

WYROK
z dnia 18 lipca 2011 r.
Sygn. akt K 25/09

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 lipca 2011 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do sądu na wydane przez prokuratora zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 34, poz. 187, z 1990 r. Nr 29, poz. 173, z 1991 r. Nr 100, poz. 442, z 1996 r. Nr 114, poz. 542, z 1997 r. Nr 88, poz. 554 i Nr 121, poz. 770, z 1999 r. Nr 90, poz. 999, z 2001 r. Nr 112, poz. 1198, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 111, poz. 1181, z 2005 r. Nr 39, poz. 377, z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 85, poz. 459) w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do sądu na wydane przez prokuratora zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 5 września 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.; dalej: prawo prasowe) w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do sądu na wydane przez prokuratora zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77

ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik podniósł, że wpływające do niego skargi, kwestionujące prawidłowość i zgodność z prawem orzeczeń wydawanych przez prokuratora w przedmiocie zezwolenia na upublicznienie danych osobowych i wizerunku podejrzanego, uwydatniają problem braku sądowej kontroli takich rozstrzygnięć, dotyczących w sposób bezpośredni sfery konstytucyjnie chronionego prawa do życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji).

Zdaniem Rzecznika art. 13 ust. 3 prawa prasowego, w zakresie wskazanym w *petitum* wniosku, narusza konstytucyjne prawo do sądu przez zamknięcie drogi sądowej i niedopuszczenie do zewnętrznej weryfikacji decyzji procesowych prokuratora podejmowanych na etapie postępowania przygotowawczego. Rzecznik przywołał utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmujące prawo do uruchomienia stosownej procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), należy do podstawowych praw jednostki i gwarancji praworządności. Wskazał przy tym na kategoryczny zakaz zamykania ustawą sądowej drogi poszukiwania ochrony w przypadku naruszenia konstytucyjnych wolności i praw, płynący z art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Rzecznik przedstawił także szereg dalszych argumentów przemawiających za niekonstytucyjnością zaskarżonego przepisu. Podniósł, że przepis ten zawiera w swej treści zwrot niedookreślony – przesłankę „ważnego interesu publicznego”, zaś warunkiem legitymizującym użycie przez ustawodawcę pojęć niedookreślonych jest sądowa kontrola ich konkretyzacji, zapobiegająca arbitralności i nieprzewidywalności rozstrzygnięć władczych.

Kolejny zarzut pod adresem zakwestionowanego przepisu Rzecznik powiązał z niesprecyzowaniem przez ustawodawcę formy prawnej analizowanego zezwolenia. Zgodnie z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Sprawiedliwości, wyrażonym w skierowanym do Rzecznika piśmie z 13 października 2008 r. (sygn. DL-P-I0760-1/08), przepisy procedury karnej, w szczególności art. 93 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), nie obligują prokuratora do wydawania w tym przedmiocie postanowień, a w konsekwencji dopuszczają formę zarządzenia, które jest niezaskarżalne i nie wymaga uzasadnienia. Osoba dotknięta decyzją dalece ingerującą w jej prawa i wolności obywatelskie, jak w sytuacji określonej w zaskarżonym przepisie, nie ma możliwości zapoznania się z jej motywami, ani też poddania jej kontroli zewnętrznej przez organ sądowy. Rzecznik podkreślił przy tym znaczną dolegliwość wynikającą z wydania takiej decyzji, dotyczącej wszak osób korzystających z domniemania niewinności, nie wymagającej ponawiania na dalszych etapach sprawy, w tym także po wniesieniu aktu oskarżenia, skutecznej wobec wszystkich dziennikarzy i redakcji.

De lege ferenda Rzecznik zaproponował, by zgoda prokuratora na ujawnienie danych osobowych podejrzanego i upublicznienie jego wizerunku była wydawana w formie postanowienia z uzasadnieniem, na które przysługuje zażalenie do sądu.

2. Prokurator Generalny pismem z 24 września 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 13 ust. 3 prawa prasowego w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do sądu na wydane przez prokuratora zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny podzielił pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, rozwijając argumentację przedstawioną we wniosku wszczynającym niniejsze postępowanie, że decyzje prokuratora o ujawnieniu danych osobowych i wizerunku podejrzanego wydawane

na etapie śledztwa lub dochodzenia powinny zostać – z punktu widzenia wymienionych wzorców kontroli konstytucyjnej – poddane ocenie sądu. W uzasadnieniu stanowiska przywołano wcześniejsze orzeczenia Trybunału o potrzebie sądowej weryfikacji incydentalnych rozstrzygnięć prokuratorskich.

Prokurator Generalny zauważył ponadto, że rozpoznawany wniosek dotyczy w istocie pominięcia ustawodawczego, które, w odróżnieniu od zaniechania ustawodawcy, podlega kognicji Trybunału.

3. Marszałek Sejmu przedstawił swoje stanowisko w sprawie pismem z 6 listopada 2009 r., również wnosząc o stwierdzenie, że art. 13 ust. 3 prawa prasowego – w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do sądu na wydane przez prokuratora zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Marszałek przedstawił poglądy doktryny i orzecznictwo konstytucyjne związane ze stosowaniem art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, uznał kognicję Trybunału w rozpoznawanej sprawie, podnosząc że wątpliwości wnioskodawcy dotyczą uregulowania niepełnego (pomijającego), a następnie – dokonawszy analizy dostępności środków odwoławczych w postępowaniu karnym, wyraził przekonanie, że zezwolenie prokuratora w przedmiocie ujawnienia danych osobowych i wizerunku podejrzanego jest niezaskarżalne bez względu na wybraną formę decyzji (postanowienie czy zarządzenie). Marszałek stwierdził jednakże, że na gruncie obowiązujących przepisów (i w praktyce) zgoda lub odmowa prokuratora przybiera postać zarządzenia. Za nietrafny uznał pogląd, że prokurator w obecnym stanie prawnym powinien wydać postanowienie. Potwierdził, że istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest brak sądowej kontroli odwoławczej, pozostałym zarzutom przypisując jedynie charakter „wzmacniający”.

Za bezsporne Marszałek uznał ponadto, że ujawnienie danych osobowych i wizerunku podejrzanego może nieść za sobą daleko idące, niekiedy nieodwracalne, konsekwencje, zbliżone do dolegliwości spowodowanej orzeczeniem środka karnego podania wyroku do publicznej wiadomości (art. 39 pkt 8 w zw. z art. 50 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.). Skutków tych, jego zdaniem, nie może zrekompensować cywilnoprawna ochrona dóbr osobistych, przewidziana w art. 23 i art. 24 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.). Marszałek Sejmu zgodził się, że art. 13 ust. 3 prawa prasowego, w zaskarżonym zakresie, ingeruje w wartości chronione w art. 47 Konstytucji. By zatem nie doszło do naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji, zarządzenie prokuratora powinno podlegać weryfikacji na drodze sądowej w toku postępowania karnego.

II

Na rozprawę 18 lipca 2011 r. stawili się umocowani przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Na wstępie posiedzenia przedstawiciel Sejmu wystąpił z wnioskiem o odroczenie rozprawy. Uzasadnił go faktem, że Sejm na posiedzeniu 30 czerwca 2011 r. uchwalił zmianę art. 13 Prawa prasowego, polegającą na dodaniu ust. 4 o następującej treści: „Na postanowienie w przedmiocie ujawnienia danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe przysługuje zażalenie. Zażalenie na postanowienie prokuratora rozpoznaje sąd rejonowy, w którego okręgu toczy się postępowanie”. Zmiana ta czyni zadość, zdaniem posła, wnioskowi Rzecznika Praw Obywatelskich.

Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniosku. Uznał, że kontynuowanie rozprawy i wydanie wyroku w niniejszej sprawie zapewni ochronę praw osób wskazanych w art. 13 ust. 3 prawa prasowego szybciej niż realizacja inicjatywy ustawodawczej, której wynik nie jest jeszcze przesądzony, a nadto przysłużyć się może ochronie praw tych osób, co do których zgoda prokuratora została już wydana, a jeszcze nie nastąpiła publikacja ich wizerunku lub danych w mediach. Dodatkowo Trybunał podniósł, że wstrzymywanie rozpoznawania sprawy zawisłej przed nim ze względu na toczący się proces legislacyjny może być niewłaściwie wykorzystywanym precedensem w innych, mniej oczywistych sprawach.

W dalszej części rozprawy uczestnicy postępowania podtrzymali argumentację zawartą w pismach procesowych. Po uzyskaniu odpowiedzi na postawione uczestnikom postępowania pytania Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do rozstrzygnięcia i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli konstytucyjnej.

1.1. Zaskarżony przepis znajduje się w ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.; dalej: prawo prasowe, pr. pras.). Akt ten reguluje prasową działalność wydawniczą i dziennikarską (art. 7 ust. 1). W art. 13 ust. 2 prawa prasowego zawarto adresowany do dziennikarzy zakaz publikowania 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. W zakwestionowanym przez Rzecznika ustępie 3 cytowanego przepisu przewidziano upoważnienie dla właściwego prokuratora lub sądu do wydania zezwolenia, ze względu na ważny interes społeczny, na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe.

Cytowane wyżej ustępy 2 i 3 art. 13 pr. pras., analizowane łącznie, pozwalają wyróżnić dwie kategorie osób, biorących udział w postępowaniu karnym, objęte ochroną wizerunku i danych osobowych w prawie prasowym.

Do pierwszej z nich zaliczają się świadkowie, pokrzywdzeni i poszkodowani, korzystający z ochrony o charakterze bezwzględnym, której jedynie oni sami mogą się zrzec, wyrażając zgodę na publikację w prasie informacji bezpośrednio ich dotyczących. Druga kategoria obejmuje tych, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe. Również te podmioty władne są upoważnić dziennikarzy do ujawnienia ich tożsamości. Narażone są jednak na to, że takiego zezwolenia – wbrew ich woli – udzieli prasie prokurator lub sąd z uwagi na ważny interes społeczny. W tym sensie przyznana tym osobom ochronę określa się jako względną (zob. podobnie Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 18 marca 2008 r., sygn. IV CSK 474/07, OSNC Nr 6/2009, poz. 87).

Wypada dodać, że samowolne złamanie zakazu przewidzianego w art. 13 ust. 2 pr. pras. – bez zachowania trybu i przesłanek ustanowionych w ustępie 3 – jest oczywiście bezprawne i nie mieści się w ramach wolności wyrażania poglądów oraz rozpowszechniania informacji, o których stanowi art. 3a ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.). Może również narażać przedstawiciela prasy na odpowiedzialność karną z art. 241 § 1 ustawy z

dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k. – tak też: J. Sobczak [w:] *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa, 2008, teza 2 do art. 13 pr. pras., R. Koper, *Zakres obowiązywania zakazu prasowej publikacji danych osobowych i wizerunku a proces karny* (cz. I), *Palestra* Nr 7-8/2005, s. 47).

1.2. Art. 13 ust. 3 prawa prasowego na tle regulacji karnoprosesowej.

Choć analizowany przepis jest częścią ustawy regulującej status i działalność prasy, dotyczy on jednocześnie problemów wyłaniających się w toku postępowania karnego i posługuje się pojęciami właściwymi tej procedurze. Prawidłowa wykładnia zakwestionowanej normy wymaga zatem odwołania się do aparatu pojęciowego i reguł procesu karnego.

Przed przystąpieniem do bliższego przedstawienia badanego przepisu i sformułowanego zarzutu w powiązaniu z regulacją karnoprosesową, trzeba jasno zdefiniować zakres zastosowania art. 13 prawa prasowego oraz umiejscowić go na tle przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.; dalej: k.p.k.).

Szczególnego podkreślenia wymaga odmiennność celów realizowanych przez art. 13 prawa prasowego i przepisy procedury karnej. Zakwestionowana norma reguluje działalność dziennikarską. Jej podstawowym zadaniem nie jest realizacja funkcji właściwych postępowaniu karnemu. Nie sposób oczywiście wykluczyć, że publikacja prasowa danych umożliwiających identyfikację podejrzanego przysłuży się realizacji celów postępowania przygotowawczego, wymienionych w art. 297 § 1 i 2 k.p.k., na przykład ułatwi ustalenie kręgu osób pokrzywdzonych. Jednak skutek taki, jakkolwiek pożądaný, należy uznać za uboczny. Inicjatorem publikacji nie są organy postępowania przygotowawczego, lecz przedstawiciele prasy. Motywy i cel opublikowania danych osoby, przeciwko której toczy się postępowanie karne, w oparciu o art. 13 ust. 3 prawa prasowego, różnią się zatem od oczekiwanego rezultatu ich rozpowszechniania w ramach postępowania karnego na podstawie postanowienia prokuratora lub sądu o poszukiwaniu oskarżonego (podejrzanego) listem gończym (art. 278 i nast. k.p.k.). Ujawnienie tożsamości oskarżonego na podstawie zezwolenia udzielonego dziennikarzowi przez prokuratora na gruncie art. 13 ust. 3 prawa prasowego umożliwia prasie wypełnianie jej zadań społecznych (informacyjnych, publicystycznych, dokumentalnych). List gończy służy natomiast ustaleniu miejsca pobytu oskarżonego, w stosunku do którego zapadło postanowienie o tymczasowym aresztowaniu. Jakkolwiek list ten może również podlegać rozpowszechnieniu za pośrednictwem prasy, nie jest dziełem dziennikarza. Jego treść ustala wyłącznie wydający go organ (sąd lub prokurator) według precyzyjnych wytycznych kodeksowych. Podanie w liście gończym do publicznej wiadomości danych o osobie, które mogą ułatwić jej poszukiwanie, w tym personaliów, rysopisu, znaków szczególnych, miejsca zamieszkania i pracy, z dołączeniem w miarę możliwości fotografii poszukiwanego (art. 280 § 1 pkt 2 k.p.k.), oczywiście uchyla zakaz ustanowiony w art. 13 ust. 2 prawa prasowego. W treści art. 13 ust. 3 zdanie pierwsze prawa prasowego zastrzeżono zresztą, że przewidziane w ustępie 2 ograniczenie nie narusza przepisów innych ustaw. Zakaz ustanowiony w art. 13 ust. 2 prawa prasowego staje się w takiej sytuacji bezprzedmiotowy. Nabiera on natomiast znaczenia w tych wszystkich przypadkach, gdy cele i interes postępowania przygotowawczego (uzasadniające z reguły ograniczenie jawności materiałów śledztwa lub dochodzenia) pozostają w sprzeczności z misją informacyjną prasy. W takim wypadku do uchylenia zakazu publikacji danych osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, może dojść wyłącznie w trybie art. 13 ust. 3 prawa prasowego, na wniosek i dla potrzeb dziennikarza lub redakcji.

Na marginesie należy podkreślić, że publikacja listu gończego jest obowiązkiem redaktora naczelnego dziennika, nałożonym przez art. 35 ust. 2 prawa prasowego.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do konkluzji, że zakresy zastosowania art. 13 ust. 2 i 3 prawa prasowego oraz art. 278 i nast. k.p.k. są rozłączne, odrębne są bowiem funkcje pełnione przez obie regulacje, odmienne przesłanki i reżimy aplikacji.

1.3. Krąg osób objętych hipotezą art. 13 ust. 3 prawa prasowego

Zważywszy że wnioskodawca upatruje niezgodności art. 13 ust. 3 prawa prasowego z Konstytucją w stosunku do „osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze”, należy przybliżyć to pojęcie przy zastosowaniu przywoływanego już aparatu pojęciowego procedury karnej.

Formalnie rzecz ujmując, postępowanie przygotowawcze wkracza w fazę *ad personam*, czyli zaczyna toczyć się przeciwko określonej osobie, z chwilą przedstawienia jej zarzutu popełnienia przestępstwa w związku z dostatecznie uzasadnionym podejrzeniem, że to właśnie ta osoba dopuściła się czynu zabronionego. Następuje to bądź z wydaniem stosownego postanowienia (art. 313 § 1 k.p.k.), bądź też od momentu powiadomienia ustnie o treści zarzutu przed przystąpieniem do przesłuchania w charakterze podejrzanego w ramach tzw. czynności niecierpiących zwłoki (art. 308 § 2 k.p.k.) oraz w dochodzeniu (art. 325g § 1 i 2 k.p.k.). Z tą chwilą osoba ta uzyskuje przymiot strony postępowania przygotowawczego, określanej mianem „podejrzanego” (art. 71 § 1 k.p.k.). Jedynie podmioty o takim statusie należą do „osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze” w ścisłym znaczeniu.

W literaturze wypowiedany jest pogląd, by na gruncie art. 13 ust. 3 prawa prasowego kategorię „osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze” rozumieć szerzej. Ze względów celowościowych postuluje się, aby do tej grupy zaliczyć ponadto „osoby podejrzane” (por. J. Sobczak, *Prawo ...*, *op.cit.*, teza 14 do art. 13 pr. pras.), to jest takie, którym nie przedstawiono jeszcze zarzutów i co do których zachodzi jedynie przypuszczenie, że dopuściły się czynu zabronionego (zob. T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Zakamycze 2003, s. 259). „Osoby podejrzane” – w odróżnieniu od „podejrzanych” – nie mają pozycji strony, choć mogą być adresatami pewnych czynności i decyzji procesowych. Skoro zaś ustawodawca, w toku postępowania karnego, chroni wizerunek i dane osobowe podmiotu, co do którego istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, to podobną gwarancją powinien objąć osobę, co do której zachodzi jedynie przypuszczenie, że mogła dopuścić się czynu zabronionego, zbyt jeszcze słabe, by przedstawić jej zarzuty. Propozycji szerokiego ujęcia kręgu osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, nie sposób jednakże zaakceptować. Ustawodawca posłużył się kategorią czytelnie zdefiniowaną w Kodeksie postępowania karnego. Należy zatem przyjąć, że jako prawodawca racjonalny użył tego określenia w ścisłym znaczeniu, odpowiadającym wykładni literalnej i systemowej. Ponadto określeniem tym posłużył się dla opisanego wyjątku od zasady, co również przemawia za interpretacją zawężającą. Powyższe uwagi prowadzą do konkluzji, że opublikowanie w prasie wizerunku i danych osobowych osób podejrzanych dopuszczalne jest wyłącznie za ich zgodą.

Kontrolą konstytucyjną w niniejszej sprawie objęta jest więc wyłącznie sytuacja podejrzanych – w ustawowym rozumieniu tego pojęcia, zdefiniowanym w art. 71 § 1 k.p.k., co do których prokurator wydał zezwolenie na opublikowanie wizerunku i danych osobowych w trybie przewidzianym w prawie prasowym.

1.4. Brak sądowego trybu odwoławczego.

Przechodząc do weryfikacji tezy o braku możliwości zaskarżenia do sądu decyzji prokuratora wydanej na podstawie art. 13 ust. 3 prawa prasowego TK zwrócił uwagę, że zakwestionowany przepis nie stanowi samodzielnej podstawy do złożenia zażalenia. Nie dopuszcza bowiem wprost możliwości wniesienia środka odwoławczego, nie zawiera też wyraźnego odesłania do innych norm regulujących zaskarżalność czynności procesowych prokuratora w postępowaniu przygotowawczym. Stwierdzenie to nie wystarczy jednakże do ustalenia, że w omawianym wypadku ustawodawca nie przewidział trybu odwoławczego.

Mimo swoistości celów realizowanych przez prawo prasowe, zezwolenie na opublikowanie wizerunku i danych osobowych podejrzanego w oparciu o art. 13 ust. 3 prawa prasowego pozostaje czynnością procesową prokuratora podejmowaną w postępowaniu przygotowawczym, do której stosuje się również przepisy k.p.k. regulujące zaskarżanie takich czynności. Zasadne jest zatem odwołanie się do przyjętych w tym zakresie rozwiązań (podobnie P. Daniluk, *Konstytucyjność braku sądowej kontroli zezwolenia prokuratora na ujawnienie danych osobowych i wizerunku podejrzanego*, „Ius Novum” 3/2010). Powyższa konstatacja jest aktualna niezależnie od tego, w jakiej formie procesowej prokurator udzieli zezwolenia.

Art. 465 § 1 w związku z art. 466 § 1 k.p.k. nakazuje do zażeń na postanowienia i zarządzenia prokuratora stosować odpowiednio przepisy dotyczące zażeń na postanowienia sądu. Powołane normy wskazują jednoznacznie, że forma decyzji procesowej prokuratora (postanowienie czy zarządzenie) pozostaje bez wpływu na dopuszczalność jej weryfikacji w trybie odwoławczym.

Do katalogu zaskarżalnych postanowień sądu (a zatem odpowiednio: zarówno postanowień, jak i zarządzeń prokuratora) należy zaliczyć – z mocy art. 459 § 1 i 2 k.p.k. – te, które zamykają drogę do wydania wyroku, dotyczące środków zabezpieczających oraz inne, jeżeli przepis szczególny przewiduje na nie zażalenie. Zezwolenie prokuratora na ujawnienie w prasie wizerunku lub danych personalnych osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze, nie kończy postępowania w sprawie ani nie dotyczy żadnego ze środków zabezpieczających, wyliczonych w rozdziale X k.k. Zaskarżalność zezwolenia zależy tym samym od istnienia (lub braku) przepisu szczególnego, dopuszczającego zażalenie. W ocenianym wypadku decyduje o tym, jak słusznie zauważył Rzecznik Praw Obywatelskich, treść art. 13 ust. 3 prawa prasowego. W świetle cytowanych przepisów ogólnych (art. 459 w związku z art. 465 i 466 § 1 k.p.k.), by zezwolenie prokuratora na ujawnienie tożsamości osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze, podlegało weryfikacji na drodze sądowej, zakwestionowany art. 13 ust. 3 prawa prasowego musiałby przewidywać taką możliwość. Milczenie ocenianego przepisu o prawie zaskarżenia wydawanych na jego podstawie zezwoleń przesądza – w powiązaniu z art. 459 § 1 i 2 k.p.k., że zażalenie do sądu nie przysługuje.

Na marginesie jedynie można odnotować, że wprawdzie brzmienie art. 13 ust. 3 prawa prasowego nie determinuje formy zezwolenia pochodzącego od prokuratora, a poglądy przedstawicieli doktryny i praktyki bywają w tym względzie rozbieżne, przepisy prawa karnego procesowego pozwalają wnosić o potrzebie nadawania zezwoleniom rangi postanowień. Są one bowiem wydawane w toku śledztwa i dochodzenia przez prokuratora, a po wniesieniu aktu oskarżenia – przez sąd właściwy do rozpoznania sprawy (tak też Sąd Najwyższy w uchwale z 22 lutego 1990 r., sygn. V KZP 30/89, OSNKW Nr 4–6/1990, poz. 11). Sąd zaś, zgodnie z art. 93 § 2 k.p.k. – o ile ustawa nie wymaga wydania wyroku – wydaje postanowienia. W literaturze podniesiono, że czynność procesowa prokuratora, zastępująca orzeczenie sądowe w odniesieniu do postępowania przygotowawczego, winna przybierać taką samą postać, jak rozstrzygnięcie sądu. Innymi słowy, jeżeli do podjęcia

danej decyzji upoważniony jest zarówno prokurator, jak i sąd (w zależności od etapu postępowania), zachodziłaby konieczność nadania jej kształtu postanowienia (tak: T. Grzegorzczak, *Kodeks...*, *op.cit.*, s. 322, S. Steinborn [w:] J. Grajewski, L. K. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, tom 1, Warszawa 2010, wyd. II, tezy nr 3, 8 i 10 do art. 93 k.p.k., a także J. Sobczak, *Prawo...*, *op.cit.*, teza 15 do art. 13 pr. pras.). Również *rationae materiae* zarządzenie wydaje się niewystarczające.

Rozstrzygnięcie nie dotyczy spraw natury porządkowej, lecz wkracza w sferę dóbr osobistych strony postępowania karnego. W podobnych sytuacjach procesowych, jak na przykład przy udzielaniu zezwolenia przedstawicielom radia, telewizji, filmu i prasy na dokonywanie utrwań obrazu i dźwięku z przebiegu rozprawy, gdy uzasadniony interes społeczny za tym przemawia (art. 357 § 1 k.p.k.), czy przy zarządzeniu kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych (art. 237 § 2 w związku z § 1 k.p.k.), zapadają postanowienia (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 22 lutego 1990 r., sygn. V KZP 30/89). Z zasady zawierają one uzasadnienie (art. 94 § 1 pkt 5 k.p.k.). Zezwolenie prokuratora wydane na podstawie art. 13 ust. 3 prawa prasowego dotyczy podobnej sytuacji. Kwestii tej jednak Trybunał nie przesądza, gdyż do jego kompetencji nie należy sprawowanie kontroli sposobu wykładni obowiązujących przepisów, ich stosowania lub niestosowania przez sądy i inne organy orzekające w indywidualnych sprawach (tak na przykład TK w wyroku z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52). Ponadto, jak to wyżej wskazał, przesądzenie rysujących się wątpliwości jest obojętne z punktu widzenia przedstawionego rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego.

W konsekwencji, w ocenie Trybunału, właściwą formą jest postanowienie.

2. Dopuszczalność merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

Kognicja Trybunału obejmuje co do zasady orzekanie o zgodności ustaw (a zatem prawa pozytywnego) z Konstytucją. Tymczasem wnioskodawca zakwestionował brak określonej regulacji w art. 13 ust. 3 prawa prasowego, który ujawnia się na tle art. 459 § 1 i 2 k.p.k. W świetle ugruntowanego orzecznictwa (na przykład wyroku z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 216, s. 1240 i innych tam powołanych) Trybunał Konstytucyjny nie posiada uprawnienia do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, polegających na pozostawieniu określonej materii – choćby wbrew obowiązкови wynikającemu z Konstytucji – w całości poza uregulowaniem prawnym. W przeciwnym wypadku Trybunał wkraczałby w kompetencje legislatury, nakazując niejako stanowienie prawa określonej treści. Brak aktu normatywnego w systemie prawa nie może zostać poddany ocenie przy zastosowaniu wzorca konstytucyjnego. Od milczenia legislatury w danej dziedzinie stosunków społecznych należy jednakże odróżnić sytuację, w której ustawodawca zdecydował się ją unormować, lecz dokonał tego w sposób niepełny. W wypadku aktu wydanego i obowiązującego Trybunał zachowuje upoważnienie zarówno do oceny unormowań pozytywnych, jak i negatywnych – w znaczeniu pominięcia prawodawczego (por. wyrok z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU Nr 9/A/2009, poz. 138, część III, pkt 6.4. uzasadnienia i przywołane tam orzecznictwo). Zarzut niekonstytucyjności może więc wyjątkowo dotyczyć również tego, czego ustawodawca w danym akcie nie zawarł, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był zawrzeć. Decyzja Parlamentu o ingerencji w oznaczoną sferę stosunków społecznych obarczona jest bowiem odpowiedzialnością za poszanowanie wymagań konstytucyjnych.

W niniejszym postępowaniu Trybunał został powołany do zbadania art. 13 ust. 3 prawa prasowego, przepisu rangi ustawowej stanowiącego część obowiązującego porządku prawnego – w zakresie, w jakim nie reguluje on określonej kwestii, choć powinien – zdaniem wnioskodawcy – w świetle przywołanych standardów konstytucyjnych.

Analizowany brak regulacji, w ocenie Trybunału, nie nosi znamion zaniechania legislacyjnego, lecz mieści się w ramach pominięcia ustawodawczego – w kategorii uregulowania niepełnego. Podzielając niniejszym stanowisko Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, Trybunał uznał się zatem właściwym do wydania merytorycznego orzeczenia w sprawie.

3. Ocena kwestionowanego przepisu w świetle powołanych wzorców kontroli.

3.1 Dobra naruszone przez publikację.

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 pr. pras., 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. W pojęciu prywatności mieści się między innymi uprawnienie jednostki do decydowania o zasięgu informacji udostępnianych i komunikowanych innym osobom, zwane autonomią informacyjną (podobnie J. Sobczak, *Prawo do prywatności a wolność słowa i druku* [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 153, TK w wyroku z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU Nr 3/A/2006, poz. 30). Ulega ona niewątpliwie uszczupleniu w każdym wypadku, gdy decyzja o ujawnieniu informacji osobowej zapada niezależnie od woli samego zainteresowanego, pozbawiając go wpływu na kształtowanie swego wizerunku w stosunkach społecznych (por. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU Nr 11/A/2005, poz. 132).

Trybunał uznaje za bezsporne, że publikacja wyżej wymienionych danych niesie ze sobą wysokie ryzyko stygmatyzacji, zarówno dla samych podejrzanych, jak i dla ich rodzin. Przed efektem tym nie chroni domniemanie niewinności, mimo że – zgodnie z literą prawa – służy podejrzanemu aż do skazania prawomocnym wyrokiem sądu. Jak zauważył Marszałek Sejmu, negatywne skutki w środowisku społecznym bywają dotkliwe i długotrwałe, niekiedy nieodwracalne, nawet w razie późniejszego wydania wyroku uniewinniającego, a przy tym równe lub wyższe (zwłaszcza gdy w sprawie zapadł ostatecznie wyrok uniewinniający) od dolegliwości wynikającej z zastosowania środka karnego podania wyroku skazującego do publicznej wiadomości na podstawie art. 39 pkt 8 w związku z art. 50 k.k. (por. wyrok Sądu Najwyższego z 18 marca 2008 r., sygn. IV CSK 474/07, R. Koper, *Zakres...*, *op.cit.*, s. 45, M. Bransztetel, *Zasada domniemanie niewinności a media*, „Prokuratura i Prawo” Nr 9/2006, s. 46-54).

Wymienione na wstępie tej części rozważań wartości: życie prywatne, rodzinne, cześć i dobre imię, podlegają ochronie prawnej z mocy art. 47 Konstytucji. W razie ich naruszenia każdy ma możliwość poszukiwania ochrony na drodze sądowej. Konstytucja nakłada też na władze publiczne, odpowiadające owemu prawu, ograniczenia i obowiązki w postaci: zakazu zamykania tej drogi ustawą (zob. pkt 2.1.) oraz zapewnienia realizacji prawa do sądu z zachowaniem odpowiednich standardów (zob. 2.2.).

3.2. Ocena zakwestionowanego przepisu w świetle art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Wyrażony w art. 77 ust. 2 Konstytucji zakaz zamykania ustawą drogi sądowej do dochodzenia gwarantowanych konstytucyjnie wolności lub praw ma charakter bezwzględny. Dyspozycja tego przepisu znajduje zastosowanie oczywiście nie tylko w wypadkach, gdy ustawa wyłącza wprost prawo do zainicjowania postępowania przed

sądem, lecz również – i w praktyce głównie – wtedy, gdy mimo braku wyraźnego wyłączenia, przepis ustawy lub znajdująca się w niej luka prawna prowadzą do identycznego rezultatu. Ostatnia z wymienionych sytuacji zaistniała na gruncie zaskarżonego art. 13 ust. 3 prawa prasowego. Jak stwierdzono powyżej, odwołanie się do organu sądowego od decyzji prokuratora możliwe byłoby jedynie, gdyby przepis ten dopuszczał wniesienie stosownego zażalenia. Nie przewiduje on jednak środka odwoławczego, mimo że zezwolenie na ujawnienie tożsamości podejrzanego na forum publicznym narusza dobra konstytucyjnie chronione. Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdza, że – po pierwsze – artykuł 77 ust. 2 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjnej, po drugie zaś, że wynik tej kontroli wskazuje na naruszenie normy konstytucyjnej.

Regulacji ustawowej sprzecznej z zastosowanym tu wzorcem nie może legitymizować powołanie art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczającego, w określonych wypadkach, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Prawo do sądu, jak pozostałe prawa i wolności konstytucyjne, nie ma charakteru absolutnego i co do zasady swoboda korzystania z niego może zostać okrojona ustawą zwykłą, pod warunkiem poszanowania zasady proporcjonalności, wywodzonej w tym zakresie z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednakże – w odróżnieniu od pozostałych wolności i praw statutowanych w Konstytucji oraz poddanych jej reżimowi – zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu ukształtowany jest w sposób szczególny. Ewentualne uszczuplenie tego prawa nie może bowiem podważać gwarancji płynącej z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Innymi słowy, ograniczenia w zakresie realizacji prawa do sądu nie mogą być tego rodzaju, by pozbawiły jednostkę ochrony sądowej w sytuacji naruszenia pozostałych wolności i praw rangi konstytucyjnej. W tym sensie art. 77 ust. 2 Konstytucji wyznacza, obok art. 31 ust. 3 Konstytucji, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu.

W rezultacie należy stwierdzić, że konieczność respektowania w demokratycznym społeczeństwie wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, takich jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, środowisko, zdrowie i moralność publiczna, wolności i prawa innych osób, nie uzasadnia zamknięcia jednostce drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw, objętych zakresem zastosowania art. 77 ust. 2 Konstytucji. Art. 31 ust. 3 Konstytucji może natomiast uzasadniać pewne ograniczenia ochrony sądowej, przejawiające się w odmiennym ukształtowaniu zasad postępowania w stosunku do ogólnych reguł proceduralnych (por. wypowiedzi TK m.in. w wyroku z 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07, OTK ZU Nr 6/A/2008, poz. 102 i z 14 marca 2005 r., sygn. K 35/04, OTK ZU Nr 3/A/2005, poz. 23, a także P. Wiliński [w:] A. Błachnio-Parzych, J. Kosonoga, H. Kuczyńska, C. Nowak, P. Wiliński, *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, Warszawa 2009, tezy 653 i nast.). Niezasadne jest zatem poszukiwanie usprawiedliwień dla ograniczenia dostępu do sądu w potrzebie poszanowania konkurencyjnych wartości, jak wolność prasy, wypowiedzi, czy prawo do informacji (art. 14 i art. 54 Konstytucji), gdy doszło do naruszenia konstytucyjnie gwarantowanych wolności lub praw (do prywatności, czci, dobrego imienia). W tym ostatnim wypadku każdy powinien dysponować możliwością żądania ochrony prawnej na drodze sądowej.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że art. 77 ust. 2 Konstytucji występuje w podwójnej roli. Z jednej strony sam wyraża jedno z konstytucyjnych praw podmiotowych (prawo do sądu), z drugiej zaś – stanowi gwarancję ochrony wszystkich innych praw i wolności konstytucyjnych przed ich naruszeniem. Występując w drugiej ze wskazanych tu ról, przepis ten wyklucza jakiegokolwiek ograniczenia w dostępie do sądu, nawet przy spełnieniu warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.3. Zastosowanie wzorca zawartego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Bezwzględny zakaz zamykania ustawą drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, wyrażony w art. 77 ust. 2, pozostaje w ścisłym związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Stwierdzenie naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji, polegającego na zamknięciu drogi sądowej poszukiwania ochrony naruszonych wolności i praw, zawsze oznacza jednocześnie, że doszło do pozbawienia jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wypada przy tym zauważyć, że nie można mówić o zależności odwrotnej. Naruszenie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie musi pociągać za sobą pogwałcenia art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Stwierdzenie naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji w niniejszej sprawie nie czyni jednakże zbędnym orzekania w przedmiocie zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji, powołanym przez wnioskodawcę jako równorzędny wzorzec kontroli. Przepis ten wprowadza bowiem także nowe treści normatywne, istotne dla pełnej oceny zgodności art. 13 ust. 3 prawa prasowego z Konstytucją.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji posługuje się niezdefiniowanym konstytucyjnie pojęciem „sprawy”. Trybunał przypisuje mu znaczenie autonomiczne, wypracowane na gruncie Konstytucji, w oderwaniu od wykładni funkcjonującej w poszczególnych gałęziach prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Taka interpretacja pozwala kategorią tą objąć szeroko pojęty wymiar sprawiedliwości, przez który z kolei należy rozumieć wszystkie przypadki rozstrzygania o prawach danego podmiotu (nie tylko o prawach rangi konstytucyjnej) w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej, na podstawie całokształtu obowiązującego prawa materialnego, z wyłączeniem jedynie sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego. Nie ulega wątpliwości, że zezwolenie przez prokuratora na ujawnienie w prasie wizerunku i danych osobowych podejrzanego jest sprawą w przedstawionym rozumieniu.

Jak stwierdzono powyżej, warunkiem podstawowym i koniecznym umożliwienia jednostce realizacji opisanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu znaczenia nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu: odpowiednio ukształtowana procedura sądowa, zgodna z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego, tj. do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, odpowiednio ukształtowany ustrój i pozycja organów orzeczniczych (tak też TK w wyrokach: z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU Nr 9/A/2007, poz. 108, s. 1350 i nast. oraz z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU Nr 7/A/2009, poz. 113, s. 1186-1187). W literaturze przedmiotu zaprezentowano pogląd, że art. 77 ust. 2 Konstytucji pełni funkcję gwarancyjną wobec materialnego prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1. Przemawia za tym usytuowanie redakcyjne art. 77 ust. 2 i jego orientacja na sytuację „naruszenia” wolności lub praw (tak L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, tezy do art. 77, s. 23-24). Podczas gdy art. 45 ust. 1 Konstytucji formułuje prawo do sądu pozytywnie, art. 77 ust. 2 stoi na straży tego prawa od strony negatywnej, wprowadzając zakaz zamykania ustawą drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw. O ile jednak art. 45 ust. 1 dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także przewidzianych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), o tyle art. 77 ust. 2 obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. Ograniczenie prawa do sądu w sprawach regulowanych w art. 77 ust. 2 mogłoby wynikać wyłącznie wprost z Konstytucji. W tym znaczeniu stanowi on regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji

(Trybunał nawiązuje w powyższym zakresie do swojej utrwalonej linii orzeczniczej – zob. np. wyroki: z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU Nr 3/1999, poz. 36 s. 208-209 oraz z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 50, s. 300, a także: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” z. 11-12/1997).

Po tych uwagach natury ogólnej, wypada podkreślić, że zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji „prawo do sądu” oznacza uznanie dla ostatecznego określenia statusu prawnego jednostki przez sąd nie tylko w przypadkach naruszenia jej praw i wolności, o których stanowi art. 77 ust. 2 Konstytucji, lecz również – co istotne w niniejszej sprawie – także w razie obawy wystąpienia takiego naruszenia.

O ile zatem art. 77 ust. 2 Konstytucji gwarantuje ochronę w sytuacji zaistniałego już naruszenia konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw, o tyle art. 45 ust. 1 Konstytucji zapewnia prawo do sądu w szerszym zakresie – także w razie ich zagrożenia. Publikacja danych osobowych i wizerunku w warunkach art. 13 ust. 3 prawa prasowego zawsze w pewnym stopniu narusza sferę życia prywatnego podejrzanego. Brak wyszczególnienia w komentowanym artykule sytuacji, w których jednostka mogłaby zaangażować sąd w swojej sprawie, oznacza oczywiście zezwolenie na takie zaangażowanie w każdym wypadku, według jej swobodnej oceny. Wobec tego prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy pozytywny obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego (podobnie P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, tezy do art. 45, s. 1-2, tak też TK w postanowieniu z 13 czerwca 2011 r. sygn. SK 26/09, OTK ZU Nr 5/A/2011, poz. 46). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał uznał to za standard w postępowaniu przygotowawczym (por. wyroki z 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07, s. 1044 oraz z 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, OTK ZU Nr 3/A/2004, poz. 20, s. 292-293). Nie kwestionując znaczenia ustrojowych zmian, związanych z wyodrębnieniem prokuratury i usamodzielnieniem urzędu Prokuratora Generalnego, wynikających z ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375, ze zm.), powyższy pogląd wpisuje się w postulat natury ogólnej zapewnienia sądowej kontroli aktów organów władzy publicznej godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności i prawa.

Jak słusznie zauważył Rzecznik Praw Obywatelskich, za potrzebą zewnętrznej kontroli rozstrzygnięć prokuratorskich na gruncie art. 13 ust. 3 prawa prasowego przemawia również użycie w tym przepisie przesłanki „ważnego interesu społecznego”. Wykładnia pojęć nieostrych, otwierających duże możliwości interpretacyjne, powinna podlegać weryfikacji przez sąd, zwłaszcza gdy jej wynik kształtuje sferę praw i wolności jednostki chronionych konstytucyjnie. Badanie przez sądy – organy z założenia niezależne, bezstronne i niezawisłe – prawidłowości stosowania w praktyce niedookreślonych zwrotów ustawowych służy ujednoliceniu sposobu ich rozumienia, a w konsekwencji zapobiega nieprzewidywalności rozstrzygnięć zapadających w indywidualnych sprawach. Wyjątkowego znaczenia gwarancja ta nabiera w obszarze szeroko rozumianego prawa karnego, na co Trybunał zwracał już uwagę, formułując dyrektywę sądowej kontroli interpretacji pojęć blankietowych we wcześniejszych orzeczeniach (tak na przykład w wyroku z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU Nr 6/A/2005, poz. 67).

Potrzeba sądowej weryfikacji decyzji procesowej prokuratora o ujawnieniu danych podejrzanego dyktowana jest również pozostawioną temu organowi swobodą oznaczenia zakresu przedmiotowego wydawanych zezwoleń. Organ postępowania przygotowawczego może regulować warunki publikacji, jak również ograniczyć rodzaj i ilość informacji przeznaczonych do udostępnienia szerszej publiczności, co również winno być poddane mechanizmowi kontroli zapobiegającemu dowolności i arbitralności.

Otwarcie dostępu do sądu uruchomiłoby także kontrolę prawidłowości wyważenia przez prokuratora krzyżujących się interesów: indywidualnego (podejrzanego, objętego domniemaniem niewinności) i grupowego (społeczeństwa uprawnionego do pozyskiwania informacji). Pozwalałaby ona sprawdzić, czy u podstaw zgody na ujawnienie danych osobowych i wizerunku podejrzanego legły wystarczająco doniosłe racje, jak chociażby potrzeba zapobieżenia dalszej przestępczej działalności podejrzanego, ustalenia przez organy ścigania nowych faktów i pozyskania dowodów, realizacja funkcji wychowawczej postępowania karnego, ostrzeżenie i uspokojenie opinii publicznej (por. J. Sobczak, *Prawo..., op.cit.*, teza 2 do art. 13 pr. pras.).

W świetle powyższych rozważań, Trybunał uznał zasadność zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, wyrażającego się w pozbawieniu jednostki przez ustawę, a ściślej – pominięcie ustawodawcze, dostępu do sądu celem obrony konstytucyjnie gwarantowanych praw lub wolności w sytuacji ich zagrożenia lub naruszenia na skutek czynności organu ścigania. Dlatego też Trybunał stwierdził, że art. 13 ust. 3 prawa prasowego w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do sądu na wydane przez prokuratora zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.