



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 2013v

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 wpisane 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 poprzestał 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.

