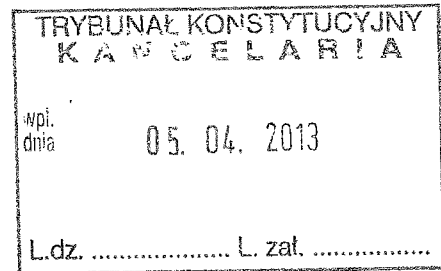




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 2/13
BAS-WPTK-173/13

Warszawa, dnia 5 kwietnia 2013 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 15 stycznia 2013 r. (sygn. akt. K 2/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw transportu do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu gromadzenia, przetwarzania i udostępniania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych, **jest niezgodny** z art. 51 ust. 5 Konstytucji;

2) art. 129g ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw transportu do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych, **jest niezgodny** z art. 51 ust. 2 i ust. 4 Konstytucji;

3) art. 129g ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO albo wnioskodawca) we wniosku z 15 stycznia 2013 r. kwestionuje konstytucyjność art. 129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym albo p.o.r.d.). Przepis ten stanowi: „Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, sposób, tryb oraz warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych, uwzględniając dokumentację i zakres czynności niezbędnych do przeprowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia, o których mowa w ust. 1, oraz konieczność ochrony zarejestrowanych danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem”.

Zaskarżony przepis zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia. Wskazuje ono podmiot zobowiązany do jego wydania, tj. ministra właściwego do spraw transportu. Wyznacza zakres spraw przekazanych do unormowania w drodze aktu podustawowego w postaci określenia sposobu i trybu oraz warunków technicznych gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania utrwalonych obrazów i danych. Zawiera także wytyczne co do treści, ograniczające swobodę rozporządzeniodawcy.

Do dnia sporządzenia niniejszego stanowiska minister właściwy do spraw transportu drogowego nie wydał rozporządzenia, o którym mowa w art. 129g ust. 4 p.o.r.d.

II. Analiza formalnoprawna

Wniosek RPO dotyczy „stwierdzenia niezgodności art. 129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP” (wniosek, s. 1). W dalszej części wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa jednak, że: „Do materii ustawowej należy też zaliczyć usuwanie zgromadzonych danych, jeśli są one niepełne, nieprawdziwe lub zebrane w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4

Konstytucji RP), a także usuwanie tych danych, jeśli stały się one zbędne dla władz publicznych (art. 51 ust. 2 Konstytucji RP). Mając na uwadze treść art. 51 ust. 2 Konstytucji RP ustawodawca wprowadzając regulacje prawne dotyczące pozyskiwania danych o obywatelach powinien w związku z tym przewidzieć procedurę ich usuwania w sytuacji, gdy pozyskane dane okażą się niekonieczne z punktu widzenia celu, dla którego zostały zgromadzone. Dane takie powinny być usunięte w sytuacji, gdy ich dalsze gromadzenie nie jest już niezbędne” (wniosek, s. 9).

Z powyższego wynika, iż wnioskodawca dostrzega naruszenie art. 51 ust. 2 i ust. 4 Konstytucji i wiąże je z niezachowaniem formy ustawy dla unormowania sposobu, trybu oraz warunków technicznych usuwania utrwalonych obrazów i danych.

W ocenie Sejmu, taki stan rzeczy uprawnia do modyfikacji przywołanych w *petitum* podstaw kontroli przez uzupełnienie ich o art. 51 ust. 2 i ust. 4 Konstytucji. Należy przy tym podkreślić, że intencją Sejmu nie jest korygowanie *meritum* wniosku, ale jedynie jego doprecyzowanie i dostosowanie do istoty zarzutów wynikających z jego uzasadnienia. Odwołując się więc do zasady *falsa demonstratio non nocet*, która nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym, Sejm dokonał modyfikacji powołanego w *petitum* wzorca kontroli przez jego uzupełnienie o art. 51 ust. 2 i ust. 4 Konstytucji.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. W opinii wnioskodawcy art. 129g ust. 4 p.o.r.d. narusza art. 51 ust. 5 Konstytucji (nakaz zachowania formy ustawy dla unormowania zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji) oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji (wykonawczy charakter rozporządzeń).

Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, iż art. 129g ust. 4 p.o.r.d. przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu materię, która nie jest unormowana w ustawie (wniosek, s. 5). Prawo o ruchu drogowym nie reguluje bowiem takich zagadnień, jak udostępnianie i usuwanie obrazów i danych przez Inspekcję Transportu Drogowego. Mimo tego zostały one jednak objęte treścią upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia. „Odesłanie w upoważnieniu do uregulowania w rozporządzeniu

kwestii, które nie zostały nawet w sposób ogólny uregulowane w ustawie, czyni z rozporządzenia akt samoistny. W ten sposób dochodzi do zerwania ścisłej więzi pomiędzy treścią regulacji ustawowej, a aktem wykonawczym do ustawy”. Tym samym zaskarżony przepis narusza art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

2. W opinii wnioskodawcy zaskarżony przepis wkracza także w materię zastrzeżoną dla ustawy. „Upoważnia bowiem organ władzy wykonawczej do określenia w drodze rozporządzenia sposobu i trybu gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych. Z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP wynika zaś, że standardy i tryb gromadzenia oraz udostępnienia informacji określa ustawa. W rezultacie zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji nie mogą być przedmiotem regulacji podustawowej. Stąd też, ustawodawca w art. 129g ust. 4 Prawa o ruchu drogowym naruszył regułę wyłączności ustawy w określeniu zasad i trybu gromadzenia oraz udostępnianiu informacji o jednostce” (wniosek, s. 10). W konsekwencji, art. 129g ust. 4 p.o.r.d. jest niezgodny z art. 51 ust. 5 Konstytucji.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich twierdzi także, że art. 51 ust. 2 i ust. 4 Konstytucji przesądza, iż do materii ustawowej należy również zaliczyć usuwanie zgromadzonych danych, jeśli są one niepełne, nieprawdziwe lub zebrane w sposób sprzeczny z ustawą, bądź stały się zbędne dla władz publicznych. Ustawodawca wprowadzając regulacje prawne dotyczące pozyskiwania danych o obywatelach powinien był w związku z tym przewidzieć procedurę ich usuwania w sytuacji, gdy pozyskane dane okażą się niekonieczne z punktu widzenia celu, dla którego zostały zgromadzone (wniosek, s. 9).

III. Wzorce kontroli

1. Przepis art. 51 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do ochrony danych osobowych, którego zakres wyznacza: warunek ustawowej podstawy ujawnienia przez jednostkę informacji dotyczących jej osoby (ust. 1), skierowany do władz publicznych zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach, innych, niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2), prawo dostępu jednostki do odnośnych dokumentów i zbiorów danych oraz

żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 3 i ust. 4), a także nakaz zachowania formy ustawy dla unormowania standardów gromadzenia oraz udostępniania informacji (ust. 5) (zob. wyroki TK z: 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97; 12 listopada 2002 r., sygn. akt SK 40/01).

W zakresie prawa do ochrony danych osobowych mieści się swoboda informacyjna jednostki, której istota polega na nieujawnianiu wiadomości o niej innym podmiotom, w tym także organom władzy publicznej. „Wskazana wolność obejmuje, w swym punkcie wyjścia, wolność od ujawniania wszelkich informacji dotyczących każdego z przejawów nie tylko ściśle osobistego, lecz również publicznego zachowania się jednostki” (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. III, uwagi do art. 51, s. 1-2). Ponadto, akcentuje się, że konstytucyjne ograniczenia dotyczące ujawniania, pozyskiwania i dostępności informacji o osobach prywatnych są ważnym elementem prawa do prywatności (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 108; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 260).

Współczesne rozumienie sfery życia prywatnego w relacji do ochrony danych osobowych prowadzi do objęcia tą ochroną każdej informacji osobowej bez względu na jej zawartość treściową. Mogą to być zarówno informacje, narażające osobę na uczucie wstydu, czy skrępowania lub całkowicie indyferentne z punktu widzenia moralności lub obyczajów. „Przedmiotem ochrony są bowiem na tle nowoczesnych ujęć prywatności wartości akcentujące możliwość prowadzenia swych spraw, decydowania o swym życiu i o rodzajach więzi personalnych z innymi z maksymalną swobodą, a zarazem z najmniejszym stopniem ingerencji świata zewnętrznego w tę sferę, która jest domeną własnej aktywności jednostki. Ów wspólny «korzeń aksjologiczny» prawa do życia prywatnego oraz do ochrony danych osobowych decyduje w dużym stopniu o potrzebie poszukiwania wspólnego uzasadnienia dla uznania za dopuszczalną ingerencji zewnętrznej w świat «odosobnienia jednostki»” (wyrok TK 12 listopada 2002 r., sygn. akt SK 40/01).

Z powyższego wynika, iż art. 51 Konstytucji pozostaje w związku z prawem do prywatności gwarantowanym przez art. 47 Konstytucji, statuując tzw. zasadę autonomii informacyjnej. „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. np. wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01). Jest jednak oczywiste, że wskazane uprawnienie, zwłaszcza w relacji obywatel – władza publiczna, nie ma i nie może mieć charakteru absolutnego” (zob. wyrok TK z 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04).

Art. 51 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. Przepis ten legalizuje – nieuchronne we współczesnym społeczeństwie – działania władz publicznych polegające na pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o obywatelach. Warunkiem legalności takich działań jest spełnienie przesłanki niezbędności informacji o obywatelach w demokratycznym państwie prawnym. „Norma wysłowiona w art. 51 ust. 2 Konstytucji nie ma charakteru całkowicie samodzielnego. Wprawdzie ustrojodawca wskazał w powołanym przepisie *expressis verbis* na ograniczenie możliwości arbitralnego kształtowania zakresu informacji o obywatelach pozyskiwanych przez władze publiczne w ustawodawstwie zwykłym i podkreślił wymóg niezbędności takiego ograniczenia, oceniany wedle standardów obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym, nie określił jednak katalogu interesów (wartości) konstytucyjnie chronionych, które – jego zdaniem – mogą być stawiane na szali w procesie oceny dopuszczalności takiego rozwiązania. W tym zakresie konieczne jest odwołanie się do ogólnej regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym 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” (wyrok TK z 23 listopada 2012 r., sygn. akt K 20/12). Innymi słowy, ocena zachowania przez ustawodawcę zasady proporcjonalności, w aspekcie dopuszczalności pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania przez władze publiczne informacji o obywatelach, powinna być przeprowadzana na podstawie – współstosowanych – przepisów art. 51 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. A to oznacza, że poza koniecznością wskazania interesu publicznego mieszczącego się w katalogu zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przesłanką legalności ingerencji w zakres autonomii informacyjnej

jednostki jest stwierdzenie, że: wprowadzona regulacja ustawodawcza prowadzi do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności); jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności) (zob. wyroki TK: z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

