



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz Kochanowski

RPO-544663-II/06/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 022 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 022 827 64 53

Warszawa, dnia 23 listopada 2006 r.

Pan Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są skargi dotyczące wyrażania przez prokuratorów w toku postępowania przygotowawczego zgody na ujawnienie danych osobowych i publikację w prasie wizerunku osób podejrzanych. Na tle tych skarg ujawniły się istotne problemy prawne dotyczące stosowania w tym zakresie obowiązujących przepisów prawa jak też dotyczące zapewnienia dostatecznych gwarancji proceduralnych dla osób, których dane są w tym trybie ujawniane.

I. Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.) nie wolno publikować w prasie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, jak również danych osobowych i wizerunku świadków, pokrzywdzonych i poszkodowanych, chyba że osoby te wyrażą na to zgodę. Wskazane ograniczenie nie narusza przepisów innych ustaw. Z art. 13 ust. 3 Prawa prasowego wynika natomiast, iż właściwy prokurator lub sąd może zezwolić, ze względu na ważny interes społeczny, na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe.

Przewidziana art. 13 ust. 3 Prawa prasowego możliwość ujawnienia danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie karne stanowi niewątpliwie daleko idącą ingerencję władzy publicznej w sferę chronionego konstytucyjnie prawa do prywatności. Zgodnie bowiem z art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Na gruncie prawa karnego konstytucyjne prawo do prywatności doznaje dodatkowego wzmocnienia z uwagi na treść art. 42 ust. 3 Konstytucji RP. Stanowi on, że każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem.

W związku z powyższym w skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich pojawia się zarzut naruszenia przez art. 13 ust. 3 Prawa prasowego owych konstytucyjnych standardów. Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela w tym zakresie krytycznej oceny, z jaką spotyka się art. 13 ust. 3 Prawa prasowego. Przepis ten w sposób oczywisty -jak już wskazano - ingeruje w zakres konstytucyjnie chronionych praw jednostki. Ingerencja taka jednakże - w ocenie Rzecznika - znajduje swoją podstawę w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W myśl wskazanego art. 31 ust. 3 Konstytucji RP 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.

Art. 13 ust. 3 Prawa prasowego co do zasady odpowiada warunkom określonym przez ustrojodawcę w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wprowadzenie ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnego prawa do prywatności nastąpiło bowiem na podstawie ustawy. Ograniczenie to pozostaje ponadto w ścisłym związku z takimi konstytucyjnie legitymowanymi wartościami jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny czy też

wolności i prawa innych osób. Istnieje również w sytuacjach determinowanych okolicznościami indywidualnej sprawy, konieczność wprowadzenia tego typu ograniczenia w korzystaniu z prawa do prywatności.

Jednakże owa ostatnia okoliczność, tj. przesłanka konieczności ingerencji w prawo do prywatności, która jest merytorycznie tożsama z zasadą proporcjonalności, nakłada szczególne obowiązki na organy stosujące art. 13 ust. 3 Prawa prasowego. Obowiązki te są związane z posługiwaniem się przez art. 13 ust. 3 Prawa prasowego typowym zwrotem niedookreślonym w postaci „ważnego interesu społecznego” w ujawnieniu danych osobowych i wizerunku osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe. Zwroty niedookreślone w sposób oczywisty przesuwają obowiązek konkretyzacji normy prawnej na etap stosowania prawa i w związku z tym dają organom je stosującym pewną swobodę decyzyjną. Jednakże praktyka stosowania zwrotów niedookreślonych może ulegać wypaczeniu, na skutek powoływania się na takie zwroty, bez próby wypełnienia ich konkretną treścią.

Wpływające skargi zdają się potwierdzać, iż w zakresie stosowania przez prokuraturę art. 13 ust. 3 Prawa prasowego występują przypadki, w których nie podjęto nawet próby wypełnienia konkretną treścią wynikającą z okoliczności danej sprawy pojęcia „ważnego interesu społecznego”, czego zewnętrznym przejawem jest brak rzetelnego uzasadnienia komunikowanego adresatowi rozstrzygnięcia. Przykładem tego typu niedopuszczalnej praktyki może być postanowienie prokuratora Prokuratury Rejonowej w Nowym Targu z dnia 11 września 2006 r. (sygn. akt 1 Ds. 1765/06/D) zezwalające na podstawie art. 13 ust. 3 Prawa prasowego na ujawnienie w prasie danych osobowych i wizerunku osoby podejrzanej. Uzasadnienie tego postanowienia zawiera jedynie wskazanie kwalifikacji prawnej czynu, o którego popełnienie podejrzewana jest dana osoba; informację, iż wniosek o ujawnienie danych pochodzi od organów Policji oraz stwierdzenie, że „(...) ze względu na

ważny interes społeczny postanowiono zezwolić na ujawnienie w prasie danych osobowych Andrzeja B. i publikację jego wizerunku."

Nie kwestionując samej konieczności ujawnienia danych osoby podejrzanej, nie można zaaprobować sposobu, w jaki czyni użytek - w tym przypadku prokuratura - z przyznanej jej przez ustawodawcę władzy dyskrecjonalnej. Korelatem swobody w tym zakresie przyznanej poprzez posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem niedookreślonym jest bowiem zwiększony obowiązek perswazyjny.

W związku z przedstawionymi uwagami, działając w tym zakresie na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) będę wdzięczny Panu Ministrowi za polecenie zbadania posługiwania się przez prokuraturę klauzulą „ważnego interesu publicznego” użytą w art. 13 ust. 3 Prawa prasowego, w szczególności poprzez zbadanie czy prokuratorzy powołując się na wskazaną klauzulę wypełniają ją konkretną treścią wynikającą z okoliczności danej sprawy i dającą możliwość zindywidualizowanej oceny, w czym się przejawia w konkretnym przypadku ważny interes społeczny.

II. Problemem wykraczającym poza samo stosowanie zwrotu niedookreślonego jest natomiast brak po stronie osoby, której dane podlegają ujawnieniu w tym trybie, minimalnych gwarancji procesowych obrony jej praw. Na wydane na podstawie art. 13 ust. 3 Prawa prasowego zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, nie służy bowiem zażalenie.

W myśl art. 50 Prawa prasowego postępowanie w sprawach wynikających z tej ustawy prowadzi się na zasadach określonych w odrębnych przepisach, chyba że ustawa stanowi inaczej. Oznacza to, iż dopuszczalność wniesienia środka zaskarżenia od zezwolenia na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osoby powinna być rozpatrywana na gruncie

przepisów Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z art. 459 § 1 i 2 k. p. k. zażalenie przysługuje na postanowienia sądu zamykające drogę do wydania wyroku, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zażalenie przysługuje także na postanowienia co do środka zabezpieczającego oraz na inne postanowienia w wypadkach przewidzianych w ustawie. Z mocy art. 465 § 1 k. p. k. przepisy dotyczące zażaleń na postanowienia sądu stosuje się odpowiednio do zażaleń na postanowienia prokuratora. Zażalenie na postanowienie prokuratora rozpoznaje prokurator nadrzędny, a w wypadkach przewidzianych przez ustawę - sąd.

Jednakże zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, w sposób oczywisty nie zamyka drogi do wydania wyroku. Żaden też przepis szczególny nie przewiduje zażalenia na wskazane zezwolenie. W szczególności zaś zażalenia takiego nie przewiduje art. 13 ust. 3 Prawa prasowego. Dlatego też za uprawnione należy uznać stwierdzenie, iż ustawodawca w omawianym zakresie nie przewidział środka zaskarżenia zezwolenia na ujawnienie danych osobowych i wizerunku.

Stan prawny, według którego w toku postępowania przygotowawczego lub sądowego istnieje możliwość zezwolenia przez prokuratora lub sąd na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowania, bez równoczesnego stworzenia im proceduralnych gwarancji kontroli legalności tego zezwolenia, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, godzi w standardy konstytucyjne. O ile bowiem za dopuszczalną należy uznać samą możliwość ingerencji w sferę prawa do prywatności przewidzianą w art. 13 ust. 3 Prawa prasowego, to już akceptacji takiej nie może uzyskać pozbawienie jednostki możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia dotyczącego konstytucyjnego prawa wynikającego z art. 47 Konstytucji RP. Co prawda, z istoty postępowania prowadzonego na podstawie art.

13 ust. 3 Prawa prasowego wynika, że ma ono charakter uboczny, dotyczy jednak sfery konstytucyjnie chronionych wartości.

Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Na zasadzie wyjątku możliwe jest więc wyłączenie zaskarżania orzeczeń i decyzji. Jednak jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 18 października 2004 r., sygn. akt P 8/04, OTK z 2004 r., Nr 9/A, poz. 92) odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji RP w każdym przypadku powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiłyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego. Tymczasem - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - żadne względy nie uzasadniają pozbawienia jednostki możliwości poddania kontroli instancyjnej wydanego w jej sprawie rozstrzygnięcia, którego istota dotyczy konstytucyjnie chronionego prawa do prywatności.

Pogląd powyższy znajduje wsparcie w treści wiążącej Polskę Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która w art. 8 ust. 1 gwarantuje każdemu prawo do poszanowania życia prywatnego. W myśl zaś art. 13 Konwencji każdy, czyje prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone (w konsekwencji także prawo określone w art. 8 ust. 1 Konwencji), ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego.

Reasumując poczynione powyżej uwagi należy więc stwierdzić, iż obowiązujący stan prawny, według którego jednostka przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, nie dysponuje środkiem zaskarżenia zezwolenia na ujawnienie jej danych i wizerunku, jest niezgodny z art. 78 Konstytucji RP oraz z art. 13 w związku z art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Ponadto brak środka zaskarżenia wydawanego przez prokuratora zezwolenia na ujawnienie danych osobowych i wizerunku oznacza naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. W omawianym zakresie oznacza to zaś, że skoro ustawodawca zdecydował się upoważnić organ pozasądowy do ingerencji w treść prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji RP), to w konsekwencji zobowiązany był również zapewnić sądową kontrolę legalności tej ingerencji. Pogląd ten znajduje wsparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo w wyroku z dnia 10 maja 2000 r. (sygn. akt K 21/99, OTK z 2000 r., Nr 4, poz. 109) Trybunał Konstytucyjny uznał, że „(...) generalne (ogólne) prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 konstytucji, nie może zostać ograniczone w postaci zamknięcia przez ustawę drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, gdyż takie ograniczenie byłoby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 konstytucji.”

III. Ostatnie zagadnienie, która wiąże się z funkcjonowaniem art. 13 ust. 3 Prawa prasowego dotyczy sytuacji, w której osoba, której dane osobowe i wizerunek zostały ujawnione w toku prowadzonego postępowania, zostaje następnie prawomocnie uniewinniona od stawianego jej zarzutu (bądź też zostanie w stosunku do niej prawomocnie umorzone postępowanie). Otóż żaden przepis Prawa prasowego nie nakłada na prokuratora lub sąd, który zezwolił na ujawnienie danych osobowych lub wizerunku, obowiązku opublikowania stosownego ogłoszenia zawierającego informację o niepotwierdzeniu się zarzutów wobec osoby, której dane zostały ujawnione.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 2 Prawa prasowego redaktor naczelny dziennika jest obowiązany opublikować odpłatnie we wskazanym lub uzgodnionym terminie ogłoszenie sądu lub innego organu państwowego. Jednak - jak już wskazano - żaden przepis ustawy

nie nakłada na sąd bądź prokuratora obowiązku zarządzenia takiej publikacji, w razie gdy osoba, której dane zostały ujawnione w toku postępowania, zostanie uniewinniona. Tymczasem orzeczenie uniewinniające oznacza ex post, że w istocie dokonana na podstawie art. 13 ust. 3 Prawa prasowego ingerencja organów władzy publicznej w sferę konstytucyjnie chronionego prawa do prywatności nie miała usprawiedliwionych podstaw. Stąd też należałoby w tej sytuacji oczekiwać, iż właściwy organ poda do publicznej wiadomości w sposób i na warunkach analogicznych do ujawnienia danych osobowych i wizerunku, oświadczenie odpowiedniej treści zawierające informację o uniewinnieniu.

Uwagi powyższe w tym zakresie przekazuję Panu Ministrowi na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z prośbą o ich wnikliwe rozważenie, a także - jeśli Pan Minister je podzieli - z prośbą o podjęcie prac nad zmianą krytykowanego stanu prawnego.

Będę wdzięczny za informację o stanowisku Pana Ministra zajęтым w przedstawionych sprawach.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski