

WYROK
z dnia 14 lipca 2015 r.
Sygn. akt K 2/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Leon Kieres
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 lipca 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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 Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

Art. 129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 i 1448, z 2013 r. poz. 700, 991, 1446 i 1611, z 2014 r. poz. 312, 486, 529, 768 i 822 oraz z 2015 r. poz. 211, 541 i 591) jest niezgodny z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą z upływem 9 (dziewięciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. 15 stycznia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej również: Rzecznik, wnioskodawca) wniósł 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.; dalej: prawo o ruchu drogowym) z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

W uzasadnieniu wnioskodawca wskazał na wątpliwości dotyczące upoważnienia

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 lipca 2015 r. w Dz. U. poz. 1038.

ustawowego zawartego w kwestionowanym przepisie. W pierwszej kolejności przyjął, że przekazuje ono do uregulowania w rozporządzeniu materię, która nie jest uregulowana w samej ustawie. 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 samym ich celem jest ujawnienie naruszenia przepisów ruchu drogowego polegających na przekraczaniu dopuszczalnej prędkości, a także na niestosowaniu się do sygnałów świetlnych. Przepisy prawa o ruchu drogowym nie regulują natomiast materii udostępniania i usuwania tych obrazów i danych przez Inspekcję Transportu Drogowego (dalej: ITD). Ustawodawca w związku z tym zdecydował się przekazać do uregulowania w rozporządzeniu materię sposobu, trybu i warunków technicznych udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: GITD) utrwalonych obrazów i danych, pomimo że samo udostępnianie i usuwanie tych obrazów i danych przez ITD nie zostało objęte treścią regulacji ustawowej. Stąd, w ocenie Rzecznika, upoważnienie ustawowe zawarte w art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym powinno zostać poddane ocenie z punktu widzenia jego zgodności ze standardami konstytucyjnymi.

We wniosku przyjęto również, że takie dane i obrazy jak dane właściciela i posiadacza pojazdu lub kierującego pojazdem czy też wizerunek kierującego są chronione konstytucyjnie. Stanowią elementy składowe prawa do ochrony życia prywatnego, a w jego ramach elementy składowe autonomii informacyjnej jednostki. W związku z tym istotnego znaczenia nabiera, zdaniem Rzecznika, 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. W ocenie wnioskodawcy sam fakt gromadzenia wskazanych wyżej danych nie budzi wątpliwości, znajdując uzasadnienie w wybranych przepisach Konstytucji. Jednakże z art. 51 ust. 5 Konstytucji wynika w sposób jednoznaczny, że zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa. Należy więc przyjąć, że w tym zakresie ustrojodawca przewidział wyłączność ustawy. Do materii ustawowej należy zaliczyć więc usuwanie zgromadzonych danych, jeśli są one niepełne, nieprawdziwe lub zebrane w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4 Konstytucji), a także jeśli stały się one zbędne dla władz publicznych (art. 51 ust. 2 Konstytucji). Mając na uwadze treść art. 51 ust. 2 Konstytucji 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 zbędne z punktu widzenia celu, dla którego zostały zgromadzone. Dane takie powinny zostać usunięte w sytuacji, gdy ich dalsze gromadzenie nie jest już niezbędne.

W konkluzji Rzecznik przyjął, że art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym jest niezgodny nie tylko z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, ale również z art. 51 ust. 5 Konstytucji, ponieważ upoważnia organ władzy wykonawczej do określania, w drodze rozporządzenia, sposobu i trybu gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych, naruszając tym samym regułę wyłączności ustawy w określaniu zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji o jednostce.

2. Pismem z 12 marca 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny wnosząc o uznanie, że art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

W uzasadnieniu swojego stanowiska, powołując się na orzecznictwo Trybunału oraz dorobek doktryny, Prokurator Generalny przyjął, że gromadzenie przetwarzanie i udostępnianie danych, do których należą dane właściciela lub posiadacza pojazdu lub kierującego pojazdem, jak i obrazów stanowi niewątpliwie ingerencję w autonomię

informacyjną, a przez to również w ochronę prywatności jednostki. Określając jakie dane i informacje mogą być gromadzone i przetwarzane przez ITD oraz w jakim celu te dane i informacje mogą być gromadzone i przetwarzane, ustawa nie zawiera jednak wyczerpujących regulacji dotyczących zasad i trybu gromadzenia i udostępniania tych danych i informacji, nie normuje kwestii dostępu do zbiorów danych osób, których te dane dotyczą, ani nie przewiduje dla tych osób prawa do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Uwaga powyższa dotyczy nie tylko regulacji pominiętych w dziale V „Kontrola ruchu drogowego”, rozdziale 1 „Uprawnienia Policji i innych organów”, ale w całym prawie o ruchu drogowym.

W ocenie Prokuratora Generalnego, w zamyśle ustawodawcy rozporządzenie ministra właściwego do spraw transportu, wydane w oparciu o zakwestionowany art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym, stanowi swojego rodzaju „proteżę”, mającą konwalidować niedostatki uregulowań ustawowych. Rozporządzenie to miało określać sposób, tryb oraz warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania oraz udostępniania i usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych. Tym samym, jak zauważył Prokurator, ustawodawca upoważnił organ władzy wykonawczej do zawarcia w rozporządzeniu treści absolutnie niedopuszczalnych, jak tryb gromadzenia i udostępniania informacji oraz treści całkowicie pominiętych (udostępnianie i usuwanie danych) lub unormowanych, w ocenie samego ustawodawcy, w sposób niewystarczający (sposób gromadzenia i przetwarzania danych) w analizowanym prawie o ruchu drogowym.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowane przez Rzecznika unormowanie godzi w zasadę prymatu ustawy jako podstawowego źródła prawa powszechnie obowiązującego, ustawodawca przekazał bowiem władzy wykonawczej funkcję prawodawczą w zakresie modyfikacji ustawy przez uprawnienie do uregulowania w rozporządzeniu treści, których w ustawie w ogóle nie unormowano, bądź, w ocenie samego ustawodawcy, unormowano w sposób niewystarczający. Tym samym, oceniana delegacja ustawowa nie upoważnia, w istocie, do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale pozwala na samodzielne uregulowanie kompleksu zagadnień ściśle związanych z konstytucyjnie chronioną sferą wolności jednostki, jaką jest sfera autonomii informacyjnej, co w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału, jak również poglądów doktryny, należy uznać za niedopuszczalne.

3. Pismem z 5 kwietnia 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu wnosząc o uznanie, że:

1) art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw transportu do określania, w drodze rozporządzenia, trybu gromadzenia, przetwarzania i udostępniania przez GITD utrwalonych obrazów i danych, jest niezgodny z art. 51 ust. 5 Konstytucji,

2) art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw transportu do określania, w drodze rozporządzenia, trybu usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych, jest niezgodny z art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji,

3) art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Marszałek Sejmu, w zakresie analizy formalnej wniosku, stwierdził, że z jego uzasadnienia wynika, że Rzecznik wskazał jako wzorzec kontroli nie tylko art. 51 ust. 5, ale również art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji. W jego ocenie wnioskodawca dostrzega naruszenie powyższych wzorców kontroli i wiąże je z niezachowaniem formy ustawy dla unormowania sposobu, trybu oraz warunków technicznych usuwania utrwalonych obrazów

i danych. Powołując się na zasadę *falsa demonstratio non nocet* Marszałek Sejmu dokonał modyfikacji powołanego w *petitum* wzorca kontroli przez jego uzupełnienie o art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji.

Przechodząc do analizy zgodności kwestionowanej regulacji z Konstytucją Marszałek Sejmu przyjął, że zaskarżony przepis pozostaje w ścisłym związku z zadaniami ITD oraz GITD, określonymi w przepisach prawa o ruchu drogowym. 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. ITD rejestruje obrazy naruszeń prawa o ruchu drogowym oraz wizerunek kierującego pojazdem. 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 informacje stanowiące podstawę do rozpoczęcia czynności wyjaśniających, których celem jest ustalenie sprawcy wykroczenia i ukarania go mandatem karnym.

Odnosząc się do powołanych wzorców kontroli Marszałek Sejmu zauważył, że art. 51 ust. 2 Konstytucji pozwala na „pozyskiwanie”, „gromadzenie” i udostępnianie” informacji, zaś art. 51 ust. 5 Konstytucji uprawnia do ustawowego uregulowania zasad i trybu „gromadzenia” oraz „udostępniania” informacji. Natomiast art. 51 ust. 4 Konstytucji dotyczy takich czynności, jak „usuwanie” lub „sprostowanie” informacji. W związku z tym należy przyjąć, że powołany przez wnioskodawcę art. 51 ust. 5 Konstytucji nie obejmuje swoim zakresem czynności „usuwania” danych. Co więcej, przez „zasady” udostępniania, o których mowa w tym przepisie, należy rozumieć wszystkie przesłanki bezpośrednio limitujące autonomię informacyjną, zaś przez „tryb” gromadzenia i udostępniania, 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. Powołany art. 51 ust. 5 Konstytucji nie może być więc rozumiany jako bezwzględny zakaz przenoszenia określonych materii do regulacji w drodze rozporządzenia.

Zdaniem Marszałka Sejmu zasady gromadzenia i przetwarzania obrazów oraz danych zostały określone w art. 129g ust. 1 i 2 oraz art. 129h ust. 1-3 prawa o ruchu drogowym. Ustawodawca nie określił natomiast zasad ich udostępniania. Ustawowa regulacja tej materii jest wąska, ponieważ nie odpowiada na pytanie jak (ani w jaki sposób) gromadzi się, przetwarza oraz udostępnia utrwalone obrazy oraz dane zebrane przez ITD. Natomiast sformułowany w kwestionowanym przepisie zakres upoważnienia 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. Uwzględniając okoliczność, że tryb gromadzenia i przetwarzania obrazów oraz danych został zbyt wąsko unormowany w prawie o ruchu drogowym, a także biorąc pod uwagę zaniechanie unormowania trybu udostępniania obrazów i danych w prawie o ruchu drogowym, Marszałek Sejmu uznał zaskarżoną 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 prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw transportu do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu gromadzenia, przetwarzania i udostępniania przez GITD utrwalonych obrazów i danych, jest niezgodny z art. 51 ust. 5 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu osobny problem konstytucyjny dotyczy treści

ustawowego upoważnienia przenoszącego do regulacji w drodze rozporządzenia materie, które są zastrzeżone dla ustawy. Zawarte w art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym upoważnienie nakazuje określić w rozporządzeniu „tryb” usuwania obrazów i danych, co bezsprzecznie stanowi materię ustawową. Po pierwsze, należy przyjąć, że pozostające do dyspozycji władz publicznych środki pozwalają na daleko idącą ingerencję w autonomię informacyjną jednostki. Przy czym gwarancje proceduralne poszanowania autonomii informacyjnej jednostki są tak samo doniosłe, jak gwarancje materialne, wyznaczające zakres dopuszczalnych ograniczeń i nakazujące zachowanie „istoty prawa”. Po drugie, ze względu na bezpieczeństwo prawne i ochronę danych osobowych, usuwanie informacji nie może dokonywać się w sposób dowolny. Dokonując czynności usuwania GITD musi działać na podstawie prawa, co oznacza, że ustawodawca zobowiązany jest do uregulowania w ustawie istotnych rozwiązań prawnych, odnoszących się do trybu usuwania informacji przez GITD. Marszałek Sejmu uznał więc, że prawo o ruchu drogowym nie może przekazywać do regulacji w drodze rozporządzenia określenia trybu usuwania obrazów i danych, ponieważ jest to materia zastrzeżona dla regulacji ustawowej. Po trzecie, w ocenie Marszałka, podstawowe znaczenie dla oceny upoważnienia ma 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.

Marszałek Sejmu, zwrócił również uwagę, że 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. W szczególności dlatego, że prawo o ruchu drogowym nie normuje ani zasad, ani trybu udostępniania oraz usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych. Nie można więc przyjąć, że ustawodawca nie przekazał do regulacji w drodze rozporządzenia spraw zwyczajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa. W konsekwencji, nie została spełniona podstawowa przesłanka wydania rozporządzenia, jaką jest wykonanie odpowiednich postanowień ustawy. Co więcej, za niedopuszczalne, z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu uznał przesunięcie do rozporządzenia materii, która została „symbolicznie” unormowana w ustawie. W konsekwencji, akt wykonawczy ministra do spraw transportu nie będzie uszczegóławiać i funkcjonalnie uzupełniać regulacji ustawowej, ale uzupełniać ją w sposób materialny.

II

Na rozprawie w dniu 14 lipca 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał jako przedmiot kontroli art. 129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym) zarzucając niezgodność z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie:

„Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, sposób, tryb oraz warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego [dalej: GITD] 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”.

W zaskarżonym przepisie znajduje się upoważnienie do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw transportu oraz zakres spraw przekazanych do unormowania w rozporządzeniu, w tym wytyczne dotyczące treści, ograniczające swobodę rozporządzeniodawcy.

Zaskarżona przez wnioskodawcę delegacja ustawowa została zrealizowana przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, który wydał rozporządzenie z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 565), a zatem po złożeniu przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku do Trybunału.

Analizując problem natury konstytucyjnej, dotyczący zaskarżonego art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym, należy zwrócić uwagę na kontekst normatywny przepisu.

Uprawnienia kontrolne Inspekcji Transportu Drogowego (dalej: ITD) wynikają z ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466) i pozostają w ścisłym związku z zaskarżonym przepisem.

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 lub urządzeń rejestrujących, należy również do ITD.

Z kolei na podstawie art. 129g ust. 1 prawa o ruchu drogowym ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych, naruszeń przepisów ruchu drogowego w postaci przekraczania dopuszczalnej prędkości oraz niestosowania się do sygnałów świetlnych, z zastrzeżeniem art. 129b ust. 3 pkt 3 prawa o ruchu drogowym, należy do ITD. W związku z tym, na podstawie art. 129g ust. 2 pkt 1 prawa o ruchu drogowym ITD rejestruje obrazy naruszeń przepisów ruchu drogowego i przetwarza do celów określonych w ustawie obraz pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego oraz wizerunek kierującego pojazdem, jeżeli został on zarejestrowany, oraz dane obejmujące: numer rejestracyjny pojazdu, którym naruszono przepisy, datę, czas oraz miejsce popełnienia naruszenia, rodzaj naruszenia, dane właściciela lub posiadacza pojazdu lub kierującego pojazdem i numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego.

Istotne znaczenie, z punktu widzenia analizy zaskarżonego przepisu, ma także art. 129h ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym. Z art. 129h ust. 1 prawa o ruchu drogowym wynika bowiem, że w zakresie ujawniania za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych, naruszeń przepisów ruchu drogowego dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości i niezastosowania się do sygnałów świetlnych (o czym mowa w art. 129g ust. 1 prawa o ruchu drogowym) rejestracji podlegają w szczególności: obraz naruszenia, w tym obraz pojazdu, którym kierujący naruszył przepisy ruchu drogowego, wraz z numerem rejestracyjnym pojazdu, data oraz czas popełnienia naruszenia, numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego, a w przypadku przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości rejestrowane są również: prędkość, z jaką poruszał się pojazd oraz prędkość dopuszczalna w miejscu i czasie popełnienia naruszenia. Na podstawie art. 129h ust. 2 prawa o ruchu

drogowym, w szczególnie uzasadnionych bezpieczeństwie ruchu drogowego przypadkach, ITD może ujawnić 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: obraz pojazdu, którym kierujący naruszył przepisy ruchu drogowego, wraz z numerem rejestracyjnym pojazdu, datę, czas oraz określenie odcinka drogi, na którym popełnione zostało naruszenie, średnią prędkość, z jaką poruszał się pojazd na odcinku drogi, na którym popełnione zostało naruszenie, prędkość dopuszczalną na odcinku drogi, na którym popełnione zostało naruszenie, w czasie jego popełnienia oraz numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego.

Na podstawie art. 129h ust. 3 prawa o ruchu drogowym GITD ustala wpisane do dowodu rejestracyjnego właściciela lub posiadacza pojazdu, którym dokonano naruszenia przepisów ruchu drogowego, na podstawie danych i informacji określonych w ust. 1 i 2 przywołanego przepisu, z centralnej ewidencji pojazdów i centralnej ewidencji kierowców udostępnianych za pomocą systemu teleinformatycznego, uzyskanych w związku z prowadzonym postępowaniem, w szczególności od polskich i zagranicznych organów rejestrujących pojazd.

Konkludując, z przywołanych powyżej przepisów prawa o ruchu drogowym, wynika, jakie dane o jednostce i w jakim celu może gromadzić, a zatem także przetwarzać ITD. Przepisy te określają, w jakim celu te dane i obrazy są gromadzone, a następnie przetwarzane. Tym samym celem jest ujawnienie naruszenia przepisów ruchu drogowego polegających na przekraczaniu dopuszczalnej prędkości, a także na niestosowaniu się do sygnałów świetlnych. Przepisy te nie regulują natomiast materii udostępniania i usuwania tych obrazów i danych przez ITD. Nie czynią także tego inne przepisy prawa o ruchu drogowym, w tym przepisy zawarte w dziale V „Kontrola ruchu drogowego” rozdziale 1 „Uprawnienia Policji i innych organów”. To znaczy, że ustawodawca, na podstawie art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym, zdecydował się przekazać do uregulowania w rozporządzeniu materię sposobu, trybu i warunków technicznych udostępniania i usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych, pomimo że samo udostępnianie i usuwanie tych obrazów i danych przez ITD nie zostało objęte treścią regulacji ustawowej.

2. Wzorce kontroli i analiza zgodności.

2.1. Art. 51 ust. 5 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku o stwierdzenie niezgodności art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym wskazał na pierwszym miejscu art. 51 ust. 5 Konstytucji.

Na podstawie art. 51 ustawy zasadniczej prawo do ochrony danych osobowych zostało zaliczone przez polskiego ustrojodawcę do kategorii wolności i praw osobistych. Składają się na nie podstawowe zasady dotyczące jego ochrony: wolności jednostki od ujawniania informacji dotyczących jej osoby, kompetencji władz publicznych do pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach, prawo dostępu każdego mieszkańca Polski do dotyczących go dokumentów urzędowych i zbiorów danych, prawo żądania sprostowania informacji zawartych w zbiorach urzędowych dokumentów i zbiorach danych, prawo żądania usunięcia informacji zawartych w zbiorach urzędowych dokumentów i zbiorach danych oraz wymogu ustawy dla określenia zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji.

W świetle orzecznictwa Trybunału, prawo do ochrony danych osobowych zapisane w art. 51 Konstytucji jest pewnego rodzaju wyspecjalizowaną konstrukcją, która służy ochronie tych samych wartości, które zostały sformułowane w art. 47. Konstrukcja ta jest w orzecznictwie Trybunału prezentowana w następujący sposób: „prawo do prywatności, statuowane w art. 47, zagwarantowane jest m.in. w aspekcie ochrony danych

osobowych, przewidzianej w art. 51. Ten ostatni, rozbudowany przepis, odwołując się aż pięciokrotnie do warunku legalności – *expressis verbis* w ust. 1, 3, 4 i 5 oraz pośrednio przez powołanie się na zasadę demokratycznego państwa prawnego w ust. 2 – stanowi też konkretyzację prawa do prywatności w aspektach proceduralnych” (wyrok TK z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46).

Należy także odnotować szczególny związek ochrony danych osobowych z godnością człowieka, który nie ogranicza się do stwierdzenia, że jest ona podstawą wolności i praw zagwarantowanych w ustawie zasadniczej. Relacja ta jest zdecydowanie głębsza. Jak pisze I. Lipowicz „Godność człowieka jako naczelną wartość państwa prawa leży u podstaw ochrony danych osobowych. O ile tortury, poniżające traktowanie, odarcie z intymności to podręcznikowe przykłady naruszenia fizyczności, jego godności w wymiarze fizycznym i psychicznym, o tyle naruszenie prawa do prywatności, intymności to ingerencja w psychikę, która może być trwalszą i boleśniejszą dyskryminacją niż fizyczne tortury. Wystawienie na widok publiczny, przekazanie informacji, naruszenie swoistej «aury informacyjnej» może być subiektywnie, ale i obiektywnie poniżające, może prowadzić do trwałego pokrzywdzenia strony”. Dlatego też – kontynuuje I. Lipowicz – „Państwo ma obowiązek chronić dane swoich obywateli, bo chroni ich godność prowadzącą do «samodzielnego kształtowania swojego życia» i swojej osobowości” (I. Lipowicz, *Konstytucyjne podstawy ochrony danych osobowych*, [w:] *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, red. P. Fajgielski, Lublin 2008, s. 46).

Ochrona danych osobowych, przez gwarancje dotyczące nieingerencji ze strony państwa i innych podmiotów w pewną ściśle określoną konstytucyjnie i ustawowo sferę życia jednostki oraz przez zabezpieczenie jej przed nieuprawnionymi działaniami zmierzającymi do naruszenia owej sfery, przyczynia się pośrednio do poszanowania godności człowieka.

Szczególny konstytucyjny status prawa do prywatności i wynikającego z niego prawa do ochrony danych osobowych znalazł potwierdzenie m.in. w postanowieniach art. 51 ust. 5 Konstytucji. W przepisie tym ustrojodawca jednoznacznie zagwarantował, że „Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa”. Innymi słowy, w ten sposób została zagwarantowana ustawowa forma w odniesieniu do „gromadzenia” i „udostępniania” informacji. Ustrojodawca, co warto podkreślić, nie skorzystał z tego typu gwarancji w odniesieniu do innych operacji na danych, o których mowa w art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji. W pierwszym z przywołanych ustępów mowa jest bowiem o „pozyskiwaniu”, „gromadzeniu” i „udostępnianiu” informacji, zaś w drugim o „usuwaniu” i „sprostowaniu”. To znaczy, że pojęcia użyte przez ustrojodawcę nie są tożsame, w związku z czym niedopuszczalne jest traktowanie ich zamiennie.

Odnosząc się do znaczenia konstytucyjnych sformułowań dotyczących zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji, należy przywołać stanowisko Trybunału, przypomniane przez Marszałka Sejmu. Wynika z niego, że konstytucyjny nakaz określenia w drodze ustawy „zasad” oznacza, że w ustawie muszą być zamieszczone wszystkie bezpośrednie materialnoprawne podstawy gromadzenia i udostępniania informacji o jednostce. „Tryb” gromadzenia i udostępniania to ustawowo określona procedura postępowania podmiotu, w którego gestii pozostają określone informacje. Z kolei „gromadzenie informacji” obejmuje swoim zakresem różnego rodzaju operacje przetwarzania tych informacji, w tym (a zatem nie tylko) czynność zbierania informacji (por. wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3).

Oznacza to – jak słusznie wnosi Rzecznik Praw Obywatelskich – że ustawodawca, związany w tym zakresie treścią art. 51 ust. 5 Konstytucji, nie może przekazać do uregulowania w drodze rozporządzenia, zasad i trybu gromadzenia oraz zasad i trybu udostępniania informacji o jednostce. Obowiązuje bowiem wyłączność ustawy.

2.2. Art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że zaskarżony przez niego art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym jest także niezgodny z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, który brzmi: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Przepis ten był wielokrotnie analizowany przez Trybunał.

Biorąc tylko pod uwagę dorobek orzecniczy dotyczący zakresu istotnego dla niniejszej sprawy, należy przypomnieć, że rola rozporządzenia polega na konkretyzacji ustawy, a nie na jej dowolnym uzupełnianiu czy modyfikowaniu przez uregulowanie kwestii pominiętych przez ustawodawcę, nawet jeśli przemawiałyby za tym względy celowościowe czy też potrzeby związane z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych (por. np. postanowienie z 30 sierpnia 1988 r., sygn. Uw 6/88, OTK w 1988 r., poz. 15 oraz wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 10 listopada 2009 r., sygn. U 1/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 147; 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124; 24 marca 2015 r., sygn. P 42/13, niepubl.). Rozporządzenie nie może rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej wysłowionej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom (por. wyrok z 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12; por. też K. Działocha, uwagi do art. 92, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001).

Warto przypomnieć – zwrócił na to uwagę Prokurator Generalny – że unormowania art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji są ściśle powiązane z koncepcją demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, że w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie może pojawić się żadna regulacja podustawowa, która nie służy wykonaniu ustawy. Wyłączność ustawowa, bo o niej mowa, nabrała zatem na podstawie unormowań konstytucyjnych dotyczących systemu źródeł prawa charakteru zupełnego, bo nie ma materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe o charakterze powszechnie obowiązującym, bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (zob. stanowisko Prokuratora Generalnego, s. 5; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 796).

W świetle Konstytucji, treść i cel rozporządzenia są zdeterminowane przez cel wykonywanej ustawy. Wymóg ustanowienia rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy i ustawy będącej wyrazem tej woli, jak również realizowaniu przez rozporządzenie tego samego celu, jaki realizuje ustawa. Wymóg ów wskazuje jednoznacznie na wykonawczy charakter rozporządzenia, który odróżnia ten akt od aktów samoistnych. W konsekwencji przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Podkreślenie konieczności uwzględnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie zwłaszcza w tych sytuacjach, kiedy delegacja może, co do swojego zakresu, wywołać wątpliwości (por. np. wyroki TK z: 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 22; 9 kwietnia 2001 r., sygn. U 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 55; 31 sierpnia 2006 r., sygn. K 25/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 96; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12; 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14 OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 110). W wypadku pojawienia się takich wątpliwości podstawowe znaczenie ma określenie niezbędnych środków i instrumentów

prawnych do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę. Nie oznacza to jednak odejścia od zasad możliwie ścisłej wykładni, ponieważ interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej. Regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie (por. np. wyroki z: 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98; 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154; 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14).

Biorąc pod uwagę zarzuty podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich należy przywołać stanowisko wielokrotnie wyrażane przez Trybunał, z którego wynika, że ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego, który dotyczy materii zastrzeżonych dla ustawy – a o takich mowa w analizowanym przypadku – nieregulowanych w danej ustawie. Należy przy tym mieć na uwadze, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy (por. wyrok z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76 i przywołane tam orzecznictwo).

Szczególne obostrzenia w zakresie wyłączności ustawy dotyczą problematyki wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela oraz władczych form działania administracji publicznej względem jednostki. W przypadku tego typu materii wszystkie zasadnicze elementy regulacji prawnej, powinny być określone bezpośrednio w tekście ustawy. Dotyczy to zwłaszcza ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, o czym mowa zarówno w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i w wielu przepisach normujących poszczególne wolności i prawa jednostki, w tym w art. 51 ust. 5 (por. wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20 oraz przywołane tam orzecznictwo).

3. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej.

W ocenie Trybunału, zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis, ze względu na cele unormowania przekazanego do realizacji w akcie wykonawczym, jest istotnym elementem porządku prawnego. W celu pozostawienia normodawcy czasu na przygotowanie koniecznych zmian będących konsekwencją niniejszego wyroku, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym, który został uznany za niekonstytucyjny. Wyznaczony przez Trybunał termin odroczenia powinien być wystarczający do wprowadzenia w życie regulacji zgodnej z Konstytucją.

Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.