Przepis art. 51 ust. 4 Konstytucji gwarantuje prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że żaden interes państwa nie może sankcjonować i usprawiedliwiać zachowywania w urzędowych dokumentach i zbiorach danych informacji nieprawdziwych, niepełnych, czy zebranych w sposób niezgodny z ustawą. Konieczne jest przy tym podkreślenie, że przepis art. 51 ust. 4 Konstytucji nie zawiera odesłania do ustawowego ograniczenia wskazanego w nim prawa. „Nie znaczy to jednak, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie ma tu zastosowania” (wyrok TK z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07). Trybunał Konstytucyjny przyjął, iż dokumenty znajdujące się posiadaniu Instytutu Pamięci Narodowej, choć mogą zawierać nieprawdziwe lub zebrane w sposób sprzeczny z ustawą informacje, podlegają ochronie. W opinii TK z powodu podwójnego „charakteru gromadzonych dokumentów i danych, będących nie tylko informacjami o osobie, lecz także dokumentami o charakterze historycznym, zawierającymi wiedzę o rodzajach i metodach działania organów bezpieczeństwa totalitarnego państwa, nie może wchodzić w grę ich usunięcie, i takie stanowisko znajduje uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07).

Regulacja zawarta w art. 51 ust. 5 Konstytucji pełni funkcję gwarancyjną. Z jego treści *explicite* wynika nakaz zachowania formy ustawy dla określenia zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji o jednostce. Termin „gromadzenie informacji” swoim zakresem obejmuje „[N]ie tylko wąsko rozumiane czynności zbierania informacji dotyczących jednostki, ale również różnego rodzaju operacje przetwarzania tych informacji” (wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01). Nadto, konstytucyjny wymóg zachowania formy ustawy do unormowania zasad i trybu gromadzenia i udostępniania danych nie może być rozumiany jako bezwzględny zakaz przenoszenia określonych materii do regulacji w drodze rozporządzenia. Przekazanie do unormowania w akcie podustawowym spraw, które

mają charakter szczegółowy i techniczny nie narusza zasady wyłączności regulacji ustawowej (zob. wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01).

2. Art. 92 ust. 1 Konstytucji określa standardy wydawania rozporządzeń. Zgodnie z tym przepisem: „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”. Przepis ten: „[O]kreśla z jednej strony wymogi, jakie muszą zostać spełnione przez ustawodawcę przy udzielaniu upoważnień do wydawania rozporządzeń, a z drugiej strony – wymogi, jakie muszą spełniać rozporządzenia wydawane na podstawie tych upoważnień” (wyrok TK z 14 lutego 2006 r., sygn. akt P 22/05). Zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenia muszą mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego, a ponadto powinny realizować wytyczne i cele określone przez ustawę. rozporządzenie jest bowiem formą prawodawstwa delegowanego (zob. B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 223 i n.) i może być uchwalane tylko na podstawie szczegółowej dyspozycji zawartej w ustawie. Z kolei przepis upoważniający musi określać: organ uprawniony do wydania rozporządzenia (szczegółowość podmiotowa), zakres spraw przekazanych do uregulowania (szczegółowość przedmiotowa) oraz wytyczne (szczegółowość treściowa).

Cechą rozporządzenia jest powiązanie treściowe między przepisami ustawy, wyznaczającymi podstawowe regulacje w danej dziedzinie, a przepisami wydanego na jej podstawie rozporządzenia, konkretyzującymi postanowienia ustawowe. W rozporządzeniu mogą być uregulowane wyłącznie materie przekazane wyraźnie przez przepis upoważniający, zaś przepisy rozporządzenia mają służyć realizacji postanowień zawartych w ustawie. Tym samym, rozporządzeniodawca nie może nadawać dowolnej treści regulacjom przyjętym w akcie wykonawczym, muszą one pozostawać spójne („wykonawcze”) względem postanowień ustawowych. Ten drugi aspekt jest realizowany przez obowiązek zawarcia w upoważnieniu wytycznych wskazujących merytoryczny kierunek regulacji.

Zakres rozporządzenia wyznaczają sprawy, które ustawodawca może przekazać do uregulowania w rozporządzeniu. Po pierwsze, nie mogą to być

zagadnienia nieuregulowane na poziomie ustawowym. Stopień koniecznej regulacji ustawowej nie jest przy tym stały i zależy od normowanej materii. Minimalnym wymogiem jest, by ustawa zawierała „merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć” (wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99). W judykatach Trybunału Konstytucyjnego powszechny jest pogląd, że im bardziej dana materia dotyczy sfery praw i wolności jednostki, tym bardziej zawężeniu ulega przedmiot rozporządzenia, co odnosi się zarówno do zagadnień prawa materialnego, jak również procedury (por. wyroki TK z: 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07; 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07). Po drugie, nie mogą to być sprawy mające istotne znaczenie dla konstrukcji normowanej instytucji (por. wyrok TK z 10 września 2010 r., sygn. akt 44/09). Po trzecie, nie mogą to być sprawy, które ustrojodawca objął dyrektywą zupełności regulacji ustawowej. Możliwość przekazania ich do unormowania w rozporządzeniu jest, co do zasady, niedopuszczalna (L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 59).

IV. Analiza zgodności

1. Kontekst normatywny kwestionowanej regulacji

Analiza zarzutów wnioskodawcy musi być, zdaniem Sejmu, poprzedzona ustaleniem otoczenia normatywnego, w którym obowiązuje art. 129g ust. 4 p.o.r.d.

Zaskarżony przepis pozostaje w ścisłym związku z zadaniami Inspekcji Transportu Drogowego (dalej: ITD albo Inspekcja) oraz Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: GITD), otrzymanymi na mocy ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 225, poz. 1466). Inspekcja Transportu Drogowego uzyskała wówczas uprawnienia do kontroli samochodów osobowych w przypadku uzasadnionego podejrzenia wobec kierującego, że kieruje pojazdem w stanie nietrzeźwości lub stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu. Innym uprawnieniem, przyznanym na mocy powyższej ustawy, jest rejestrowanie naruszeń przepisów ruchu drogowego przy użyciu przyrządów kontrolnopomiarowych lub urządzeń rejestrujących (art. 129a p.o.r.d.).

Za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych, ITD ujawnia wykroczenia polegające na przekraczaniu przez kierowców dopuszczalnej prędkości oraz na niestosowaniu się przez nich do sygnałów świetlnych. Inspekcja rejestruje obrazy naruszeń przepisów ruchu drogowego oraz wizerunek kierującego pojazdem (rejestracja w formie fotografii). Wszystkie zdjęcia wykonywane przez fotoradary są, po przesłaniu ich do Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, przetwarzane przez pracowników Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego. Na tej podstawie ustala się następujące informacje: numer rejestracyjny pojazdu, którym naruszono przepisy; datę i czas oraz miejsce popełnienia wykroczenia; rodzaj naruszenia przepisów prawa o ruchu drogowym; dane właściciela lub posiadacza pojazdu lub kierującego pojazdem; numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego. Informacje te stanowią podstawę do rozpoczęcia czynności wyjaśniających, których celem jest ustalenie sprawcy wykroczenia i ukarania go mandatem karnym (zgodnie z art. 97 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm., w postępowaniu mandatowym, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego może ją nałożyć m.in., gdy stwierdzi popełnienie wykroczenia za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, a sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, i nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu. Sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego. Wówczas wniosek o ukaranie wnosi się do sądu).

2. Materia ustawowa

1. Istota pierwszego problemu konstytucyjnego wiąże się z treścią ustawowego upoważnienia, przenoszącą do regulacji w drodze rozporządzenia materie, które są – w świetle art. 51 ust. 5 Konstytucji – zastrzeżone dla ustawodawcy.

Na wstępie tej części rozważań należy zauważyć, że w *petitum* wniosku RPO poddał cały art. 129g ust 4 p.o.r.d. ocenie zgodności z art. 51 ust. 5 Konstytucji. Zaskarżony przepis upoważnia do unormowania w drodze rozporządzenia sposobu, trybu i warunków technicznych takich czynności GITD, jak:

- a) gromadzenie utrwalonych obrazów i danych,
- b) przetwarzanie utrwalonych obrazów i danych,
- c) udostępnianie utrwalonych obrazów i danych,
- d) usuwanie utrwalonych obrazów i danych.

Brzmienie stanowiącego podstawę kontroli art. 51 ust. 5 Konstytucji odwołuje się *expressis verbis* tylko do „gromadzenia” i „udostępniania”, nakazując zachowanie formy ustawowej jedynie dla tych czynności. Poza zakresem jego normowania znajduje się: „przetwarzanie” i „usuwanie”. Koniecznym jest więc określenie relacji pomiędzy powołanym w *petitum* wzorcem kontroli a zaskarżonym przepisem w zakresie, w jakim odnosi się on do „usuwania” i „przetwarzania” obrazów oraz danych.

Po pierwsze, Sejm pragnie zauważyć, że ustrojodawca w art. 51 Konstytucji określa zakres czynności, jakie organy władzy publicznej mogą podejmować wobec informacji dotyczących jednostki. I tak art. 51 ust. 2 Konstytucji pozwala na „pozyskiwanie”, „gromadzenie” i „udostępnianie” informacji. Art. 51 ust. 5 Konstytucji natomiast uprawnia do ustawowego uregulowania zasad i trybu „gromadzenia” oraz „udostępniania” informacji. Znane są Konstytucji takie czynności, jak „usuwanie” lub „sprostowanie” informacji (art. 51 ust. 4). Ze zestawienia użytych w cytowanych przepisach Konstytucji zwrotów wynika jednoznacznie, że takie pojęcia jak „gromadzenie” „udostępnianie” oraz „usuwanie” nie są pojęciami tożsamymi. Niedopuszczalne jest więc traktowanie ich niejako zamiennie.

Po drugie, precyzując zarzuty w uzasadnieniu wniosku, RPO uważa upoważnienie do unormowania w drodze rozporządzenia sposobu, trybu i warunków technicznych usuwania obrazów i danych za naruszające art. 51 ust. 2 i ust. 4 Konstytucji (wniosek, s. 9). Zarzut natomiast naruszenia art. 51 ust. 5 Konstytucji wiąże *de facto* z „naruszeniem reguły wyłączności ustawy w określeniu zasad i trybu gromadzenia i udostępniania informacji o jednostce” (wniosek, s. 10).

Reasumując, art. 51 ust. 5 Konstytucji nie obejmuje swoim zakresem czynności „usuwania” danych.

2. Nie ulega wątpliwości, że Konstytucja zapewnia każdemu ochronę danych osobowych (art. 51 ust. 1). Gromadzenie informacji o jednostce przez władze publiczne ogranicza jej autonomię informacyjną, bowiem nierzadko dokonuje się to w sposób niezależny od jej woli, np. wskutek działań operacyjnych, niezbędnych –

co do zasady – we współczesnym państwie (zob. wyrok TK z 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07). Ustrojodawca dopuszcza możliwość ingerencji w autonomię informacyjną, jednak pod warunkiem dochowania wszystkich wymagań, o których mowa w art. 51 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W myśl art. 51 ust. 5 Konstytucji zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa. W opinii Sejmu, przez „zasady”, których dotyczy wspomniany przepis należy rozumieć wszystkie przesłanki bezpośrednio limitujące autonomię informacyjną, a w szczególności wskazanie: podmiotu gromadzącego i udostępniającego informacje o jednostce; podmiotów, o których informacje są gromadzone i udostępnianie; interesu prawnego podmiotów, którym informacje o innej osobie są udostępnianie. Konstytucyjny nakaz określenia „zasad” oznacza więc, że w ustawie muszą zostać zamieszczone wszystkie bezpośrednie materialnoprawne podstawy gromadzenia i udostępniania informacji (danych) o jednostce. Przez „tryb” gromadzenia i udostępniania należy natomiast rozumieć ustawowo określoną procedurę postępowania podmiotu, w gestii którego pozostają określone informacje. Natomiast konstytucyjny termin „gromadzenie informacji” swoim zakresem obejmuje nie tylko czynność zbierania informacji, ale również różnego rodzaju operacje przetwarzania tych informacji (zob. wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01).

Konstytucyjny wymóg zachowania formy ustawy do unormowania zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania danych nie może być rozumiany jako bezwzględny zakaz przenoszenia określonych materii do regulacji w drodze rozporządzenia. Przekazanie do unormowania w drodze rozporządzenia niektórych mających charakter szczegółowy i techniczny spraw nie narusza zasady wyłączności regulacji ustawowej (zob. wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01).

3. Oceniając zarzut naruszenia art. 51 ust. 5 Konstytucji przez art. 129g ust. 4 p.o.r.d., Sejm pragnie zauważyć, że:

Po pierwsze, prawo o ruchu drogowym określa przesłanki gromadzenia danych o jednostce przez ITD. Zgodnie z art. 129g ust. 1 p.o.r.d. ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych następujących naruszeń przepisów ruchu drogowego: a) przekraczania dopuszczalnej prędkości, b) niestosowania się do sygnałów świetlnych należy do Inspekcji Transportu Drogowego. W związku z tym Inspekcja

rejestruje obrazy naruszeń przepisów ruchu drogowego (art. 129g ust. 2 p.o.r.d.). Następnie, przetwarza do celów określonych w niniejszej ustawie obraz pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego, oraz wizerunek kierującego pojazdem (jeżeli został on zarejestrowany) oraz gromadzi następujące informacje: numer rejestracyjny pojazdu, którym naruszono przepisy; datę i czas oraz określenie miejsca popełnienia naruszenia; rodzaj naruszenia; dane właściciela lub posiadacza pojazdu lub kierującego pojazdem, numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego (art. 129h ust. 1 i 2 p.o.r.d.).

Po drugie, Główny Inspektor Transportu Drogowego ustala wpisanego do dowodu rejestracyjnego właściciela lub posiadacza pojazdu, którym dokonano naruszenia przepisów ruchu drogowego. Ustalenie tożsamości właściciela lub posiadacza pojazdu następuje na podstawie danych i informacji z centralnej ewidencji pojazdów i centralnej ewidencji kierowców (dalej: CEPiK) udostępnianej w związku z prowadzonym postępowaniem o wykroczenie (art. 129h ust. 2 i ust. 3 p.o.r.d.).

Po trzecie, Inspekcja, w postępowaniach o wykroczenia polegających na przekroczeniu prędkości lub niestosowania się do sygnałów świetlnych, prowadzi czynności wyjaśniające, w trybie i zakresie określonym w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm.). Celem tych czynności jest ustalenie sprawcy wykroczenia (art. 129h ust. 2 p.o.r.d.).

4. Przedstawiona powyżej analiza unormowań prawa o ruchu drogowym skłania do następujących uwag.

Nie podlega dyskusji, że Inspekcja Transportu Drogowego oraz Główny Inspektor Transportu Drogowego mogą gromadzić i przetwarzać informacje o popełnieniu określonych wykroczeń drogowych oraz dane osobowe dotyczące kierowców (sprawców wykroczeń lub osób podejrzanych). Ustawa określa także zakres informacji znajdujących się w dyspozycji GITD oraz cel, dla których obraz i dane są zbierane. Innymi słowy, prawo o ruchu drogowym wskazuje: organ uprawniony do gromadzenia i przetwarzania danych, cel tych czynności, zakres informacji, a także podmioty, których obraz i dane podlegają gromadzeniu i przetwarzaniu. W tym stanie rzeczy można uznać, że zasady gromadzenia

i przetwarzania obrazów oraz danych zostały określone w art. 129g ust. 1 i 2 oraz art. 129h ust. 1-3 p.o.r.d. Ustawodawca nie określił natomiast zasad ich udostępniania.

W opinii Sejmu, tryb gromadzenia, przetwarzania oraz udostępniania obrazów i danych nie znalazł odzwierciedlenia w przepisach prawa o ruchu drogowym. Ustawowa regulacja tej materii jest wąska, bowiem nie odpowiada na pytanie jak (ani w jaki sposób) gromadzi się, przetwarza oraz udostępnia utwalone obrazy oraz dane zebrane przez ITD. Regulacja ustawowa ogranicza się do wskazania, że obrazy i dane są gromadzone za pomocą urzędzeń rejestrujących i na podstawie informacji z CEPiK lub innych źródeł (art. 129h ust. 3 p.o.r.d.). Deficyt, a w przypadku trybu udostępniania obrazów i danych – nawet brak ustawowego unormowania tej czynności, jest zdaniem Sejmu oczywisty.

Z treści zaskarżonego przepisu wynika, iż ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw transportu do unormowania między innymi trybu „gromadzenia, przetwarzania, udostępniania” utwalonych obrazów i danych. W tym miejscu należy przypomnieć, iż w orzecznictwie TK znalazł aprobatę pogląd, w myśl którego termin „gromadzenie informacji” swoim zakresem obejmuje „[N]ie tylko wąsko rozumiane czynności zbierania informacji dotyczących jednostki, ale również różnego rodzaju operacje przetwarzania tych informacji” (wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01). Mając to na uwadze, należy stwierdzić, iż tak sformułowany zakres upoważniania odnosi się do strony formalnej ochrony danych osobowych i mieści się w treści konstytucyjnego pojęcia „tryb gromadzenia i udostępniania informacji”, który musi być – według art. 51 ust. 5 Konstytucji – uregulowany w ustawie.

Ponadto, przepis art. 129g ust. 4 p.o.r.d. zawiera delegację do określenia sposobu i warunków technicznych gromadzenia, przetwarzania oraz udostępniania obrazów i danych. W opinii Sejmu, tak sformułowane upoważnienie przekazuje do regulacji podustawowej materię, która ma ściśle wykonawczy charakter i nie stanowi domeny ustawodawcy (szerzej, pkt. IV 3.3.stanowiska). Z obowiązku określenia sposobu i warunków technicznych wynika nakaz sformułowania przepisów o charakterze metodologicznym, *sensu stricto* technicznym, a więc przepisów wymagających specjalistycznej wiedzy. W tym zakresie, rozporządzenie ma służyć realizacji „zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji”, dla których Konstytucja zastrzega formę ustawy. Konstytucja natomiast nie czyni tego dla określenia sposobu wykonania powyższych czynności oraz ich warunków

technicznych. W konsekwencji, zaskarżony przepis w zakresie, w jakim odnosi się do określenia sposobu i warunków technicznych gromadzenia, przetwarzania, udostępniania obrazu oraz danych nie narusza art. 51 ust. 5 Konstytucji.

Uwzględniając okoliczność, iż tryb gromadzenia i przetwarzania obrazów oraz danych został zbyt wąsko unormowany w p.o.r.d., a także biorąc pod uwagę zaniechanie unormowania trybu udostępniania obrazów i danych w p.o.r.d., należy uznać regulację ustawową za niespełniającą wymogów konstytucyjnych. W konsekwencji, ustawodawca przekazał władzy wykonawczej istotną, z punktu widzenia autonomii informacyjnej, materię do uregulowania w rozporządzeniu. Tym samym art. 129g ust. 4 p.o.r.d. w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw transportu do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu gromadzenia, przetwarzania i udostępniania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych, **jest niezgodny** z art. 51 ust. 5 Konstytucji.

5. Następny problem konstytucyjny, jaki podnosi RPO, dotyczy treści ustawowego upoważnienia przenoszącego do regulacji w drodze rozporządzenia materie, które są – w świetle art. 51 ust. 2 i ust. 4 Konstytucji – zastrzeżone dla ustawodawcy. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, „ustawodawca wprowadzając regulacje prawne dotyczące pozyskiwania danych o obywatelach powinien w związku z tym przewidzieć procedurę ich usuwania w sytuacji, gdy pozyskane dane okażą się niekonieczne z punktu widzenia celu, dla którego zostały zgromadzone” lub są niepełne, nieprawdziwe lub zebrane w sposób sprzeczny z ustawą (wniosek, s. 9).

Ustosunkowując się do tak sformułowanego zarzutu, Sejm pragnie na wstępie zauważyć, iż zaskarżony przepis art. 129g ust. 4 p.o.r.d. formułuje upoważnienie do unormowania sposobu, trybu oraz warunków technicznych usuwania obrazów i danych. W opinii Sejmu upoważnienie w zakresie, w jakim odnosi się do określenia sposobu i warunków technicznych, przekazuje do regulacji podustawowej materię, która ma wykonawczy charakter (szerzej pkt IV 3.3 stanowiska).

