



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.564.22.2015.MO

Warszawa, 09. 11. 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie

sygn. akt P 119/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. onia	09. 11. 2015
L.dz.	L.zał.

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do pisma z dnia 7 października 2015 r., w którym Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu wszczętym pytaniem prawnym Sądu Apelacyjnego w Warszawie VI Wydział Cywilny z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt , działając na podstawie art. 82 ust. 3 zd. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U, 2015, poz. 1064) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U, z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), przedstawiam następujące stanowisko:

Art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz.U. z 1984 r., nr 5, poz. 24 ze zm.) w zakresie, w jakim zakazuje publikowania danych osobowych i wizerunku osób publicznych, w stosunku do których prowadzone jest postępowanie karne mające za przedmiot ich działalność publiczną, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie:

Przedmiotem skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie jest kwestia zgodności art. 13 ust. 2 w związku z art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. nr 5, poz. 24 ze zm., dalej jako Prawo prasowe) z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

W toczącym się postępowaniu cywilnym, Sąd powziął wątpliwości, czy w sytuacji, gdy mimo braku zgody organu nadzorującego postępowanie przygotowawcze, opublikowanie danych powoda w tekście artykułu prasowego, znanych z wcześniejszych doniesień prasowych, wypowiedzi osób publicznych w tym Prokuratora Generalnego, a także debat telewizyjnych, podczas których szeroko komentowano działalność powoda, narusza jego prawo do prywatności, skoro publikacje te stanowią realizację konstytucyjnej wolności wypowiedzi. W sprawie tej doszło niewątpliwie do naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 13 ust. 2 w związku z art. 13 ust. 3 Prawa prasowego. Jak stanowi powołany art. 13 ust. 2 Prawa prasowego, 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. Jednakże, zgodnie z art. 13 ust. 3 ograniczenie, o którym mowa w ust. 2, nie narusza przepisów innych ustaw. 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.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, co zauważył sąd pytający, panuje jednolite stanowisko co do bezwzględności charakteru zakazu, o którym tu mowa, także gdy chodzi o podmiotowy aspekt tego przepisu. W tym względzie, nie dopuszcza on także możliwości ujawniania danych osób, przeciwko którym toczy się postępowanie karne, nawet gdy chodzi o osoby prowadzące działalność publiczną, a zakaz ten może zostać uchylony albo w drodze wyrażonej zgody przez osoby, których dane mają być publikowane, albo gdy zgodę taką co do określonej kategorii osób wyda prokurator lub sąd. Jako przykłady ustalonej linii orzeczniczej Sąd pytający wskazał wyroki Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2009 r., IV CSK 346/08 oraz 18 marca 2008 r., IV CSK 474/07. Odnotować należy w tym miejscu stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r., w którym wskazał, że „podanie informacji o toczącym się postępowaniu przez najwyższy organ prokuratury, podczas publicznego wystąpienia w Sejmie, jest równoznaczne z tym, że <<zostały spełnione wymagania normatywne z art. 13 ust. 3 zd. 2 ustawy co do istnienia zgody właściwego prokuratora.>> (...) Prokurator Krajowy, działający w ramach uprawnień oraz wykonujący obowiązki związane bezpośrednio z pełnioną funkcją, jest osobą zaufania publicznego, a zatem usprawiedliwione było przyjęcie, że występując – oficjalnie i publicznie – udostępnił informacje zgodnie z prawem”. Powyższe zatem oznacza, że tylko organy wskazane w art. 13 ust. 3 Prawa prasowego dysponują uprawnieniem do uchylenia wyrażonego w ust. 2 zakazu. Nie może

tego zatem zrobić żaden dziennikarz, nawet gdyby wiadomość o prowadzonym przeciwko określonej osobie postępowaniu była publicznie znana, czy też nawet gdyby działał on w obronie uzasadnionego interesu społecznego.

Tak ukształtowana procedura ma na względzie – jak wskazał Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu pytania prawnego- realizację dwóch zasadniczych celów: ochrony interesu wymiaru sprawiedliwości oraz ochronę praw uczestników postępowania karnego, w tym prawa do wizerunku, prawa do prywatności i dobrego imienia (uzasadnienie pytania prawnego SA w Warszawie, s. 10-13 wraz z argumentacją przemawiającą za niezasadnością ograniczenia swobody wypowiedzi z uwagi na dwa wspomniane cele).

Jednakże, jak pokazują realia sprawy ocenianej przez Sąd, ukształtowanie procedury uchylania bezwzględного zakazu publikacji danych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie karne, nie spełnia zakładanych celów w sytuacji, gdy chodzi o osoby publiczne, mimo, że niektóre dzisiaj obowiązujące przepisy pozwalają, poza prowadzonym postępowaniem karnym, na publikację danych czy wizerunku, osób publicznych.

Odwołać się należy tu do obowiązujących przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U.2006.90.631 ze zm.; dalej Prawo autorskie) oraz Prawa prasowego. Z punktu widzenia pierwszego z powołanych aktów prawnych mającego doniosłe znaczenie dla ocenianej kwestii, istotna jest treść art. 81 ust. 2 pkt 1, zgodnie z którym zezwolenia na rozpowszechnianie wizerunku nie wymaga rozpowszechnianie wizerunku osoby powszechnie znanej, jeżeli wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych. Prawo prasowe zaś w art. 14 ust. 6 stanowi, że nie wolno bez zgody osoby zainteresowanej publikować informacji oraz danych dotyczących prywatnej sfery życia, chyba że wiąże się to bezpośrednio z działalnością publiczną danej osoby.

W doktrynie zwrócono uwagę na wzajemny układ przepisów art. 13 ust. 2 i 3 Prawa prasowego względem art. 14 ust. 6 oraz art. 81 ust. 2 pkt. 1 Prawa autorskiego, wskazując że art. 13 ust. 2 i 3 stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 14 ust. 6 Prawa prasowego i art. 81 ust. 2 Prawa autorskiego (zob. J. Sadowski, w: *Konflikt zasad - ochrona dóbr osobistych a wolność prasy*, Warszawa 2008, s. 333 z powołaniem się na stanowisko T. Grzeszak w Systemie Prawa Prywatnego. Tom 13, Prawo autorskie; A. Augustyniak w: *Prawo prasowe. Komentarz* (red. B. Kosmus, G. Kuczyński, Warszawa 2011, s. 219-221, która jednak, gdy chodzi o relację między art. 14 ust. 6 a art. 13 ust. 2 uważa, że zachodzi tu stosunek krzyżowania się; w odniesieniu do wzajemnej relacji art. 13 ust. 2 i 3 oraz art. 81 ust. 2 prawa autorskiego K. Świąćka, *Okoliczności wyłączające bezprawność naruszenia dóbr osobistych przez prasę*, Warszawa 2010, s. 289 która podkreśla szczególny charakter art. 13 ust. 2 i 3 Prawa prasowego). Identyczne stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego np. w wyroku SN z dnia 19 listopada 2009 r., IV CSK 232/09, OSNC-ZD 2010/3/76, w którym Sąd stwierdził, że „ograniczenie ochrony

wizerunku wynikające z art. 81 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.) nie uchyła zakazu przewidzianego w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904 ze zm.), dotyczącego osób, przeciwko którym toczy się postępowanie karne”. Uczynić należy w tym miejscu uwagę, że w tezie orzeczenia Sąd Najwyższy powołując tytuły poszczególnych aktów prawnych przypisał poszczególne jednostki redakcyjne odmiennie niż to wynika z tekstów opublikowanych w Dzienniku Ustaw. Z uzasadnienia wyroku wynika, że chodzi o art. 13 ust. 2 Prawa prasowego oraz art. 81 ust. 2 pkt 1 Prawa autorskiego). Zwrócić też należy uwagę na wyrok SA w Krakowie z 19 września 2012 r., I ACa 703/12, LEX nr 1236715, w którym Sąd ten stwierdził, że „art. 13 ust. 2 ustawy z 1984 r. - Prawo prasowe jest unormowaniem szczególnym w stosunku do przepisu art. 81 ust. 2 pkt 1 u.p.a.p.p. Przepis art. 13 ust. 2 ustawy z 1984 r. - Prawo prasowe ma zapewnić szczególną ochronę osobom występującym w postępowaniu karnym w określonych rolach procesowych ze względu na ich bezpieczeństwo, a także ochronę ich sfery prywatnej, a to celem zapewnienia im swobody wypowiedzi przed sądem, co sprzyja dokonaniu ustaleń zgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy i tym ma zagwarantować wydania prawidłowego orzeczenia, co leży w interesie wymiaru sprawiedliwości i tym samym w interesie społecznym”).

Bez względu zatem na to czy publikacja danych i wizerunku osoby, przeciwko której prowadzone jest postępowanie karne dotyczy osoby publicznej (powszechnie znanej) czy prywatnej, dysponentem w kwestii uchylenia zakazu publikacji danych jest albo prokurator albo sąd. Stanowisko takie prezentuje zdecydowana większość doktryny (np. W. Lis, w: *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 300; J. Sobczak, w: *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 519-520; A. Augustyniak w: *Prawo prasowe...*, 220; R. Koper, w: *Jawność rozprawy głównej a ochrona prawa do prywatności w procesie karnym*, Oficyna 2010 wydanie elektroniczne, uwagi w części 3.5.1.2. *Zezwolenie udzielane przez sąd*). Innego zdania jest B. Kordasiewicz, który twierdzi, że jedynie taka wykładnia art. 13 ust. 2 Prawa prasowego jest właściwa, która pozwala na publikację danych personalnych osobistości powszechnie znanych , „pod warunkiem, że opinii publicznej wiadome jest powiązanie danej osobistości z konkretnym procesem” (tenże, *Jednostka wobec środków masowego przekazu*, Warszawa 1991, s. 53. Inna wykładnia- zdaniem Autora – „naraża środki masowego przekazu na ośmieszenie”, *tamże*).

Podobnie w orzecznictwie panuje przeważający pogląd co do objęcia zakazem z art. 13 ust. 2 Prawa prasowego, każdej osoby, przeciwko której toczy się postępowanie karne (np. wyrok SN z dnia 28 stycznia 2009 r., IV CSK 346/08, LEX nr 520018, w którym Sąd stwierdził, że „art. 13 ust. 2 ustawy z 1984 r. - Prawo prasowe ma charakter bezwzględny w tym znaczeniu, że dotyczy wszystkich osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, i nie różnicuje zakresu ochrony ze względu na status danej osoby, w tym ze względu na to, czy zalicza się ona do osób prowadzących działalność publiczną. Natomiast względność ochrony przejawia się w tym, że na ujawnienie danych może zezwolić prokurator lub sąd.”); podobnie SN w wyroku z

dnia 18 marca 2008 r., IV CSK 474/07, OSNC 2009/6/87, gdzie stwierdzono, że „przewidziany w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.) zakaz publikacji dotyczy danych osobowych wszystkich osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, bez względu na ich status, a więc także osób publicznych”; także wyrok SA w Warszawie z 12 stycznia 2012 r., VI ACa 961/11, w którym zdaniem Sądu „art. 13 ust. 2 ustawy z 1984 r. - Prawo prasowe ma charakter bezwzględny w tym znaczeniu, że dotyczy wszystkich osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe i nie różnicuje zakresu ochrony ze względu na status danej osoby - w tym ze względu na to, czy zalicza się ona do tzw. osób publicznych. Bezsporne stanowisko, że osoba podejmująca działalność publiczną musi liczyć się z większą dostępnością jej poczynań dla opinii publicznej oraz z możliwością szerszej kontroli i krytyki nie oznacza, że osoba taka - gdy toczyć się będzie przeciwko niej postępowanie przygotowawcze lub sądowe - jest pozbawiona ochrony, którą przyznaje wspomniany przepis. Przepis ten nie pozwala na różnicowanie zakresu ochrony i nie daje podstaw do wyłączenia osób publicznych z zakresu jego działania.”).

Ukształtowany w ten sposób stan prawny, od dawna budzi jednak wątpliwości co do potrzeby uzyskiwania przez dziennikarzy zgody prokuratora czy sądu w postępowaniach karnych, które toczą się w stosunku do osób powszechnie znanych, prowadzących działalność publiczną. Już na początku lat dziewięćdziesiątych prezentowany był pogląd, zgodnie z którym art. 13 ust. 2 Prawa prasowego nie powinien dotyczyć sytuacji, w których opinia publiczna bez najmniejszego problemu jest w stanie zidentyfikować osobę, przeciwko której toczy się postępowanie karne (zob. B. Kordasiewicz, *Jednostka wobec środków...*, s. 53). Przykładem ilustrującym bezwzględne stosowanie art. 13 ust. 2 Prawa prasowego w tego typu sytuacjach, był proces toruński, oraz znana – jak twierdzi Autor- polskiej opinii publicznej rolę jaką odegrał w ujawnieniu bezpośrednich sprawców przestępstwa generał MSW Płatek. Przedstawiając obszernie fragmenty nagrań z zeznań generała, Polskie Radio używało formuły „W dalszym ciągu zeznań świadek P. powiedział” (B. Kordasiewicz, *Jednostka wobec środków...*, s. 53). Podsumowując ten sposób, prostej, gramatycznej wykładni art. 13 ust. 2 Prawa prasowego, Autor stwierdził, że „taka ochrona wprowadza wprawdzie element wesołości, nie jest wszakże zdolna spełnić swego właściwego zadania” (*Tamże*).

Niektóre z poglądów prezentowanych w doktrynie kwestionują nakaz uzyskiwania przez dziennikarzy zgody co do ujawnienia danych nie tylko osób publicznych, przeciwko którym toczy się postępowanie, ale także jeżeli występują one w roli świadków w takich postępowaniach. Rozróżnia się więc osobę publiczną np. wojewodę, który występuje jako świadek włamania do mieszkania swojego sąsiada od sytuacji gdy tenże wojewoda jest świadkiem „we wzbudającym zainteresowanie opinii publicznej procesie o malwersacje wysokich funkcjonariuszy urzędu wojewódzkiego” (B. Kordasiewicz, *Jednostka wobec środków...*, s. 54). O pewnej fikcji i paradoksalnych rezultatach, do których prowadzi literalne stosowanie art. 13 ust. 2 Prawa

prasowego, w przypadku osób powszechnie znanych, łatwo identyfikowalnych w społeczeństwie, wspominał też Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 marca 2008 r., IV CSK 474/07, który też powołuje W. Lis, w: *Prawo prasowe...*, s. 302.

Potrzeba zmiany brzmienia art. 13 ust. 2 Prawa prasowego dostrzegana jest także i w aktualnych poglądach doktryny (zob. np. R. Koper, w: *Jawność rozprawy głównej a ochrona prawa do prywatności w procesie karnym*, Oficyna 2010 wydanie elektroniczne, uwagi w części 3.5.1.2. *Zezwolenie udzielane przez sąd*; podobnie J. Sadowski, *Konflikt zasad...* s. 337; K. Włodarska – Dziurzyńska w: *Media a dobra osobiste*, red. J. Barta, R. Markiewicz, Warszawa 2009, s. 266-267, która sygnalizuje potrzebę nowelizacji art. 13 Prawa prasowego. W kwestii rozpowszechniania danymi osobowymi i wizerunkami uczestników postępowania, będących osobami powszechnie znanymi, należy „stosować te same zasady, które decydują o ujawnianiu pozostałych informacji dotyczących tego rodzaju osób, biorąc pod uwagę między innymi związek opisywanego zdarzenia z pełnioną funkcją, istnienie społecznie uzasadnionego interesu w rozpowszechnieniu itp., s. 267)).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązujący art. 13 ust. 2 Prawa prasowego w zakresie w jakim zakazuje bezwarunkowej publikacji danych i wizerunku osób wykonujących działalność publiczną jest niezgodny z art. 54 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowisko to wymaga wskazania na podstawowe argumenty, które składają się na jego uzasadnienie. Zwrócić przede wszystkim trzeba uwagę, że niekonstytucyjność przepisu art. 13 ust.2 Prawa prasowego wiązać należy jedynie z następującymi elementami: prowadzeniem postępowania karnego i publikacją danych z tego postępowania, przy czym chodzi o dane i wizerunek osób przeciwko którym takie postępowanie się toczy, a także istotny warunek, by były to osoby publiczne, które wykonują działalność publiczną. Takie ujęcie zabezpiecza ochronę wolności wypowiedzi gwarantowaną przez art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, a także ochronę art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej jako Konwencja).

Zdaniem Rzecznika ujawnienie przez prasę danych i wizerunku osób prowadzących działalność publiczną, powinno być możliwe jedynie w odniesieniu do prowadzonych postępowań karnych. Kwestie związane z cywilnym aspektem prowadzonej działalności, nie są tak istotne dla debaty publicznej, jak ocena zarzutu dotyczącego naruszenia przez takie osoby przepisów publicznoprawnych.

Większość stanowisk koncentruje się na opisanym ujęciu art. 13 ust. 2 Prawa prasowego, tj. by dotyczył on jedynie postępowania karnego (np. W. Lis, w: *Prawo prasowe...*, s. 305, wskazuje, że dyspozycja przepisu odnosi się przede wszystkim do postępowania karnego, które toczy się przeciwko określonym osobom, ale w przypadku świadków, pokrzywdzonych i poszkodowanych obejmuje zarówno postępowanie karne, cywilne jak i sądownoadministracyjne; identycznie A.

Augustyniak w: *Prawo prasowe...*, 222-223; wydaje się, że także do postępowania karnego w tym wypadku odnosi treść art. 13 ust. 2 J. Sobczak, *Prawo prasowe*, który w komentarzu do art. 13 skupia się głównie na karnoprawnych aspektach postępowania, wspominając jedynie o cywilnej regulacji dostępu do akt przez dziennikarzy, s. 489-529; także jak można wnosić T. Grzeszak w: *System Prawa Prywatnego. T. 13. Prawo autorskie*, red. J. Barta, Warszawa 2007, s. 564, która pisze o sędziach karnym i prokuratorze jako właściwych do wyrażenia zgody na publikację; inaczej K. Włodarska – Dziurzyńska w: *Media a dobra osobiste...*, s. 266, która rozciąga zakaz publikacji z art. 13 ust. 2 Prawa prasowego także na postępowanie cywilne i sądownoadministracyjne). Zdaniem Rzecznika ograniczenie zakazu publikowania danych i wizerunku osób zaliczanych do kategorii osób zajmujących się działalnością publiczną, przeciwko którym toczy się postępowanie karne (przygotowawcze czy sądowe) spełnia wymogi stawiane przez art. 54 ust. 1 i art. 14 Konstytucji, gwarantując możliwość przekazywania przez dziennikarzy opinii publicznej informacji, a z drugiej chroniąc prywatność tych osób, gwarantowaną przez art. 47 Konstytucji, w tych postępowaniach, w których nie zawsze widoczny jest ścisły związek z wykonywaną działalnością publiczną. W konsekwencji jedynie prowadzenie postępowania karnego przeciwko takiej osobie, a nie jej inny status w postępowaniu (świadek, pokrzywdzony), winno umożliwiać publikowanie danych czy wizerunku bez uprzedniego zezwolenia prokuratora czy sądu. Bezwzględnie poza zakresem przepisu pozwalającego na ujawnienie danych czy wizerunku osób wykonujących działalność publiczną, przeciwko którym toczy się postępowanie karne, muszą znaleźć się inne prywatne osoby, powiązane ze sprawą, jak rodzina podejrzanego czy oskarżonego.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa jednak, że zakres pytania prawnego, z którym zwrócił się do Trybunału Sąd Apelacyjny w Warszawie został ujęty zbyt szeroko, tj. czy art. 13 ust. 2 w związku z art. 13 ust. 3 Prawa prasowego jest zgodny z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Jednocześnie jednak w związku z prezentowanym przez Rzecznika stanowiskiem, wzorzec konstytucyjny, o którym mowa w piśmie, powinien być uzupełniony o art. 31 ust. 3 Konstytucji, który w związku z art. 54 ust. 1 Konstytucji pozwala w przypadku prowadzenia postępowań karnych przeciwko osobom publicznym, na ograniczenie wynikającej z art. 47 Konstytucji zasady ochrony prawa do prywatności. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, jak wynika z powołanego art. 31 ust. 3 Konstytucji, 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, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Umożliwienie publikacji danych i wizerunku osoby publicznej, przeciwko której toczy się postępowanie karne, dotyczące wykonywanej przez nią działalności publicznej, będące ograniczeniem jej prawa do prywatności, nastąpiłoby więc w ustawie Prawo prasowe. Byłoby zatem przyznaniem priorytetu zasadzie swobody wypowiedzi w stosunku do zasady ochrony prawa do prywatności, z uwagi na potrzebę realizacji podstawowej w demokratycznym państwie zasady prawa do informacji o zjawiskach mających wpływ na funkcjonowanie państwa i społeczeństwa a także o sprawcach tych naruszeń

dotyczących publicznoprawnych nakazów i zakazów, których przestrzeganie ma podstawowe znaczenie dla rozwoju i trwania państwa prawa oraz społeczeństwa obywatelskiego. Jak słusznie wskazano, analiza wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, z powodu których może dojść do ograniczenia korzystania z wolności i praw, wskazuje, że wyznacznikiem granic tychże praw i wolności jest interes publiczny (L. Garlicki, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2002, komentarz wymiennokartowy do art. 31, s. 22).

Mając na uwadze powyższe, zdaniem Rzecznika, przeważające znaczenie w opisywanej sytuacji należy przyznać zasadzie swobody wypowiedzi, która spełniając rolę czynnika kontrolującego prawidłowość funkcjonujących w państwie mechanizmów, zapewnia też funkcjonowanie społeczeństwa w oparciu o wartości przez nie podzielane oraz organizację życia publicznego, uwzględniającą minimalny poziom interesu publicznego (L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...* s. 24 z powołaniem na stanowisko M. Wyrzykowskiego, *Granice praw i wolności – granice władzy w: Obywatel – jego wolności i prawa*, opr. B. Oliwa Radzikowska, Warszawa 1998, s. 50). Rozstrzygnięcie kolizji dwóch konstytucyjnych zasad dokonane zostało w wyniku całościowej interpretacji Konstytucji, z uwzględnieniem mających tu znaczenie warunków oraz wszelkich możliwości prawnych i faktycznych (P. Tuleja, *Interpretacja Konstytucji (w:) red. J. Trzcіński, A. Jankiewicz, Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s.284). Ograniczenie zasady ochrony prawa do prywatności spełnia też wymagania proporcjonalności, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dla realizacji zasady swobody wypowiedzi spełniającej wskazane wyżej cele, jest niezbędne i jednocześnie konieczne, by dziennikarze mogli przekazywać społeczeństwu dane i wizerunek osób publicznych, co do których działań, organy wymiaru sprawiedliwości postawiły określone zarzuty. Zważyć także należy, że inne wyważenie prezentowanego konfliktu tych dwóch zasad, prowadzi do nieuzasadnionego tamowania przepływu informacji, które wcześniej na zasadach ogólnych (art. 14 ust. 6 Prawa prasowego oraz art.81 ust. 2 pkt 1 Prawa autorskiego) zostały społeczeństwu już przekazane.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich rozpatrywana kwestia winna być zawężona do osób publicznych, z których działalnością publiczną, łączy się prowadzone przeciwko nim postępowanie karne. Zbyt daleko idące, bo naruszające prawo do prywatności gwarantowane w art. 47 Konstytucji mogłoby być udzielenie prasie bezwarunkowego zezwolenia na publikowanie danych i wizerunku wszystkich osób, przeciwko którym toczy się postępowanie karne. Jednym z celów wprowadzenia zakazu publikacji jest - jak już było wspomniane – to,by zapewnić ochronę prywatności osób, przeciwko którym toczy się postępowanie karne. Uznanie art. 13 ust. 2 Prawa prasowego jako niezgodnego z art. 54 ust. 1 Konstytucji, gdy chodzi o osoby publiczne przeciwko którym toczy się postępowanie karne, jest przyznaniem prymatu w tej sytuacji zasadzie swobody wypowiedzi. Konflikt ten był wielokrotnie rozważany także i w orzecznictwie sądów oraz Trybunałów. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 lipca 2011 r., sygn. akt K25/09, „ujawnienie w prasie danych pozwalających zidentyfikować osobę, przeciwko

której toczy się postępowanie przygotowawcze, ingeruje bezpośrednio w sferę jej życia prywatnego, często także rodzinnego, może również prowadzić do naruszenia czci i dobrego imienia. Sąd Najwyższy w wyroku z 5 kwietnia 2002 r. (sygn. II CKN 1095/99, OSNC Nr 3/2003, poz. 42), analizując art. 13 ust. 2 i 3 Prawa prasowego, stwierdził, że przewidziane w tych przepisach ograniczenie wolności prasy uzasadnione jest poszanowaniem interesów indywidualnych osób uczestniczących w postępowaniu karnym – prawa do ochrony wizerunku, intymności i prywatności” (uzasadnienie wyroku z dnia 18 lipca 2011 r., s. 9).

Także i w orzecznictwie ETPCz w razie konfliktu między swobodą wypowiedzi gwarantowaną w art. 10 Konwencji a prawem do ochrony prywatności chronionym w art. 8 Konwencji, widać wyraźną tendencję, przyznającą prymat zasadzie swobody wypowiedzi w tych przypadkach, gdy sprawa będąca przedmiotem wypowiedzi (także prasowej) dotyczy publicznych aspektów i wywołuje zainteresowanie publiczne (zob. M. Zaremba, *Europejski Trybunał Ochrony Praw Człowieka w Strasburgu wobec naruszeń prywatności w mediach. Cz. 1 Ewolucja orzecznictwa*, Studia Medioznawcze 2014, nr 2 s. 137 i n.). Wskazuje się bowiem, że ingerencję w ochronę prawa do prywatności można uzasadnić i jednocześnie przyznać ochronę wypowiedzi ingerującej w życie prywatne, jedynie wtedy gdyby chodziło o sprawę, która wywarła wpływ na życie publiczne (M. Zaremba, *Europejski Trybunał Ochrony...*, s. 137, który poddaje analizie kilka wyroków ETPCz zawierających przytoczoną myśl: wyrok z 6 lutego 2001 r. w sprawie *Tammer p. Estonii*; wyrok z 24 czerwca 2004 w sprawie *von Hannover p. Niemcom* (nr 1); wyrok Wielkiej Izby z 7 lutego 2012 r., w sprawie *von Hannover p. Niemcom* (nr 2). Jako podlegające najsilniejszej ochronie uważane są wypowiedzi, które jak wskazał ETPCz w wyroku z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie *Hachette Filipacchi Associates p. Francji* dotyczą życia prywatnego mało znanych osób i „nie przyczyniają się (...) do debaty publicznej nad kwestiami budzącymi zainteresowanie całego społeczeństwa” (wyrok powołany za L. Garlicki, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18* (pod red. L. Garlickiego), Warszawa 2010, s. 645). W konsekwencji też najmocniejszą ochroną otacza Trybunał prywatność tych osób, „które w żaden sposób nie uczestniczą w życiu publicznym” (L. Garlicki, w: *Konwencja o Ochronie Praw...*, s. 645 z powołaniem się na § 40 i 57 uzasadnienia wyroku ETPCz z 17 października 2006 r. w sprawie *Gourguenidze p. Gruzji*).

Identycznie do sprawy zakresu udzielanej ochrony w kontekście swobody wypowiedzi podchodzi Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 11 października 2006 r., sygn. akt P 3/06, w którym Trybunał ocenił konstytucyjność art. 226 § 1 K.k. z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przywołując w uzasadnieniu szereg spraw poddanych ocenie ETPC (uzasadnienie, s. 13 – 14), dochodzi do wniosku, że „poziom wypowiedzi jest zdecydowanie szerszy w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych niż do podmiotów prywatnych”.

Tak jednoznaczne rozróżnienie w poziomie udzielanej ochrony w razie konfliktu zasady swobody wypowiedzi i ochrony prawa do prywatności, powinno także znaleźć swoje odzwierciedlenie w sytuacji publikacji danych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się

postępowanie karne, a z których działalnością publiczną takie postępowanie jest związane. Obecnie, jak wskazano w początkowym fragmencie pisma, polski ustawodawca odchodzi od ochrony prywatności na rzecz publikacji informacji czy wizerunku osoby publicznej w przypadkach: art. 14 ust. 6 Prawa prasowego, art. 81 ust. 2 pkt 1 Prawa autorskiego. Często także powoływany jest w tym kontekście art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, który stanowi, że nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne - w zakresie tych zadań lub funkcji.

Słusznie zatem Sąd Apelacyjny powziął wątpliwość czy obecny kształt art. 13 ust. 2 Prawa prasowego jest zgodny z art. 54 ust. 1 Konstytucji. Przypomnieć w tym miejscu należy, że Trybunał wielokrotnie wskazywał, że „w polskiej Konstytucji zasadę wolności wypowiedzi normuje art. 54 ust. 1, w którym wyrażone zostały trzy odrębne, acz powiązane i uzależnione od siebie wolności jednostki. Są to: wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji. Trybunał podziela wyrażony w doktrynie pogląd, iż użyte w powyższym przepisie Konstytucji wyrażenie «pogląd» powinno być rozumiane jak najszerzej, nie tylko jako wyrażanie osobistych ocen co do faktów i zjawisk we wszystkich przejawach życia, lecz również jako prezentowanie opinii, przypuszczeń i prognoz, a w szczególności również informowanie o faktach, tak rzeczywistych, jak i domniemywanych (por. P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki (red.) *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2003, tom III, nota 5 do art. 54)” (OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39).” Uzasadnienie wyroku z 5 maja 2004 r., sygn. akt P 2/03, powołane przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 11 października 2006 r., sygn. akt P 3/06, s. 12; identycznie w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 maja 2008 r. sygn. akt SK 43/05, s. 17 oraz w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07, s. 16).

Jak bardzo istotną rolę spełnia w demokratycznym społeczeństwie zasada swoboda wypowiedzi, rozumiana przecież także jako wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 kwietnia 2008 r., gdzie stwierdził, że „zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem TK i ETPC, swoboda wypowiedzi i prawo do krytyki ma najszerze granice w sferze życia politycznego (zob. m.in. orzeczenia ETPC w sprawach Lingens przeciwko Austrii z 8 lipca 1986 r., nr 9815/82, Castells przeciwko Hiszpanii z 23 kwietnia 1992 r. nr 11798/85, Incal przeciwko Turcji z 9 czerwca 1998 r., nr 22678/93 oraz wyrok TK w sprawie o sygn. P 1/06). Zwłaszcza w tej sferze swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek (tak TK w wyrokach z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32 i 11 października 2006 r., sygn. P 3/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 121).

Wolność słowa obejmuje jednak i inne przejawy życia publicznego oraz sferę prywatną. Linia orzecznicza TK jest w tym punkcie zgodna z judykaturą ETPC, która podkreśla szczególne znaczenie, jakie wolność słowa ma dla kształtowania się postaw i opinii w sprawach budzących publiczne zainteresowanie i z troską (*serious issues affecting the public interest*; zob. m.in. wyrok ETPC w sprawach Hertel przeciwko Szwajcarii z 25 sierpnia 1998 r., nr 25181/94, § 47). Nie ulega zaś wątpliwości, że problematyka ochrony zdrowia i funkcjonowania służby zdrowia – zwłaszcza w zakresie, w jakim dotyczą kwestii istotnych dla bezpieczeństwa pacjentów – należą do tego typu spraw (identycznie ETPC w wyrokach w sprawach: Bergens Tidende przeciwko Norwegii z 2 maja 2000 r., nr 26132/95, § 51 oraz Selistö przeciwko Finlandii z 16 listopada 2004 r., nr 56767/00, § 51)” (uzasadnienie wyroku z dnia 23 kwietnia 2008 r., s. 16-17).

Ustabilizowane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zbieżne przecież z linią orzeczniczną ETPC, przekonuje, że istnieje szereg poważnych argumentów przemawiających za uznaniem priorytetu wolności wypowiedzi gwarantowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji przed ochroną prywatności osób publicznych, przeciwko którym toczy się postępowanie karne, związane z wykonywaną przez nich działalnością publiczną.

Przede wszystkim informacje przekazane społeczeństwu umożliwiają uświadomienie członków tego społeczeństwa o zachowaniu osoby sprawującej często funkcje publiczne, a także mającej dostęp do środków publicznych i nimi administrującej. Jest to zwłaszcza istotne w tych wypadkach, gdy chodzi o osobę pochodzącą z wyborów powszechnych. Jak słusznie wskazano „dziennikarz ma prawo przedstawiać rozmaite formy zakłócenia prawidłowego funkcjonowania życia społecznego, w tym różnego rodzaju przewinienia lub nieprawidłowości, których dopuścili się wysocy urzędnicy państwowi, samorządowi itd. W tym kontekście społeczeństwo ma prawo do otrzymania maksymalnie pełnej informacji o popełnieniu przestępstwa przez osobę publiczną oraz o toczącym się przeciwko niej postępowaniu, zwłaszcza gdy jest to osoba piastująca stanowisko pochodzące z wyborów powszechnych.” (R. Koper, w: *Jawność rozprawy głównej...*, uwagi w części 3.5.1.2. *Zezwolenie udzielane przez sąd*).

Poza tym ujawnianie danych i wizerunku osób powszechnie znanych wykonujących działalność publiczną, w sytuacji gdy toczy się przeciwko nim postępowanie karne nie narusza gwarantowanej w art. 47 Konstytucji zasady ochrony prawa do prywatności, bowiem wiadomo, że osoba prywatna, która wstępuje w sferę o charakterze publicznym, musi liczyć się z osłabieniem ochrony jej prywatności (zob. L. Garlicki, w: *Konwencja o Ochronie...*, s. 645).

Wreszcie, jak wskazano wyżej, zakrywanie wizerunku osoby publicznej czy też utajnienie jej danych, w trakcie toczącego się postępowania karnego, podczas gdy opinii publicznej znane są dokładnie informacje o tej sprawie i danych sprawcy, jest - jak wskazywało wielu autorów oraz sądy - kuriozalne i nie spełnia swojej roli, co najwyżej naraża media na śmieszność. Z taką sytuacją mamy do czynienia w analizowanej sprawie. Liczne doniesienia prasowe, a także konferencje organizowane przez samego powoda, zanim doszło do wszczęcia przeciwko niemu postępowania

karnego, uzasadniają stwierdzenie, że stał się on osobą publiczną (powszechnie znaną), zarówno wskutek ujawnionych danych osobowych jak i wizerunku (zob. np. relacja z konferencji prasowej z dnia sierpnia 2012 r., opublikowana na stronie <http://www.prawo.gov.pl>):

wraz z wizerunkiem powoda; także <http://www.prawo.gov.pl>).

Kwestią zasadniczą jednak, jest taka interpretacja pojęcia osoby publicznej, wykonującej działalność publiczną, by objąć tą kategorią faktycznie wykonujące działalność publiczną osoby, ale by poza nią pozostawione zostały tzw. osoby publiczne względne, a więc takie, które przez przypadek bądź w sposób incydentalny stały się osobami powszechnie znanymi. Chodzi zatem o rozgraniczenie pojęć osoby powszechnie znanej, od pojęcia osoby publicznej wykonującej działalność publiczną.

W doktrynie i orzecznictwie wielokrotnie zajmowano się pojęciem osób publicznych. Wskazuje się, że „w przepisach dotyczących ochrony prawa do prywatności ustawodawca zastosował dwa podstawowe kryteria kwalifikacji jednostki do osób publicznych:

- 1) kryterium szersze – wykonywania działalności publicznej i
- 2) kryterium węższe – pełnienia funkcji publicznych.

Działalność publiczna może być rozumiana w znaczeniu szerszym lub węższym. W ujęciu szerszym przez działalność publiczną rozumie się pewien zakres działalności osób, które odgrywają szczególne role w społeczeństwie, tzn. osób zaangażowanych w życie polityczne, artystyczne, naukowe jak również działających charytatywnie. Natomiast w znaczeniu węższym, działalność publiczna, to zespół określonych czynności podejmowanych w związku z pełnioną funkcją publiczną (zajmowanym stanowiskiem czy wykonywanym mandatem zaufania publicznego” (J. Sieńczyło-Chlabicz, *Naruszenie prywatności osób publicznych przez prasę*, Zakamycze 2006, s. 234-235. Z orzecznictwa SN wynika z kolei, że do uznania, iż chodzi o pełnienie funkcji publicznej konieczne jest zaistnienie kumulatywne dwóch przesłanek: umocowanie normatywne oraz działanie w oparciu o środki publiczne (J. Sieńczyło-Chlabicz, *Naruszenie prywatności osób publicznych przez prasę*, Warszawa 2006, s. 240)

Zdaniem Rzecznika, z uwagi na charakter zadań, jakie wykonuje prasa oraz mniejszą potrzebę ochrony prywatności osób publicznych, należy uznać, że art. 13 ust. 2 Prawa prasowego w omawianym zakresie jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stanowisko powyższe odwołuje się także do pojęć użytych w art. 14 ust. 6 Prawa prasowego oraz art. 81 ust. 2 pkt 1 Prawa autorskiego, ponieważ dotyczy dwóch aspektów o których mowa w tych przepisach (danych i wizerunku). W konsekwencji prasa mogłaby publikować dane i wizerunek osoby publicznej, w stosunku do której toczy się postępowanie karne w zakresie pełnionej przez nią działalności publicznej w szczególności politycznej, społecznej, zawodowej. Wskazać należy, że osobą publiczną, z której działalnością publiczną wiąże się prowadzone

postępowanie, jest także powód. O ile nie budzi wątpliwości fakt, że jest on osobą publiczną, to w tym miejscu wyjaśnienia wymaga stwierdzenie odwołujące się do jego działalności publicznej. Tak jak wskazano, działalność ta dotyczy osób, które świadomie wkraczają w sferę spraw mających znaczenie dla społeczeństwa. Za taką działalność uznać należy prowadzenie działalności w formie spółki z.o.o. kierującej ofertę do nieograniczonego kręgu odbiorców, polegającą na

(zob. np. <http://www.ustawodawca.gov.pl>). Stwarzanie obywatelom okazji do powierzenia [imię], firmie, [imię] jednoznacznie wskazuje, że w przypadku powoda, ten przejaw działalności ma charakter publiczny. W efekcie tego, obywatele, niegdyś adresaci oferty kierowanej przez firmę, której prezesem zarządu był powód, mają prawo do informacji na temat prowadzonego postępowania karnego. W tego typu sytuacjach, ani prokurator, ani sąd nie powinny być dysponentami dostępu do wiadomości dotyczących spraw z zakresu życia publicznego.

Powyższe stanowisko odpowiada zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2003)13 dla Państw członkowskich w sprawie informowania o postępowaniach karnych w mediach (przyjętemu przez Komitet Ministrów 10 lipca 2003 r. podczas 848. posiedzenia zastępców ministrów). Zgodnie z zasadą 1. zawartą w załączniku do Zalecenia Rec(2003)13 opinia publiczna musi mieć możliwość otrzymywania za pośrednictwem mediów informacji na temat działań podejmowanych przez władze sądownicze i służby policyjne. Dlatego dziennikarze muszą być zawsze w stanie swobodnie relacjonować i komentować działania wymiaru sprawiedliwości, z zastrzeżeniem ograniczeń przewidzianych wyłącznie w poniższych zasadach. Nie stoi temu na przeszkodzie wynikająca z zasady 8. ochrona prywatności w kontekście toczących się postępowań karnych. Zasada ta dotyczy wszystkich podejrzanych, oskarżonych, a przekazywanie informacji o tych osobach oraz o innych stronach postępowań karnych, powinno odbywać się z poszanowaniem ich prawa do prywatności zgodnie z art. 8 Konwencji. Jak wskazano wyżej, prawo do prywatności osób publicznych, także w orzecznictwie ETPC korzysta ze słabszej ochrony niż dzieje się to w przypadku osób prywatnych. Prezentowane stanowisko odpowiada także zaleceniu ujętemu w zasadę nr 6, z której wynika, że w kontekście postępowań karnych będących w interesie publicznym lub innych postępowań karnych, które skupiają na sobie szczególne zainteresowanie społeczeństwa, władze sądownicze i służby policyjne powinny informować media o podejmowanych kluczowych działaniach, o ile nie podważa to tajności dochodzeń i śledztw policyjnych ani też nie opóźnia ani nie utrudnia osiągnięcia wyniku postępowania. W przypadkach postępowań karnych toczących się przez dłuższy okres, informacje takie należy przekazywać regularnie. O niektórych z przedstawionych zaleceń pisze J. Balcarczyk, *Prawo do wizerunku uczestników postępowania sądowego – uwagi porównawcze, zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy oraz stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42740/05_Justyna_Balcarczyk.pdf, s. 41-43. Pogląd ten

znajduje uzasadnienie w teście *Axel Springer/von Hannover (nr 2)* (pisze o nim M. Zaremba *Europejski Trybunał Ochrony...*, s. 140), zakładającym rozpoznanie okoliczności, które powinny być brane pod uwagę przy rozstrzygnięciu konfliktu swobody wypowiedzi z prawem do prywatności.

Te okoliczności to:

- „- wartość wypowiedzi dla debaty o sprawach publicznych;
- to, jak dobrze znana jest osoba, której wypowiedź dotyczy, i co jest przedmiotem tej wypowiedzi;
- wcześniejsze postępowanie wspomnianej osoby;
- sposób uzyskania informacji i jej wiarygodność, a także okoliczności wykonania zdjęć;
- zawartość, forma i następstwa publikacji;
- surowość sankcji wymierzonej sprawcy naruszenia prywatności”.

Mając na uwadze powyższe Rzecznik wnosi jak w petitum.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich