. art. 234). Takie rozwiązanie oznacza, że katalog

źródeł prawa powszechnie obowiązującego został w Konstytucji (choć w różnych jej przepisach) zamknięty w aspekcie przedmiotowym: formy tego rodzaju aktów zostały w ustawie zasadniczej wymienione wyczerpująco. Natomiast zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w aspekcie podmiotowym wyraża się w tym, że stanowić je mogą wyłącznie podmioty wskazane w ustawie zasadniczej (por. art. 87 ust. 2, art. 93 ust. 1, art. 95 ust. 1, art. 142 ust. 1, art. 146 ust. 4 pkt 2, art. 148 pkt 3, art. 149 ust. 2 i 3, art. 213 ust. 2, art. 234 oraz art. 235 Konstytucji).”

Mając na względzie powyższe uznać należy, iż decyzja KGP nie mieści się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a określonym w art. 87 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest wydana przez organ, który ma konstytucyjne upoważnienie do wydawania przepisów prawa i w tym stanie rzeczy przepisy § 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121 i 123 decyzji KGP są niezgodne z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Handwritten signature in black ink, appearing to read "Jacek Hirsow". The signature is written in a cursive style with a large, stylized initial 'J'.