Upoważnienie nakazuje także rozporządzeniodawcy określić „tryb” usuwania obrazów i danych, co bezsprzecznie stanowi materię ustawową. Na rzecz takiego stanowiska Sejmu przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego został sformułowany pogląd, w myśl którego pozostające do dyspozycji władz

publicznych środki pozwalają na daleko idącą ingerencję w autonomię informacyjną jednostki. „Niemniej jednak, jeśli nie zostanie zachowana proporcjonalność wyznaczająca miarę zakresu i procedury tej ingerencji, ingerencja władz zdolna jest przekreślić istotę prawa do prywatności” (zob. wyrok TK z 23 czerwca 2009 r., sygn. akt. K 54/07) Dlatego też gwarancje proceduralne poszanowania autonomii informacyjnej jednostki są tak samo doniosłe, jak gwarancje materialne, wyznaczające zakres dopuszczalnych ograniczeń i nakazujące zachowanie „istoty prawa”.

Po drugie, art. 51 ust. 2 Konstytucji legalizuje działania władz publicznych, pozwalające pozyskiwać, gromadzić i udostępniać informacje o obywatelach. Warunkiem konstytucyjności takich działań jest niezbędność pozyskiwanych i gromadzonych informacji o obywatelach w demokratycznym państwie prawnym. Gromadzone informacje, jeśli nie są niezbędne do skutecznego prowadzenia konkretnego postępowania o wykroczenie przez ITD, nie spełniają wymogu, o którym mowa w art. 51 ust. 2 Konstytucji. To zaś – z uwagi na immanentny związek między prywatnością i godnością – może zagrozić godności jednostki, pozbawiając ją jednocześnie autonomii informacyjnej. W takim przypadku, GITD powinien usuwać powyższe informacje ze zbioru danych. Ze względu na bezpieczeństwo prawne i ochronę danych osobowych, usuwanie informacji nie może dokonywać się w sposób dowolny. Nadto, dokonując czynności usuwania informacji, GITD musi działać na podstawie prawa, co wynika z zasady praworządności (art. 7 Konstytucji). A to oznacza, że ustawodawca jest zobowiązany do uregulowania w ustawie istotnych rozwiązań prawnych, odnoszących się do trybu usuwania informacji przez GITD. Przenosząc te ustalenia na grunt analizowanej sprawy, należy stwierdzić, iż prawo o ruchu drogowym nie może przekazywać do regulacji w drodze rozporządzenia określenia trybu usuwania obrazów i danych, ponieważ jest to materia zastrzeżona do regulacji ustawowej.

Po trzecie, podstawowe znaczenie dla oceny upoważnienia ma również art. 51 ust. 4 Konstytucji, w którym unormowano prawo podmiotowe do żądania usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych oraz zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Określenie podstaw żądania usunięcia informacji w art. 51 ust. 4 Konstytucji powoduje, że ustawodawca zwykły nie posiada swobody regulacyjnej w tym zakresie. Ustawa nie może więc określać dalszych przesłanek materialnoprawnych żądania usunięcia informacji. Z drugiej jednak strony, przepis ten nie wyłącza obowiązku zagwarantowania w ustawie środków prawnych, za

pomocą których jednostka może realizować powyższe uprawnienie. Taki obowiązek odpowiada potrzebie efektywnej instrumentalizacji proceduralnej konstytucyjnego prawa określonego w art. 51 ust. 4 Konstytucji. Innymi słowy, „tryb” realizacji prawa do żądania usunięcia informacji powinien być uregulowany w ustawie. Z powyższymi ustaleniami nie korespondują rozwiązania prawne zawarte w prawie o ruchu drogowym, gdyż ustawodawca przekazał do regulacji w drodze rozporządzenia określenie „trybu” usuwania obrazów i danych.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż art. 129g ust. 4 p.o.r.d. w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw transportu do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych, **jest niezgodny** z art. 51 ust. 2 i ust. 4 Konstytucji.

3. Wykonawczy charakter rozporządzenia

1. Istota kolejnego problemu konstytucyjnego, jaki wyłania się z zarzutów podniesionych we wniosku, dotyczy wykonawczego charakteru rozporządzenia. Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje konstytucyjność zakresu upoważnienia ustawowego, albowiem przenosi ona na ministra do spraw transportu kompetencję do unormowania w rozporządzeniu spraw nie pozostających w treściowym związku z ustawą. Zakres spraw przekazanych do regulacji w drodze rozporządzenia ma na celu, jak podnosi wnioskodawca, uzupełnienie ustawy, nie zaś jej wykonanie. Tym samym – w ocenie RPO – zaskarżony art. 129g ust. 4 p.o.r.d. narusza art. 92 ust.1 zdanie pierwsze Konstytucji.

2. Pomiędzy rozporządzeniem a ustawą istnieje funkcjonalno-materialny związek (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 72 i n.), którego istota polega na tym, iż rozporządzenie ma konkretyzować przepisy ustawy i z natury rzeczy nie może jej uzupełniać w sposób samoistny, czyli regulować zagadnienia pominięte przez ustawodawcę (zob. wyroki TK z: 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07; 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07). Zatem kluczowe dla relacji ustawa – rozporządzenie jest, aby w ustawie zostały określone zasadnicze rozstrzygnięcia, ustanawiające zręby

normowanej instytucji. Dopóki ustawodawca wyznacza cele i zasady danej regulacji, decydując w ten sposób o kształcie instytucji prawnej, dopóty zachowuje standardy konstytucyjne. W tym sensie – jak wskazuje się w piśmiennictwie – ustawa nie musi być *actus completus* (K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110 i n.), ważne jest natomiast by zawierała zasadnicze rozwiązania prawne (por. wyroki TK z: 20 maja 2003 r., sygn. akt K 56/02; 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06; 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07).

Innymi słowy, ustawa nie musi być aktem zupełnym, ani tym bardziej kazuistycznym i obejmujący całość normowanej materii. Powinna ustanawiać podstawowe rozwiązania, konstytuujące i organizujące normowaną instytucję prawną. W tym znaczeniu rozporządzenie służy uszczegółowieniu materii ustawowej i osiągnięciu celów ustawy.

3. Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 129g ust. 4 p.o.r.d. z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji należy stwierdzić, iż ustawodawca, przekazując do regulacji w drodze rozporządzenia „sposób, tryb oraz warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania” obrazów oraz danych, naruszył związek funkcjonalno-materialny ustawy i rozporządzenia. Na rzecz takiego stanowiska przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, prawo o ruchu drogowym nie normuje ani zasad, ani trybu udostępniania oraz usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych. Ustawodawca nie określił przesłanek materialnoprawnych dostępu do tych informacji przez osoby zainteresowane oraz podstaw prawnych ich usuwania. W ustawie zabrakło również przepisów proceduralnych, odnoszących się do formalnej strony dostępności i usuwania danych znajdujących się w zasobach ITD. Stanowi to dostateczną podstawę do stwierdzenia, iż nie istnieją jakiegokolwiek przepisy w p.o.r.d., odnoszące się do zasad i trybu udostępniania oraz usuwania informacji. Tym samym ustawodawca nie przekazał do regulacji w drodze rozporządzenia spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa. W konsekwencji, nie została spełniona podstawowa przesłanka wydania rozporządzenia, jaką jest wykonanie odpowiednich postanowień ustawy. A to oznacza, że rozporządzeniodawca otrzymał, na podstawie upoważnienia ustawowego, pierwotną kompetencję prawodawczą do unormowania sposobu, tryb oraz warunków technicznych udostępniania i usuwania utrwalonych

obrazów oraz danych, co przekreśla niesamoistny i wykonawczy charakter rozporządzenia. Taki stan rzeczy narusza konstytucyjne standardy wydawania rozporządzeń, bowiem nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione przepisy podustawowe o charakterze powszechnie obowiązującym bez uprzedniego ich unormowania w ustawie.

Po drugie, prawo o ruchu drogowym normuje zasady gromadzenia i przetwarzania obrazu oraz danych, jak również – choć zbyt wąsko – tryb ich gromadzenia i przetwarzania. W opinii Sejmu, ustawowy deficyt w zakresie norm proceduralnych dotyczących gromadzenia i przetwarzania danych, jest wyraźny, o czym była szerzej mowa powyżej, w związku z zarzutem naruszenia art. 51 ust. 5 Konstytucji. W tym stanie rzeczy należy uznać za niedopuszczalne, z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, przesunięcie do rozporządzenia materii, która została „symbolicznie” unormowana w ustawie. W tym przypadku, akt wykonawczy ministra do spraw transportu nie będzie uszczegóławiać i funkcjonalnie uzupełniać regulacji ustawowej, ale uzupełniać ją w sposób materialny.

Po trzecie, upoważnienie przekazuje do unormowania „sposób” oraz „warunki techniczne” gromadzenia, przetwarzania, udostępniania, usuwania obrazów oraz danych. Należy przyjąć, że „sposób” oznacza w tym wypadku konkretną, określoną metodę, formę wykonania czegoś, styl (zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. III, Warszawa 1983, s. 298). Przykładowo „mówimy o sposobie robienia czegoś lub dziania się czegoś mając na myśli to, jak to zrobimy lub jak się dzieje” (zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Bańko, t. V, Warszawa 2007, s. 146). A zatem, ustawodawca przekazał Radzie Ministrów do uregulowania metodę (sposób) wykonania gromadzenia, przetwarzania udostępniania oraz usuwania obrazów i danych, co nie powinno budzić kontrowersji z perspektywy podziału regulowanej materii między ustawę a rozporządzenie. Również przekazanie do regulacji w drodze rozporządzenia „warunków technicznych” pozostaje, w opinii Sejmu, w zgodzie z postulatem przekazywania do rozporządzenia zagadnień o drugoplanowym i niesamoistnym charakterze, które obejmują szczegółowe kwestie specjalistyczne, mogące podlegać względnie częstym zmianom. Niemniej jednak tak określony zakres spraw przekazanych do regulacji w drodze rozporządzenia nie pozostaje w funkcjonalnym ani materialnym związku z ustawą. Brak tego związku przejawia się w tym, iż p.o.r.d. nie normuje przesłanek materialnoprawnych udostępniania i usuwania obrazów i danych oraz nie

normuje trybu udostępniania i usuwania obrazów i danych, zaś regulacja trybu gromadzenia i przetwarzania jest „symboliczna”. Oznacza to, że w praktyce minister do spraw transportu, wobec deficytu regulacji ustawowej, nie ma ani prawnej, ani faktycznej możliwości uregulowania szczegółowo technicznych aspektów powyższych czynności, odnoszących się do informacji ITD.

4. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż upoważnienie w istocie pozwala na samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma bezpośredniego unormowania. Kwestionowane upoważnienie ustawowe jest sprzeczne z konstytucyjnymi standardami, ponieważ narusza relację między ustawą a rozporządzeniem, służącym jej wykonaniu.

Wobec tego art. 129g ust. 4 p.o.r.d. **jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz