



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

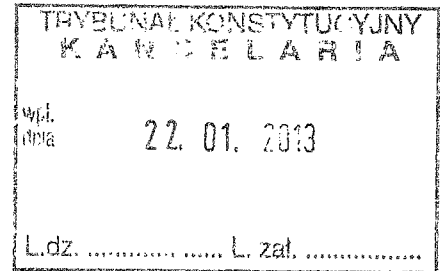
RPO-713684-II-13/ST

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

Warszawa, 15. I. 2013.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

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

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od kierowców kwestionujących to, iż Inspekcja Transportu Drogowego prowadząc postępowania w sprawach naruszenia przepisów ruchu drogowego poprzez przekroczenie dopuszczalnej prędkości nie udostępnia im zdjęć wykonanych przy pomocy fotoradarów. W toku badania tych skarg wyłonił się problem natury konstytucyjnej wymagający – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

Z art. 129a ust. 1 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym wynika, że kontrola ruchu drogowego w odniesieniu do kierującego pojazdem, który naruszył przepisy ruchu drogowego, w przypadku zarejestrowania tego naruszenia przy użyciu przyrządów kontrolno-pomiarowych oraz przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe albo na statku powietrznym urządzeń rejestrujących należy również do Inspekcji Transportu Drogowego.

Zgodnie z art. 129g ust. 1 Prawa o ruchu drogowym ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych następujących naruszeń przepisów ruchu drogowego :

- a) przekraczania dopuszczalnej prędkości,
- b) niezastosowania się do sygnałów świetlnych

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

Wykonując powyższe zadania w myśl art. 129g ust. 2 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym Inspekcja Transportu Drogowego rejestruje obrazy naruszeń przepisów

ruchu drogowego i przetwarza dla celów określonych w tej ustawie obraz pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego, oraz wizerunek kierującego pojazdem, jeżeli został on zarejestrowany oraz dane obejmujące :

- a) numer rejestracyjny pojazdu, którym naruszono przepisy,
- b) datę, czas oraz określenie miejsca popełnienia naruszenia,
- c) rodzaj naruszenia,
- d) dane właściciela lub posiadacza pojazdu lub kierującego pojazdem,
- e) numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego.

Z art. 129h ust. 1 Prawa o ruchu drogowym wynika zaś, że w zakresie, o którym mowa w art. 129g ust. 1, rejestracji podlegają w szczególności :

- 1) obraz naruszenia, w tym obraz pojazdu, którym kierujący naruszył przepisy ruchu drogowego, wraz z numerem rejestracyjnym pojazdu;
 - 2) data oraz czas popełnienia naruszenia;
 - 3) numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego;
- a w przypadku przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości rejestrowane są również :
- 4) prędkość, z jaką poruszał się pojazd;
 - 5) prędkość dopuszczalna w miejscu i czasie popełnienia naruszenia.

Ponadto stosowanie do art. 129h ust. 2 Prawa o ruchu drogowym w szczególnie uzasadnionych bezpieczeństwie ruchu drogowego przypadkach Inspekcja Transportu Drogowego może ujawniać naruszenia przepisów ruchu drogowego w zakresie, o którym mowa w art. 129g ust. 1 lit. a, również za pomocą urządzeń rejestrujących, które

ujawniają naruszenia przepisów ruchu drogowego na określonym odcinku drogi. W takim przypadku urządzenia te rejestrują w szczególności :

- 1) obraz pojazdu, którym kierujący naruszył przepisy ruchu drogowego, wraz z numerem rejestracyjnym pojazdu;
- 2) datę, czas oraz określenie odcinka drogi, na którym popełnione zostało naruszenie;
- 3) średnią prędkość, z jaką poruszał się pojazd na odcinku drogi, na którym popełnione zostało naruszenie;
- 4) prędkość dopuszczalną na odcinku drogi, na którym popełnione zostało naruszenie, w czasie jego popełnienia;
- 5) numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego.

W myśl art. 129h ust. 3 Prawa o ruchu drogowym Główny Inspektor Transportu Drogowego ustala wpisanego do dowodu rejestracyjnego właściciela lub posiadacza pojazdu, którym dokonano naruszenia przepisów ruchu drogowego, na podstawie danych i informacji:

- 1) określonych w ust. 1 i 2;
- 2) z centralnej ewidencji pojazdów i centralnej ewidencji kierowców udostępnianych za pomocą systemu teleinformatycznego;
- 3) uzyskanych w związku z prowadzonym postępowaniem, w szczególności od polskich i zagranicznych organów rejestrujących pojazd.

Wymienione powyżej przepisy określają więc jakie dane o jednostce i w jakim celu może gromadzić, a także przetwarzać Inspekcja Transportu Drogowego. Natomiast na podstawie art. 129g ust. 4 Prawa o ruchu drogowym minister właściwy do spraw

transportu został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu, trybu oraz warunków technicznych 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 art. 129g ust. 1, oraz konieczność ochrony zarejestrowanych danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem. Dotychczas, chociaż wskazane upoważnienie ustawowe ma charakter obligatoryjny, nie zostało ono wykonane.

Pierwszy problem, który wiąże się z treścią upoważnienia ustawowego zawartego w art. 129g ust. 4 Prawa o ruchu drogowym dotyczy tego, że przekazuje ono do uregulowania w rozporządzeniu materię, które nie jest uregulowana w samej ustawie. Jak już wskazano, omówione przepisy Prawa o ruchu drogowym regulują materię gromadzenia oraz przetwarzania obrazów i danych. Określają one także, w jakim celu te dane i obrazy są gromadzone, a następnie przetwarzane. Tym celem jest ujawnianie naruszeń przepisów ruchu drogowego polegających na przekraczaniu dopuszczalnej prędkości, a także na niestosowaniu się do sygnałów świetlnych. Przepisy powyższe nie regulują natomiast materii udostępniania i usuwania tych obrazów i danych przez Inspekcję Transportu Drogowego. Nie czynią tego także inne przepisy Prawa o ruchu drogowym, w szczególności zawarte w tej ustawie przepisy Działu V Kontrola ruchu drogowego Rozdziału 1 Uprawnienia Policji i innych organów. Ustawodawca w związku z tym zdecydował się przekazać do uregulowania w rozporządzeniu materię sposobu, trybu oraz warunków technicznych udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych, pomimo że samo

udostępnianie i usuwanie tych obrazów i danych przez Inspekcję Transportu Drogowego nie zostało objęte treścią regulacji ustawowej. Stąd też upoważnienie ustawowe zawarte w art. 129g ust. 4 Prawa o ruchu drogowym powinno zostać poddane ocenie z punktu widzenia jego zgodności ze standardami konstytucyjnymi.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Z ustalonego w tym zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, OTK z 2002 r. Nr 3/A, poz. 36; wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK z 2007 r. Nr 1/A, poz. 3; wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt U 2/08, OTK z 2009 r. Nr 4/A, poz. 56) wynika zaś, że rozporządzenie jest aktem normatywnym wydanym w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych w niej upoważnień. W związku z tym rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (a więc nieopartego tylko na domniemaniu ani wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Musi ono ponadto być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, w celu wykonania ustawy.

W wyroku z dnia 31 maja 2010 r. (sygn. akt U 4/09, OTK z 2010 r. Nr 4/A, poz. 36) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rozporządzenie nie jest aktem normatywnym samoistnym, lecz jego zadaniem jest wykonywanie ustawy, nie zaś jej uzupełnianie, modyfikowanie czy powtarzanie jej postanowień. Oznacza to, że w rozporządzeniu może zostać uszczegółowiona materia, która została wyrażona w tekście ustawy. Nie można natomiast w rozporządzeniu uszczegółowić tego, co w ogóle nie zostało wysłowione w ustawie. Tymczasem w zakresie objętym niniejszym wnioskiem

ustawodawca przestał na umieszczeniu materii udostępniania i usuwania obrazów i danych w treści upoważnienia ustawowego, pozostawiając organowi wydającemu rozporządzenie swobodę jej dookreślenia. Odesłanie w upoważnieniu do uregulowania w rozporządzeniu kwestii, które nie zostały nawet w sposób bardzo 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. Brak takiej więzi powoduje, że organ władzy wykonawczej, nieskrępowany postanowieniami ustawy, dowolnie określa materię istotną z punktu widzenia praw jednostki. W tym zakresie więc – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – upoważnienie zawarte w art. 129g ust. 4 Prawa o ruchu drogowym jest niezgodne z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP.

Jednakże nie jest to jedyne uchybienie, którego dopuścił się ustawodawca konstruując upoważnienie zawarte w art. 129g ust. 4 Prawa o ruchu drogowym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że takie dane i obrazy jak dane właściciela lub posiadacza pojazdu lub kierującego pojazdem czy też wizerunek kierującego pojazdem są chronione konstytucyjnie. Stanowią one elementy składowe prawa do ochrony życia prywatnego, a w jego ramach elementy składowe autonomii informacyjnej jednostki. W związku z tym istotnego znaczenia nabiera kwestia rozróżnienia przez ustawodawcę materii, która jest wyłącznie materią ustawową i materii, która nie ma takich cech i w konsekwencji może zostać uszczegółowiona na poziomie aktu wykonawczego do ustawy.

Autonomia informacyjna jednostki, stanowiąca element ochrony życia prywatnego, oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnieniu innym informacji

dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad tymi informacjami, jeśli znajdują się one w posiadaniu innych podmiotów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01, OTK z 2002 r. Nr 1/A, poz. 3). W myśl art. 51 ust. 2 Konstytucji RP władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. W wyroku z dnia 17 czerwca 2008 r. (sygn. akt K 8/04, OTK z 2008 r. Nr 5/A, poz. 81) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że art. 51 ust. 2 Konstytucji RP „(...) po pierwsze legalizuje – nieuchronne we współczesnym społeczeństwie – działania władz publicznych polegające na pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o jednostkach w inny sposób niż w drodze zgłoszenia takich danych przez samego obywatela, zobligowanego w trybie określonym w art. 51 ust. 1 Konstytucji. Po drugie (...) w sposób częściowo autonomiczny określa przesłanki legalności (granice) takich działań. Konstytucja realizuje jednak w ten sposób najbardziej zasadnicze elementy składające się na treść prawa do ochrony życia prywatnego: respekt dla autonomii informacyjnej jednostki, a więc sam obowiązek udostępnienia danych ograniczony do ściśle określonych ustawowo sytuacji; ograniczenie arbitralności ustawodawcy – ustawa nie może bowiem zakresu obowiązków kształtować dowolnie (...)”

Sam fakt gromadzenia przez Inspekcję Transportu Drogowego danych o właścicielach lub posiadaczach lub kierujących pojazdami jak również wizerunków kierujących pojazdami nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Znajduje też swoje materialne uzasadnienie w klauzuli porządku publicznego określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednakże z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP wynika w sposób

jednoznaczny, że zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa. Oznacza to, że ustawodawca związany w tym zakresie treścią art. 51 ust. 5 Konstytucji RP nie może przekazać do uregulowania, w drodze rozporządzenia, zasad i trybu gromadzenia oraz zasad i trybu udostępniania informacji o jednostce. W tym zakresie ustrojodawca przewidział bowiem wyłączność ustawy.

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 również procedurę ich usuwania w sytuacji, gdy pozyskane dane okażą się niekonieczne z punktu widzenia celu, dla którego zostały zgromadzone. Dane takie powinny zostać usunięte w sytuacji, gdy ich dalsze gromadzenie nie jest już niezbędne.

Z punktu widzenia art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP szczególne znaczenie należy przypisać temu, że ustawodawca nie mógł postępując w zgodzie z Konstytucją powierzyć uregulowania powyższej materii „organowi wskazanemu w Konstytucji”. Powierzenie takie stanowi bowiem konstytucyjnie niedopuszczalne przekazanie kompetencji prawodawczych zastrzeżonych dla władzy ustawodawczej organowi władzy wykonawczej. Zupełność unormowania materii ustawowej w samej ustawie wyklucza możliwość upoważnienia innego organu do wydania rozporządzenia. Art. 129g ust. 4 Prawa o ruchu drogowym jest więc niezgodny z art. 92 ust. 1 zd. 1

Konstytucji RP także przez to, że przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu problematykę, która nie może stanowić materii aktu wykonawczego do ustawy.

W związku z przedstawionymi powyżej uwagami, art. 129g ust. 4 Prawa o ruchu drogowym jest też niezgodny z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP. 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 zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania 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 określaniu zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji o jednostce. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 maja 1998 r. (sygn. akt U 5/97, OTK z 1998 r. Nr 4, poz. 46) w odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, wnoszę jak na wstępie.