



Warszawa, dnia 16 lipca 2012 r.

PG VIII TK 56/12
(K 20/12)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	17. 07. 2012
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności przepisów:

1) art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, ust. 2a i ust. 2b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zmianami) – z art. 2, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 51 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) § 11 ust. 1, ust. 2 i ust. 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 oraz § 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) – z art. 87 ust. 1 i z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP

– 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:

- 1) przepis art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, ust. 2a i ust. 2b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687) jest niezgodny z art. 2, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 51 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) przepisy § 11 ust. 1, ust. 2 i ust. 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) są niezgodne z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP;
- 3) przepisy § 114, § 115, § 116, § 117, § 118, § 119, § 121 oraz § 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) są niezgodne z art. 87 ust. 1 i z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy o Policji, rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach oraz Decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji.

Zdaniem Wnioskodawcy, przepis art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, ust. 2a i ust. 2b ustawy o Policji godzi w wywodzoną z art. 2 ustawy zasadniczej zasadę poprawnej legislacji, jak również w zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki (w tym w prawo do prywatności i w autonomię informacyjną), poprzez użycie sformułowań o zbyt wysokim stopniu ogólności, ocennych i niedookreślonych, jak „okres (przechowywania danych) niezbędny do realizacji ustawowych zadań Policji”, co nie pozwala na precyzyjne określenie, kiedy dane są w istocie niezbędne dla Policji, i tym samym – jak długo Policja może je przechowywać.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł również, że zakwestionowana przez niego regulacja analizowanej ustawy jest niezgodna z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w sposób nieproporcjonalny ogranicza bowiem autonomię informacyjną jednostki, zezwalając władzy wykonawczej na określenie rzeczywistych granic wkroczenia Policji w sferę konstytucyjnych praw obywatela.

We wniosku RPO sformułowany został nadto pogląd, że art. 20 ust. 17 ustawy o Policji nie zawiera procedur usuwania danych z rejestrów Policji, uprawniających jednostki, których dane są przechowywane i przetwarzane, do wystąpienia z żądaniem sprostowania oraz usunięcia informacji

nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, naruszając przez to art. 51 ust. 4 ustawy zasadniczej.

W uzasadnieniu swego wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich odnotował, że art. 20 ust. 19 ustawy o Policji zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, między innymi „trybu gromadzenia, sposobu przetwarzania informacji”, jednakże nie zaproponował w petitum wniosku zbadania tegoż unormowania przez Trybunał Konstytucyjny w kontekście art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, mimo literalnej niezgodności przepisu upoważniającego z brzmieniem wspomnianej regulacji ustawy zasadniczej.

Zdaniem Wnioskodawcy, przepisy § 11 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobie godzą w art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, normując, w sposób nieprzejrzysty i niejasny, ocenę przydatności informacji w prowadzonych przez Policję postępowaniach, terminy dokonywania takiej weryfikacji, jak również modyfikując regulacje ustawowe dotyczące przechowywania oraz usuwania informacji ze zbiorów Policji.

W końcu, analizowany wniosek zawiera również pogląd, że przepisy § 114, § 115, § 116, § 117, § 118, § 119, § 121 oraz § 123 Decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji naruszają art. 87 ust. 1 oraz art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, zawierają bowiem normy o charakterze powszechnie obowiązującym, ograniczające prawo do prywatności i autonomię informacyjną, które zostały wydane przez organ do tego nieuprawniony, w sytuacji, gdy takie regulacje mogą być zawarte wyłącznie w akcie normatywnym rangi ustawy.

Ocena poglądów Prawnych oraz zarzutów przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawia się następująco.

Policja została utworzona jako umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 1 ustawy o Policji).

Do podstawowych zadań Policji należą: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania; 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; wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców; nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach; kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych; współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów; gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych; prowadzenie bazy danych zawierającej informacje o wynikach analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego (DNA) (art. 1 ust. 2 ustawy o Policji). Policja realizuje także zadania wynikające z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych (art. 1 ust. 3 analizowanej ustawy).

W granicach swych zadań Policja w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń wykonuje czynności operacyjno-

rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe (art. 14 ust. 1 ustawy o Policji). Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach (art. 14 ust. 2 analizowanej ustawy). Policja w celu realizacji ustawowych zadań może korzystać z danych o osobie, w tym również w formie zapisu elektronicznego, uzyskanych przez inne organy, służby i instytucje państwowe w wyniku wykonania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz przetwarzać je w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych (art. 14 ust. 4 ustawy o Policji). W końcu, Policja może, w zakresie koniecznym do wykonywania jej ustawowych zadań, korzystać z informacji kryminalnej zgromadzonej w krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (art. 14 ust. 5a analizowanej ustawy).

Policjanci, wykonując czynności, o których mowa w art. 14 ustawy o Policji, mają prawo: legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości; zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw; zatrzymywania osób pozbawionych wolności, które na podstawie zezwolenia właściwego organu opuściły areszt śledczy albo zakład karny i w wyznaczonym terminie nie powróciły do niego; zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednio zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia; pobierania od osób wymazu ze słuzówki policzków; pobierania materiału biologicznego ze zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości; przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw; dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary; obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu

zdarzeń w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych podejmowanych na podstawie ustawy – także dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom; żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa (art. 15 ust. 1 analizowanej ustawy). Funkcjonariusz Policji ma również prawo zatrzymania sprawców przemocy w rodzinie stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, w trybie określonym w art. 15 (art. 15a ustawy o Policji).

Problematyka uzyskiwania, gromadzenia oraz przetwarzania informacji przez Policję została unormowana w art. 20 analizowanej ustawy. W szczególności, przepisy art. 20 ust. 1, ust. 2a, ust. 2b, ust. 17, ust. 17a, ust. 17b, ust. 18 oraz ust. 19 mają następujące brzmienie:

„Art. 20. 1. Policja, z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 19, może uzyskiwać informacje, w tym także niejawne, gromadzić je, sprawdzać oraz przetwarzać.

(...)

2a. 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.

(...)

2b. Informacje, o których mowa w ust. 1, 2a, 2aa i 2ab, dotyczą osób, o których mowa w ust. 2a i 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 obejmują informacje wyłącznie o niekodującej części DNA;
- 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 sprawca się posługuje,
 - d) sposobie działania sprawcy, jego środowisku i kontaktach,
 - e) sposobie zachowania się sprawcy wobec osób pokrzywdzonych.

(...)

17. 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.

17a. Dane osobowe uznane za zbędne można przekształcić w sposób uniemożliwiający przyporządkowanie poszczególnych informacji osobistych lub rzeczowych do określonej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej albo w taki sposób, iż przyporządkowanie takie wymagałoby niewspółmiernych kosztów, czasu lub działań.

17b. 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.

18. 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 komisyjnemu i protokolarnemu zniszczeniu niezwłocznie po uprawomocnieniu się stosownego orzeczenia.

19. 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 2 ab, 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”.

Przechodząc do oceny kwestionowanych przez Wnioskodawcę przepisów w kontekście powołanych w petitum wniosku wzorców kontroli, należy odnotować, że, zgodnie z art. 2 ustawy zasadniczej, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, Z kolei art. 51 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. W końcu, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że 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, a ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Nadto, jak się wydaje, nie można w tym miejscu pominąć wzorca kontroli przywołanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich w uzasadnieniu wniosku, a zawartego w art. 47 ustawy zasadniczej. Zgodnie ze wspomnianym unormowaniem Konstytucji RP, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

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. Z kolei, gdy, w dopuszczalnych granicach ustawowych, zbiory danych osobowych wytworzone przez uprawnione podmioty (organy

władzy publicznej, i to tylko we wskazanym zakresie) już funkcjonują – prawo do prywatności, ale również wymóg ochrony godności ludzkiej, sama natura praw osobistych, do których i one należą, oraz zasada demokratycznego państwa prawnego – wymagają zagwarantowania dostępu do takich danych, wnoszenia sprostowań oraz ewentualnie żądania usunięcia pewnych z nich (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 powstrzymać się od zachowań naruszających prywatność, ale także

respektować kierowany do niej nakaz wprowadzania pozytywnych mechanizmów służących jej efektywnej ochronie. 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 literaturze przedmiotu podkreśla się również wymóg nakazu kompletności ustawowej regulacji ograniczeń praw jednostki. Nakaz kompletności unormowania ustawowego wymaga, aby ustawa samodzielnie określała wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności (kompletny zarys ograniczenia), bez przekazywania swobody w tym zakresie organom administracji rządowej i samorządowej (por. Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 419).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, doniosłość prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) w systemie konstytucyjnej ochrony praw i wolności uwidacznia m. in. okoliczność, że prawo to jest – zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji – nienaruszalne nawet w ustawach ograniczających inne prawa, wydawanych w stanie wojennym i wyjątkowym. Oznacza to, że nawet warunki tak wyjątkowe i ekstremalne nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego nie narażając się na zarzut niekonstytucyjnej arbitralności. Ochrona życia prywatnego, gwarantowana konstytucyjnie co do zasady w art. 47, obejmuje sobą także autonomię informacyjną (art. 51 Konstytucji) oznaczającą

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 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU Nr 6/A/2005, poz. 64, s. 813 oraz powołane tam orzecznictwo).

Istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji, dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki, należy tłumaczyć tym, że naruszanie autonomii informacyjnej przez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swojej pozycji wobec jednostki. Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji, odrębnego zakazu – ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko „wygodne” lub „użyteczne” dla władzy (por. ibidem oraz powołane tam orzecznictwo).

Problematyka wzajemnych relacji pomiędzy unormowaniami dotyczącymi czynności operacyjno – rozpoznawczych, stosowanych przez poszczególne służby (z natury rzeczy niejawnych i dających służbom szeroki margines uznaniowości) a konstytucyjnymi wolnościami i prawami jednostki (zwłaszcza w kontekście gwarancji dla osób poddanych tym czynnościom, a także ograniczonej kontroli zewnętrznej) – niejednokrotnie stanowiła przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego.

W szczególności, Trybunał Konstytucyjny, delegalizując między innymi niektóre regulacje zawarte w art. 19 ustawy o Policji, podkreślił, iż „doświadczenia współczesnych państw demokratycznych wskazują, że władza wykonawcza odpowiedzialna za bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym podległe jej podmioty prowadzące czynności operacyjno – rozpoznawcze,

dysponują środkami, których zastosowanie – w imię obrony porządku publicznego – może doprowadzić do zniszczenia instytucji demokratycznych i redukcji praw obywatelskich. Dzieje się tak zarówno dlatego, że poufność i brak zewnętrznej kontroli może prowadzić do nadmiernej autonomizacji czy subiektywizacji samego celu działalności operacyjnej oraz niezachowania w niej należytej wstrzemięźliwości przy wkraczaniu w prawa i wolności obywatelskie. Niekiedy zaś sytuacja taka może wynikać z nadmiernie eksponowanych względów ideologicznych czy politycznych w działaniu egzekutywy. Inaczej mówiąc, cecha niejawności kontroli operacyjnej czyni ją podatną na nadużycia. Bezpieczeństwo publiczne, jako dobro co do zasady usprawiedliwiające ograniczenie przez legislatora korzystania z wolności obywatelskich, wymaga więc zachowania proporcjonalności dopuszczalnego wkroczenia w imię ochrony bezpieczeństwa oraz sprawnego systemu kontroli zachowania tej proporcjonalności w praktyce. W przeciwnym razie środki ochrony tego bezpieczeństwa, w postaci legalnie dopuszczalnej działalności operacyjnej, same w sobie stwarzają zagrożenie dla wolności. Będzie tak wtedy, gdy – po pierwsze – wprowadzane ograniczenia będą arbitralne, nieproporcjonalne do ewentualnych zagrożeń i – po drugie – gdy będą one wyłączone (czy to prawnie, czy faktycznie) spod kontroli sprawowanej przez instytucje demokratyczne. Konflikt między koniecznością istnienia legalnej, prawnie umocowanej działalności operacyjnej i zagrożeniem dla konstytucyjnych wolności i praw jednostki wymaga więc przede wszystkim wyważenia właściwej proporcji w prawnej ochronie obu sfer, pozostających w konflikcie (...). Instrumentarium prawne, umożliwiające wyważenie stosownego kompromisu obejmuje: – z jednej strony, regulację materialnoprawną (określającą granice stawiane przez system prawa wkroczeniu przez władzę w poszczególne sfery prywatności jednostki); – z drugiej zaś – gwarancje proceduralne, towarzyszące temu wkroczeniu, tj. konieczność zgłoszenia kontroli organowi pozapolicyjnemu i jej legalizacji przez ten organ, przesłanki i procedury legalizacji – przez organ

zewnątrzny i poprzez udostępnienie zainteresowanemu (choćby w pewnym zakresie i od pewnego momentu czasowego) wiedzy o kontroli i jej rezultatach, środki kontroli na wypadek ekscesu organu przeprowadzającego kontrolę” (wyrok z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU Nr 11/A/2005, poz. 132, s. 1494).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, 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. W przypadku konkurencyjności chronionych konstytucyjnie dóbr – jaka występuje jako konflikt pomiędzy konstytucyjnym prawem do prywatności, tajemnicą porozumiewania się oraz ochroną autonomii informacyjnej a względami bezpieczeństwa publicznego – konieczne jest zachowanie przez ustawodawcę czytelnej równowagi między interesami pozostającymi w kolizji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, występuje nadto 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 (jakkolwiek nie taki sam w wypadku każdej z tych konstytucyjnych wolności i praw). Zachowanie godności człowieka wymaga poszanowania jego sfery czysto osobistej, gdzie nie jest narażony na konieczność „bycia z innymi” czy dzielenia się z innymi przeżyciami bądź doznaniem o intymnym charakterze (por. wyrok z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, OTK ZU Nr 6/A/2009, poz. 86, s. 910 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również w swym orzecznictwie, że czynności operacyjne służb państwowych pozostają usprawiedliwione, o ile ich celem jest obrona wartości demokratycznych państwa prawnego. Wymogiem konstytucyjnym jest to, by sprostą one testowi „konieczności w demokratycznym państwie prawnym” Nie wystarczy ich celowość, użyteczność, taniaść 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” (por. ibidem oraz powołane tam orzecznictwo).

Wyrokiem z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał orzekł, że uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia (por. OTK ZU Nr 1/2000, poz. 3, s. 42).

W końcu, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, ograniczając wskazane prawa i wolności konstytucyjne, winien jednocześnie stworzyć gwarancje prawne i instytucjonalne, pozwalające

stosować określone działania tylko w zakresie koniecznym dla realizacji konstytucyjnych celów, w sposób charakteryzujący się jak najmniejszym stopniem dolegliwości dla obywateli i z zastosowaniem określonych procedur. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko w ustawie”. Oznacza to nie tylko konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. 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. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak i z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (por. wyrok z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU Nr 4/A/2004, poz. 30, s. 401 oraz powołane tam orzecznictwo).

Przechowywanie, przetwarzanie i wykorzystywanie przez Policję informacji, w tym danych osobowych, o osobach podejrzanych, nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych, o osobach o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swoją tożsamość oraz o osobach poszukiwanych, zwłaszcza dokonywane bez zgody, a nawet wiedzy tych osób, niewątpliwie stanowi głęboką ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo do prywatności, w tym w prawo do autonomii informacyjnej jednostki. Tym samym, w świetle przytoczonych wyżej poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na prawodawcy ciąży bezwzględny obowiązek jasnego, precyzyjnego i kompletnego określenia zakresu, w jakim te konstytucyjne prawa jednostki mogą podlegać ograniczeniom, tak aby uniknąć stanu niepewności obywateli obowiązanych do poddania się omawianym ograniczeniom ich praw oraz wyeliminować możliwość tworzenia nazbyt szerokich ram decyzyjnych dla służb stosujących oceniane przepisy.

Analiza zakwestionowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisu art. 20 ust. 17 ustawy o Policji upoważnia do wysnucia wniosku, że unormowanie to posługuje się niedookreśloną aparaturą pojęciową, taką jak „okres (przechowywania danych osobowych) niezbędny do realizacji ustawowych zadań Policji” oraz „zbędne dane (osobowe)”. Ani omawiana regulacja, ani żadne inne unormowanie ustawowe nie definiują, w sposób wyczerpujący, co należy rozumieć pod wspomnianymi pojęciami. Innymi słowy, wypadałoby w pełni podzielić zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich, że omawiane regulacje, jako niedookreślone, ocenne i, w gruncie rzeczy, blankietowe, nie spełniają wymogów poprawnej legislacji oraz zasady określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

W tym miejscu należy przypomnieć, że tenże art. 20 ust. 17 ocenianej ustawy stanowi jedynie, iż organy Policji dokonują weryfikacji omawianych 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. Z kolei, art. 20 ust. 17b analizowanej ustawy nakazuje usunięcie danych osobowych w razie powzięcia wiarygodnej informacji, że czynu, stanowiącego podstawę wprowadzenia informacji do zbioru, nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia, zdarzenie lub okoliczność, w związku z którymi wprowadzono informacje do zbioru nie ma znamion czynu zabronionego, lub osoba której dane dotyczą, została uniewinniona prawomocnym wyrokiem sądu. W końcu, art. 20 ust. 18 ustawy o Policji stanowi, że dane sensytywne osób podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, które nie zostały skazane za te przestępstwa, podlegają zniszczeniu po uprawomocnieniu się orzeczenia. Na marginesie stwierdzić należy, że ten ostatni, pełniący funkcję gwarancyjną przepis, nie obejmuje uzyskanych przez Policję danych sensytywnych innych osób, niż osoby podejrzane o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, które nie zostały skazane za te przestępstwa, co niewątpliwie pozostawia nadmierną swobodę interpretacyjną i – w konsekwencji – decyzyjną Policji, w zakresie przechowywania i wykorzystywania danych wrażliwych.

Wspomniane wyżej regulacje nie są wystarczające do zdekodowania pojęć „okres niezbędny do realizacji ustawowych zadań Policji” oraz „zbędne dane” nawet we własnej ocenie ustawodawcy, skoro w art. 20 ust. 19 analizowanej ustawy upoważnił on organ władzy wykonawczej do określenia, w drodze rozporządzenia, między innymi: „trybu gromadzenia, sposobu przetwarzania informacji, w tym danych osobowych” oraz „sposobu oceny danych pod kątem ich przydatności w prowadzonych postępowaniach”. W tym miejscu, niejako na marginesie, wypada odnotować, że w art. 20 ustawy o Policji mowa jest o przechowywaniu danych przez okres niezbędny do realizacji zadań ustawowych Policji, natomiast problematyka przydatności danych w

prowadzonych postępowaniach została poruszona dopiero w upoważnieniu ustawowym.

Zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy § 11 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach dotyczą właśnie oceny przydatności informacji w prowadzonych postępowaniach oraz usuwania informacji zgromadzonych w zbiorach. Wady natury legislacyjnej tych regulacji, jak również sposób i zakres niedopuszczalnego, skądinąd, modyfikowania przez nie unormowań ustawowych będą stanowić przedmiot odrębnych rozważań w dalszej części uzasadnienia niniejszego stanowiska. Jednakże już w tym miejscu należy odnotować, że pozostawienie do uregulowania w rozporządzeniu treści mających fundamentalne znaczenie dla ograniczenia prawa do prywatności, w tym prawa do autonomii informacyjnej jednostki, jest niedopuszczalne.

Podobnie, jako niedopuszczalne, należy ocenić wspomniane wyżej upoważnienie przez ustawodawcę organu władzy wykonawczej do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu gromadzenia i sposobów przetwarzania informacji, w tym danych osobowych, wobec wyraźnej dyspozycji art. 51 ust. 5 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym to przepisem zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji dotyczących osoby może określać wyłącznie ustawa.

W końcu, skoro Trybunał Konstytucyjny, w swym orzecznictwie, uzależnił dopuszczalność stosowania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki od sprostania przez stosowne regulacje testowi „konieczności w demokratycznym państwie prawnym”, jak również uznał, w tym kontekście, za dalece niewystarczające przyjmowanie kryterium celowości, użyteczności, taniałości czy łatwości posługiwania się tymi regulacjami przez władze, to już samo przyjęcie kryterium „przydatności informacji w prowadzonych postępowaniach” pozostawione przez ustawodawcę do doprecyzowania w akcie

podstawowym, a do stosowania – swobodnej ocenie samej służby, musi budzić poważne wątpliwości.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich unormowanie, wobec jego niedookreśloności, ocenności i braku precyzji, godzi w zasadę przyzwoitej legislacji, w prawo do autonomii informacyjnej jednostki, konstytucyjne warunki dopuszczalności ograniczeń praw i wolności obywatelskich oraz zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę tych wolności i praw. Tym samym, przepis art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, ust. 2a i ust. 2b ustawy o Policji jest niezgodny z art. 2 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Przechodząc do oceny powyższej regulacji w kontekście wzorca kontroli, zawartego w art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, wypada odnotować, że, zgodnie ze wspomnianym unormowaniem ustawy zasadniczej, każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym autonomii informacyjnej jednostki, 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),
- 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. 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 w konstytucyjnych ramach wskazanych w art. 49 i art. 51, przewidujących możliwość i zasady współokreślenia (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 ust. 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 współokreślenia (przez kształtowanie wyjątków) konstytucyjnie chronionych wolności/praw, lecz wykonując swoją „zwyczajną” 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 (por. wyroki: z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, op. cit., s. 1499 – 1500 oraz z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, op. cit., s. 911).

Ani zakwestionowany art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, ani żaden inny ustęp tegoż art. 20 nie zawiera żadnych regulacji przyznających jednostce gwarantowane jej przez ustawę zasadniczą prawo do wystąpienia z żądaniem sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Innymi słowy, omawiane zarzuty, formułowane w odniesieniu do wskazanych w petitum wniosku regulacji, dotyczą, w gruncie rzeczy materii, które w analizowanych przepisach nie zostały unormowane. W tej sytuacji istotnego znaczenia nabiera kwestia dopuszczalnego kształtu zarzutów formułowanych w stosunku do norm prawnych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, a zwłaszcza rozróżnienia pomiędzy zaniechaniem prawodawczym a pominięciem prawodawczym.

W doktrynie przyjmuje się, że z podlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego pominięciem prawodawczym mamy do czynienia, gdy jakiś akt normatywny lub jego część ma zbyt wąski zakres zastosowania lub normowania, co jest niezgodne z Konstytucją (por. Piotr Tuleja, *Podstawowe problemy związane z interpretacją Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny – między hierarchiczną kontrolą norm a ochroną praw człowieka* [w:] *Księga XX – lecia*

orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny, Wydawnictwa, Warszawa 2006, s. 223).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć, postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych (por. wyrok z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 216, s. 1092 oraz powołane tam orzecznictwo).

W tym miejscu należałoby również odnotować, że powołanym już wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, Trybunał Konstytucyjny orzekł m. in. o niekonstytucyjności przepisu normującego czynności operacyjno – rozpoznawcze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 23 ust. 1 pkt 6 ustawy o ABW oraz AW), wobec jego kolizji z szeregiem wzorców kontroli (w tym z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP), podkreślając, że kontrola konstytucyjności dotyczyła w tym wypadku obowiązującego aktu normatywnego z punktu widzenia tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (por. op. cit., s. 402).

W świetle przytoczonych wyżej poglądów doktryny oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wydaje się, że wskazane przez Wnioskodawcę materie, których nie unormowano w zaskarżonych przepisach, mają istotne znaczenie z punktu widzenia chronionych przez ustawę zasadniczą praw do prywatności oraz autonomii informacyjnej. Tym samym, można bronić poglądu, że w analizowanych unormowaniach zachodzą przypadki pominięcia prawodawczego, podlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Analiza zakwestionowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich regulacji ustawy o Policji pozwala na wysnucie wniosku, że ustawodawca, wbrew wyraźnej dyspozycji ustrojodawcy, zawartej w art. 51 ust. 4 ustawy zasadniczej, pominął unormowania mogące zapewnić obywatelom zgłoszenie żądania sprostowania oraz usunięcia ze zbiorów policyjnych informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Tym samym, usunięcie jakichkolwiek informacji ze zbiorów policyjnych może nastąpić wyłącznie na podstawie decyzji organu Policji, poza jakąkolwiek kontrolą zewnętrzną, w tym poza kontrolą samego zainteresowanego, którego informacje (w tym dane sensytywne) dotyczą.

Powyższa konstatacja skłania do uznania za w pełni zasadne zastrzeżeń Rzecznika Praw Obywatelskich, który ocenił brak przyznania jednostce prawa do wystąpienia z omawianym żądaniem za szczególne usytuowanie organów Policji w postępowaniu o usunięcie danych z rejestru, albowiem organy te mogą samodzielnie decydować o pozostawieniu danych w rejestrze, poza kontrolą zewnętrzną, w tym, przykładowo, sądu, a to stwarza – choćby potencjalne – niebezpieczeństwo arbitralności takich rozstrzygnięć.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że przepis art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, ust. 2a i ust. 2b ustawy o Policji, na skutek pominięcia prawodawczego, jest niezgodny z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP.

Zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy § 11 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach mają następujące brzmienie:

„§ 11. 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 nie uzna ich za przydatne w prowadzonych przez Policję postępowaniach, w rozumieniu ust. 2.”.

Przechodząc do oceny przytoczonych wyżej unormowań w kontekście wzorca kontroli, zawartego w art. 51 ust. 5 ustawy zasadniczej, wypada odnotować, że, zgodnie ze wspomnianą regulacją Konstytucji RP, zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

Wydaje się, że dla pełniejszej oceny zakwestionowanych regulacji należałoby zwrócić uwagę również na art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym 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 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 wyłączość 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).

W doktrynie przyjmuje się również, że elementarnym warunkiem konstytucyjności rozporządzenia, jako wydanego w celu wykonania ustawy, jest zgodność rozporządzenia z Konstytucją (co oczywiste) i ustawą; zarówno z ustawą upoważniającą, jak i ze wszystkimi ustawami obowiązującymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Rozporządzenie nie może także wkraczać w materie ustawowe dotąd nieuregulowane ustawą (nie może być *praeter legem*). Nie może treści zawartych w ustawach powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować (por. Kazimierz Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Tom II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, tezy do art. 92, s. 30).

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).

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach 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).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, stanowienie przepisów, które swą treścią wykraczają poza charakter wykonawczy, jest zawsze równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia i przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą. Jeżeli więc okaże się, że przepisy rozporządzenia normują materię ustawową, to z natury rzeczy musi to oznaczać, że wykroczyły one poza granice upoważnienia, bo ustawa nie może upoważniać do normowania takich treści w rozporządzeniu. W tych wszystkich wypadkach, gdy ustawa zawiera wyraźne upoważnienie do normowania w rozporządzeniu spraw należących do materii ustawowej, należy upoważnienie takie uznać

obecnie za sprzeczne z Konstytucją. W tych zaś wypadkach, gdy ustawa nie formułuje takiego upoważnienia w sposób wyraźny, należy zastosować technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją i skonstruować na tyle wąskie rozumienie upoważnienia, by poza nim pozostawało normowanie materii zastrzeżonych do wyłącznej materii ustawy (por. wyrok z dnia 6 marca 2000 r., sygn. P. 10/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 56, s. 195).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał niejednokrotnie, że cechą rozporządzenia, oprócz tego, że jest wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia, jest jego wykonawczy charakter. Oznacza to, że przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi (por. wyrok z dnia 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11, do chwili obecnej jeszcze niepublikowany w OTK ZU, w wersji przesłanej przez Trybunał Prokuratorowi Generalnemu – s.16 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że umieszczenie materii, zastrzeżonej dla regulacji ustawowej, w rozporządzeniu zrywa więź między ustawą i rozporządzeniem, w której rozporządzenie powinno mieć – ze względów gwarancyjnych – tylko ściśle wykonawczy charakter. Prymat ustawy jako podstawowego źródła prawa wymaga zachowania zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W porządku prawnym, proklamującym zasadę podziału władz, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Dlatego zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby to decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej tworzącej prawny reżim ich własnego, władczego działania, wkraczającego w sferę praw i wolności konstytucyjnych (por. postanowienie

sygnalizacyjne z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10, OTK ZU Nr 9/A/2010, poz. 126, s. 1440).

We wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego stanowiska wskazano, że ustawa o Policji przewiduje pięć przypadków obligujących Policję do usunięcia zgromadzonych danych ze swych zbiorów:

- upływ okresu niezbędnego do realizacji ustawowych zadań Policji (art. 20 ust. 17),
- powzięcie informacji, że czynu stanowiącego podstawę wprowadzenia informacji do zbioru nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia (art. 20 ust. 17b pkt 1),
- powzięcie informacji, że zdarzenie lub okoliczność, w związku z którymi wprowadzono informacje do zbioru, nie ma znamion czynu zabronionego (art. 20 ust. 17b pkt 2),
- powzięto informację, że osoba, której dane dotyczą, została uniewinniona prawomocnym wyrokiem sądu (art. 20 ust. 17b pkt 3),
- uprawomocnienie się orzeczenia, zgodnie z którym osoba podejrzana o popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego nie została skazana za to przestępstwo – w zakresie dotyczących tej osoby danych sensytywnych (art. 20 ust. 18).

Zakwestionowany § 11 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach ogranicza przypadki usunięcia informacji zgromadzonych w zbiorze do jedynie dwóch sytuacji:

- uzyskania wiadomości, że zdarzenie lub okoliczność, w związku z którymi wprowadzono informację do zbioru, nie ma znamion czynu zabronionego,
- uznania danych informacji za zbędne w realizacji zadań ustawowych Policji albo nieuznania ich za przydatne w prowadzonych przez Policję postępowaniach.

Innymi słowy, rozporządzeniodawca wybiórczo potraktował określone przez ustawodawcę sytuacje obligujące Policję do usuwania danych ze zbiorów,

wybierając spośród nich jedynie dwie i pomijając pozostałe. Natomiast omawiany katalog takich sytuacji został uzupełniony o „nieuznanie (danych) za przydatne w prowadzonych przez Policję postępowaniach”.

Reasumując, organ władzy wykonawczej nie tylko unormował w akcie podstawowym rangi rozporządzenia omówione wyżej aspekty zasad i trybu gromadzenia danych w prowadzonych przez Policję zbiorach (mające, w dalszej kolejności, wpływ na ich udostępnianie), ale również uzupełnił ustawę, a w większym jeszcze zakresie – zmodyfikował jej treść.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy podzielić pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, iż przepisy § 11 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach są niezgodne z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

Zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy § 114, § 115, § 116, § 117, § 118, § 119, § 121 oraz § 123 Decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji mają następujące brzmienie:

„§ 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.

2. Dyrektor Biura Wywiadu Kryminalnego KGP przedłuża okres, o którym mowa w ust. 1, na czas określony, nie dłuższy niż kolejne 5 lat, na wniosek:

- 1) Dyrektora Biura Prewencji KGP;
- 2) Dyrektora Biura Ruchu Drogowego KGP;
- 3) Dyrektora Głównego Sztabu Policji KGP.

3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, należy złożyć nie później niż 30 dni przed upływem okresu wymienionego w ust. 1.”;

„§ 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 występkę.

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:
 - a) zakwalifikowanych jako zbrodnie,
 - b) przeciwko wolności seksualnej i obyczajowości,
 - c) 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.”;

„§ 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 wkroczenia 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.”.

Przechodząc do oceny przytoczonych wyżej regulacji w kontekście art. 87 ust. 1 ustawy zasadniczej wypada odnotować, że, zgodnie z tym unormowaniem, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są; Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

W doktrynie przyjmuje się, że „zamknięcie” źródeł prawa powszechnie obowiązującego pod względem przedmiotowym i podmiotowym było celowym założeniem nowego ustroju prawotwórstwa w Konstytucji. Miało zapobiec wydawaniu w praktyce szeregu aktów normatywnych niemających podstawy

konstytucyjnej i o niejasnym charakterze prawnym, podważających ustrojową pozycję ustawy. Sytuację tę określano słusznie w doktrynie prawa jako groźną, zarówno z punktu widzenia realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zwłaszcza wolności i praw człowieka i obywatela, jak i sprawności funkcjonowania państwa (por. Kazimierz Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Tom I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999 r., tezy do art. 87, s. 7 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, 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 – należyście go ogłosić (por. wyrok z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11, OTK ZU Nr 10/A/2011, poz. 115, s. 1656).

Zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy Decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji ustanawiają okresy przechowywania w zbiorach informacji o różnych kategoriach osób, jak również terminy ich usuwania. Terminy te nierzadko odbiegają od terminów określonych w ustawie

o Policji. Tym samym, Decyzja Komendanta Głównego Policji modyfikuje regulacje ustawowe.

Analizowane przepisy posiadają cechy charakterystyczne dla unormowań powszechnie obowiązujących i dotyczą materii zarezerwowanej do uregulowania w akcie normatywnym rangi ustawy. Tym samym, niezależnie od podniesienia zarzutu niedopuszczalności modyfikowania ustawy przez regulacje zawarte w akcie tak niskiej rangi, należałoby, w kontekście przytoczonych wyżej poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zakwestionować sam fakt przyjmowania takiego rodzaju regulacji dotyczących praw i wolności jednostki w Decyzji Komendanta Głównego Policji.

Biorąc powyższe pod uwagę, przepisy § 114, § 115, § 116, § 117, § 118, § 119, § 121 oraz § 123 Decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji należy uznać za niezgodne z art. 87 ust. 1 i art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego