



Warszawa, 20-03-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.501.168.2023.AK/MC

Pan

Adam Bodnar

Prokurator Generalny

Minister Sprawiedliwości

e-PUAP

Szanowny Panie Prokuratorze, Panie Ministrze,

pragnę ponownie podnieść problem ujawniania danych osób pokrzywdzonych przestępstwem w listach gończych.

Kwestia ta była już w przeszłości przedmiotem mojej interwencji, kiedy to w liście gończym zamieszczonym na stronie internetowej Prokuratury Krajowej ujawnione zostały personalia trzyosobowej rodziny, która zginęła w wyniku wypadku komunikacyjnego¹. Jak wynika z doniesień medialnych rodzina ofiar nie życzyła sobie udostępniania danych osobowych zmarłych. Przez wzgląd na sytuację rodziny ofiar, w dniu 5 października 2023 r. podjąłem tę sprawę z urzędu, zwracając się do

¹ <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/prokuratura-okregowa-w-piotrkowie-trybunalskim-poszukuje-listem-gonczym-podejrzanego-o-spowodowanie-wypadku-na-autostradzie-a1>.

ówczesnego Prokuratora Krajowego z prośbą o jej zbadanie w trybie nadzoru służbowego².

Według Prokuratora Krajowego (pismo z dnia 6 listopada 2023 r.), źródłem informacji o treści zarzutu ujawnionego w liście gończym było postanowienie o przedstawieniu zarzutów uregulowane w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 46. dalej: k.p.k.), którego obowiązkowym elementem jest wskazanie imienia i nazwiska pokrzywdzonego, jeśli został on ustalony. Organ ten stwierdził ponadto, że art. 280 § 1 k.p.k. nie zawiera obowiązku anonimizacji danych osobowych pokrzywdzonego³.

Ponadto, Prokurator Krajowy wskazał, że w jego ocenie do postępowania karnego nie znajdują zastosowania przepisy:

- 1) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1 z późn. zm., dalej: RODO);
- 2) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłającej decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 89 ze zm., dalej: dyrektywa 2016/680);
- 3) ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz. U. z 2023 r. poz. 1206, dalej: ustawa o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości).

W konsekwencji, Prokurator Krajowy stanął na stanowisku, że w postępowaniu karnym dane osobowe są chronione zgodnie z zasadami wyznaczonymi przez normy prawa karnego procesowego.

² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-autostrada-wypadek-list-gonczy-dane-ofiar-prokuratura-odp>.

³ https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-11/Odpowiedz_PK_list_gonczy_dane_osobowe_ujawnienie_6.11.2023.pdf.

Analiza udzielonej mi odpowiedzi prowadzi do wniosku, że standard ochrony danych osobowych osób pokrzywdzonych przestępstwem nie został w pełni zidentyfikowany i zrekonstruowany. Kwestia ta wymaga zatem podjęcia przed odniesieniem się do przepisów krajowych.

W przedstawionej ocenie nie uwzględniono bowiem konstytucyjnych przesłanek ochrony prywatności, w które wpisany jest zakaz udostępniania informacji o obywatelach w dalej idącym zakresie niż jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji RP), przestrzegającym wiążących zobowiązań prawnomiędzynarodowych.

Udostępnianie danych osobowych musi w konsekwencji opierać się nie tylko na ustawowej podstawie prawnej, ale takie ograniczenie prywatności jednostki winno być dokonywane w celu ochrony wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości, a także uwzględniać przesłankę proporcjonalności – tzn. wprowadzane ograniczenie musi efektywnie służyć założonemu celowi, wybrany środek ograniczający winien być najmniej dolegliwy dla jednostki, zaś efekty przyjętego rozwiązania powinny pozostawać w proporcji do nałożonych przez nie na obywatela ciężarów lub ograniczeń (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. K 25/13). Ponadto wprowadzane ograniczenie winno być dokonywane bez uszczerbku dla przepisów prawa europejskiego, tj. w kontekście przedmiotu niniejszego wystąpienia – w szczególności dyrektywy ws. praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw⁴, w której skonkretyzowane i rozwinięte zostało prawo pokrzywdzonego i jego rodziny do życia prywatnego, w tym prawo do ochrony wizerunku.

W motywie 54 powołanej dyrektywy dostrzeżono, że ochrona prywatności ofiary może być jednym z istotnych sposobów zapobiegania wtórnej lub ponownej wiktyimizacji, zastraszaniu i odwetowi oraz może zostać zrealizowana poprzez szeroki zakres środków, w tym nieujawnianie informacji dotyczących tożsamości i miejsca pobytu ofiary lub ograniczenie dostępu do takich informacji. Taka ochrona ma szczególne znaczenie w przypadku ofiar, którymi są dzieci i obejmuje nieujawnianie imienia i nazwiska dziecka.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 315, str. 57; powołana jako: dyrektywa ws. praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw).

Z tych przyczyn artykuł 21 ust. 1 dyrektywy ws. praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw obliguje państwa członkowskie do podejmowania środków służących ochronie prywatności pokrzywdzonego, w szczególności jego cech osobowych oraz wizerunku, a także wizerunku członków rodziny. Dyrektywa nakłada na państwo pozytywne obowiązki w sferze zagwarantowania, aby właściwe organy mogły podejmować wszelkie zgodne z prawem środki w celu zapobieżenia publicznemu rozpowszechnianiu informacji, które mogłyby prowadzić do zidentyfikowania osób, w szczególności dzieci będących ofiarą przestępstwa⁵.

Omawiana dyrektywa konkretyzuje postanowienia Programu sztokholmskiego⁶ oraz Harmonogramu budapesztańskiego⁷, w którym Rada stwierdziła, że na szczeblu Unii należy podjąć działania zmierzające do zwiększenia praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw i doprowadzenia do harmonizacji pewnych standardów minimalnych oraz celów ogólnych, tj. m.in.:

- 1) stworzenia odpowiednich procedur i struktur służących zagwarantowaniu poszanowania godności, integralności osobistej i psychologicznej oraz prywatności ofiar w postępowaniu karnym;
- 2) zwiększenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla ofiar przestępstw, również poprzez wspieranie działań służb oferujących wsparcie ofiarom.

Instrumenty te, ze względu na wymóg zapewnienia szerszej ochrony praw osób pokrzywdzonych przestępstwem – zastąpiły decyzję ramowa Rady 2001/220/WSiSW z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym⁸. Podkreślenia wymaga w tym miejscu, że ustanowione wymogi mają charakter minimalny. Państwa

⁵ K. Dudka, Komentarz do art. 21 [w:] E. Bieńkowska Ewa (red.), L. Mazowiecka Lidia (red.), „Normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw. Dyrektywa 2012/29/UE. Komentarz”, wyd. II, WKP 2024, LEX/elektr.

⁶ Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli (Dz.U. C 115 z 4.5.2010, p. 1–38).

⁷ Rezolucja Rady z dnia 10 czerwca 2011 r. w sprawie harmonogramu działań na rzecz zwiększania praw i ochrony ofiar, zwłaszcza w postępowaniu karnym (Dz.U. C 187 z 28.6.2011, p. 1–5).

⁸ Decyzja ramowa Rady z dnia 15 marca 2001r w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym (Dz.U. L 82 z 22.3.2001, p. 1–4). Zgodnie z art. 2 ust. 1 powołanej decyzji „Każde Państwo Członkowskie w swoim systemie prawa karnego zapewnia ofiarom rzeczywistą i odpowiednią rolę. Państwo kontynuuje wszelkie wysiłki zmierzające do zapewnienia aby ofiary w trakcie postępowania traktowane były z należyтым poszanowaniem godności jednostki, a także uznaje prawa oraz uzasadnione interesy ofiar, w szczególności w ramach karnego”.

członkowskie mogą zatem rozszerzyć zakres praw określonych w dyrektywie ws. praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw w celu zapewnienia wyższego poziomu ochrony.

W omawianym tutaj zakresie, te minimalne wymogi nie zostały jednak w moim przekonaniu zapewnione. Abstrahując od oceny stopnia implementacji omawianej dyrektywy do krajowego porządku prawnego oraz prawidłowości tego procesu, którą RPO podnosił przy innej okazji⁹, należy mieć na względzie, dwie kwestie zasadnicze.

Po pierwsze, jeżeli państwo członkowskie nie wdrożyło dyrektywy w określonym terminie, w całości lub w części, lub dokonało tego w sposób, który osłabia użyteczny skutek takiego aktu – jednostki mogą powoływać się na przepisy aktu objętego obowiązkiem transpozycji na zasadzie bezpośredniej skuteczności przed sądem krajowym¹⁰.

Po drugie, Państwa Członkowskie powinny przede wszystkim powstrzymać się od działań uniemożliwiających osiągnięcie celów dyrektywy do czasu jej implementacji w granicach pozostawionych do swobodnego uznania¹¹, zgodnie z koncepcją skuteczności realnej (pełnej skuteczności)¹².

Z tych przyczyn, nawet w przypadku przyjęcia tezy zawartej w powołanym wyżej piśmie Prokuratora Krajowego, że RODO, dyrektywa 2016/680 oraz ustawa o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości zostały wyłączone jako wzorzec do oceny poprawności przetwarzania danych osobowych w ramach postępowania karnego (przesłanka pozytywna udostępniania) – należy pamiętać, że organy prokuratury powinny przestrzegać w ramach wykonywania swoich obowiązków przepisów ustawy zasadniczej, tj.: m.in. art. 51 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 oraz zobowiązań traktatowych RP, co powoduje, że ujawnienie danych musi mieć podstawę prawną, być celowe, służyć ochronie innej wartości prawnej lub prawom osób trzecich, a także dokonywać się w poszanowaniu prawa europejskiego, przy jednoczesnym powstrzymaniu się (na zasadzie wynikającej z art. 4 ust. 3 TUE) od wszelkich praktyk, które mogą ograniczyć cele Unii, harmonizowane w drodze dyrektyw (negatywne przesłanki udostępnienia).

⁹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-co-z-prawami-ofiar-przestepstw-wobec-unijnej-dyrektywy>.

¹⁰ Zob. wyr. TSUE z 1 lutego 1977 r. w sprawie C-51/76, *Verbond nederlandse ondernemingen przeciwko Inspecteur der invoerrechten en accijnzen*, pkt 22-24

¹¹ Zob. wyr. TSUE z 18 grudnia 1998 r. w sprawie C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie przeciwko Région Wallonne*, pkt 41-45.

¹² M. E. Stefaniuk, *Skuteczność prawa i jej granice*, St.lur.Lubl. 2011, nr 16, s. 55-72.

Powyższe wybrzmiewa szczególnie wyraźnie, gdy cele harmonizowane przez Unię w drodze dyrektyw są jednocześnie uprzednio objęte rekomendacjami Komitetu Ministrów Rady Europy, a ich urzeczywistnienie leży w gestii właściwego organu, którego piastun jest jednocześnie członkiem rządu Państwa Członkowskiego. Zalecenia wydawane zgodnie z art. 15 lit. b Statutu Rady Europy, kierowane są bowiem do rządów i przypominają kierunkowo, że Państwa Członkowskie są zobowiązane do zapewnienia w obrębie swojej jurysdykcji każdemu obywatelowi praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w tym wypadku art. 8 ust. 1.

Z tej perspektywy istotne znaczenia przypisać należy zaleceniu nr R (85) 11 Komitetu Ministrów Rady Europy z 28 czerwca 1985 r. w sprawie pozycji ofiary w ramach prawa i procesu karnego oraz zaleceniu nr R (87) 21 Komitetu Ministrów Rady Europy z 17 września 1987 r. o pomocy ofiarom i zapobieganiu wiktymizacji, zmierzającym do wprowadzenia odpowiednich w tym celu polityk.

W motywach pierwszego z zaleceń dostrzeżono, że podstawową funkcją wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych musi być zaspokajanie potrzeb i ochrona interesów ofiary, co należy wiązać z ograniczeniem w systemie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych szkód fizycznych, psychologicznych, materialnych i społecznych poniesionych przez ofiarę. W konsekwencji – na płaszczyźnie zidentyfikowanej w części F (*Protection of privacy*) – zalecono, aby dokonać przeglądu legislacji Państw Członkowskich Rady Europy w taki sposób, aby polityka informacyjna w związku z dochodzeniem i procesem w sprawie przestępstw należycie uwzględniała potrzebę ochrony ofiary przed jakimkolwiek rozgłosem, który nadmiernie wpłynie na jej życie prywatne lub godność.

Ofiara przestępstwa – zgodnie z rozumieniem przyjętym w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 40/34¹³ – oznacza osobę, która, indywidualnie lub wspólnie z innymi osobami, poniosła szkodę, włączając w to uszczerbek fizyczny lub psychiczny, dolegliwość emocjonalną, stratę materialną lub znaczące naruszenie jej podstawowych praw, w rezultacie działań lub zaniechań stanowiących naruszenie przepisów prawa karnego będących w mocy na terenie Państw Członkowskich, włącznie z przepisami zakazującymi nadużycia władzy. Przy czym, wyrażenie: „ofiara”

¹³ Deklaracja podstawowych zasad wymiaru sprawiedliwości odnoszących się do ofiar przestępstw i nadużyć władzy. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 40/34 z dnia 29 listopada 1985 r.

w odpowiednich sytuacjach obejmuje również najbliższą rodzinę i osoby pozostające na utrzymaniu bezpośredniej ofiary.

Rezolucja i określone nią ramy jest wynikiem zaleceń w sprawie wzmocnienia pozycji ofiary przestępstwa, przedstawionych na Szóstym Kongresie Narodów Zjednoczonych w sprawie Zapobiegania Przestępczości i Postępowania ze Sprawcami Przestępstw w Caracas, 25 sierpnia – 5 września 1980 r.¹⁴

Dokonana identyfikacja i rekonstrukcja standardu ochrony danych osobowych osób pokrzywdzonych przestępstwem wymaga w tym miejscu odniesienia do krajowych przepisów prawnych. Z tej bowiem systemowej perspektywy, stanowisko ówczesnego Prokuratora Krajowego – wyrażone w skierowanym do mnie piśmie z dnia 6 listopada 2023 r. (zgodnie z którym list gończy powinien zawierać pełną treść zarzutu, w tym imię i nazwisko pokrzywdzonego) – uważam za nieprzekonujące, przez co kwestię tę podnoszę ponownie, nie z tyle perspektywy obowiązków podmiotu udostępniającego (przesłanka pozytywna udostępnienia), które nie zostały zresztą dookreślone w ustawie, ale z perspektywy prawa do prywatności (przesłanki negatywne udostępnienia).

Po pierwsze, obecnie brzmienie art. 280 k.p.k. nie precyzuje kwestii umieszczania danych osobowych pokrzywdzonych w listach gończych. Artykuł 280 § 1 k.p.k. w sposób jednoznaczny określa jedynie elementy listu gończego, wskazując, że jednym z nich jest „informacja o treści zarzutu postawionego oskarżonemu” (art. 280 § 1 pkt 3 k.p.k.). Pojęcie to nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „treści zarzutu”; nie ma więc – w mojej ocenie – konieczności przywoływania treści zarzutu w liście gończym w taki sposób, że będzie on stanowił *de facto* odwzorowanie „treści zarzutu”, która zawiera dane pokrzywdzonych. Z tego względu wykładania językowa nie stwarza podstaw do przyjęcia, że art. 280 § 1 pkt 3 k.p.k. może stanowić podstawę do ujawnienia w liście gończym danych osobowych pokrzywdzonych.

Po drugie, w ujęciu funkcjonalnym, dostrzec należy, że list gończy stanowi w istocie postanowienie o poszukiwaniu oskarżonego, które zostało publicznie ogłoszone. Źródłem zatrzymania oskarżonego jest natomiast postanowienie o tymczasowym aresztowaniu, a nie fakt rozpowszechnienia listu gończego o konkretnej treści, której

¹⁴ <https://digitallibrary.un.org/record/30439/files/a-conf-87-14-e.pdf>, str. 41-52, w szczególności pkt 51, 91, 100, 125.

wtórne zanonimizowanie (anonimizacja substraktu materialnego listu) spowoduje, że postanowienie to będzie bezskuteczne lub nieważne¹⁵.

Zgodnie bowiem z art. 279 § 3 k.p.k., w razie ujęcia i zatrzymania osoby ściganej listem gończym należy niezwłocznie doprowadzić ją do sądu, który wydał postanowienie o tymczasowym aresztowaniu, w celu rozstrzygnięcia przez sąd o utrzymaniu, zmianie lub uchyleniu tego środka, chyba że prokurator po przesłuchaniu zatrzymanego zmienił już środek zapobiegawczy lub uchylił tymczasowe aresztowanie. W celu wykonania postanowienia o tymczasowym aresztowaniu, na które ukierunkowana jest instytucja poszukiwania oskarżonego, nie jest więc konieczne publikowanie danych osobowych pokrzywdzonych zarzucanym czynem. Decyzję o utrzymaniu, zmianie lub uchyleniu tego środka podejmie bowiem sąd, który wydał postanowienie o tymczasowym aresztowaniu. Także z tej praktycznej perspektywy dane osobowe pokrzywdzonych nie są niezbędne do wydania i wdrożenia wskazanego środka prawnego wobec objętej nim osoby.

Po trzecie, w ujęciu celowościowym dostrzec należy, że ochrona danych osobowych pokrzywdzonego winna m.in. uwzględniać cele procedury karnej, w rozumieniu art. 2 pkt 3 k.p.k., który stanowi, że przepisy tej procedury mają na celu takie ukształtowanie postępowania karnego, aby zostały uwzględnione prawnie chronione interesy pokrzywdzonego przy jednoczesnym poszanowaniu jego godności. I z tej perspektywy trudno zatem znaleźć uzasadnienie w ujawnianiu danych osobowych pokrzywdzonych w listach gończych nie konkretyzując celu podania tych danych.

Wreszcie, przez wzgląd na zasadę proporcjonalności pragnę podnieść także, że w wyroku Kaczmarek przeciwko Polsce, w którym wskazano, że w ramach prowadzenia postępowań przygotowawczych przy nieprawidłowo ukształtowanych w prawie krajowym normach prawnych może dochodzić do szczególnie dotkliwych naruszeń prawa do ochrony danych osobowych: „każda »ingerencja władzy publicznej« w wykonywanie prawa zagwarantowanego skarżącemu na mocy ustępu 1 art. 8 [EKPCz - prawo do poszanowania życia prywatnego] będzie sprzeczna z tym przepisem, chyba że jest »przewidziana przez ustawę«, służy realizacji co najmniej jednego

¹⁵ Na sytuację osoby ściganej listem gończym składa się zatem: 1) wydanie postanowienia o tymczasowym aresztowaniu; 2) wydanie postanowienia o poszukiwaniu oskarżonego; 3) rozpowszechnienie listu gończego.

uzasadnionego celu, o którym mowa w ustępie 2, a ponadto jest »konieczna w społeczeństwie demokratycznym« do ich osiągnięcia”¹⁶.

Mając na uwadze powyższe trudno uznać, że praktyka przywołana w stanowisku PK, miała swoje źródło w ustawie, była konieczna i podyktowana względami bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa publicznego lub dobrobytu gospodarczego kraju, ochroną porządku i zapobieganiem przestępstwom, ochroną zdrowia i moralności lub ochroną praw i wolności osób – jak stanowi o tym art. 8 ust. 2 EKPCz, do którego odwołano się w powołanym wyżej wyroku ETPCz.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą o zainicjowanie odpowiednich zmian legislacyjnych, które przyczynią się do osiągnięcia wskazanego wyżej standardu ochrony danych osób pokrzywdzonych przestępstwem w listach gończych, a jednocześnie o podjęcie wszelkich niezbędnych działań, które w okresie przejściowym przyczynią się wdrożeniu w prokuraturze odpowiednich do zabezpieczenia tego standardu praktyk. Będę wdzięczny za powiadomienie mnie o zajęтым stanowisku i podjętych w sprawie działaniach.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

¹⁶ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 22 lutego 2024 r., 16974/14, Kaczmarek przeciwko Polsce, pkt 72.