**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 25 stycznia 2017 r.

**Adam Bodnar**

**Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dostępu mediów do Trybunału Konstytucyjnego**

W komunikacie umieszczonym na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego zapowiedziano wydanie przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zarządzenia dotyczącego nowych zasady współpracy Trybunału z mediami (<http://trybunal.gov.pl/wiadomosci/uroczystosci-spotkania-wyklady/art/9525-komunikat-w-sprawie-dostepu-mediow-do-prac-trybunalu-konstytucyjnego/>). Trybunał przypominał, że standard rozprawy publicznej zapewniony jest poprzez umożliwienie obywatelom udziału w rozprawie w charakterze publiczności. Jednocześnie podkreślono w nim, że Trybunał podwyższył ten standard zapewniając równocześnie:

* Możliwość obserwacji przebiegu rozprawy za pośrednictwem transmisji dostępnej na stronie internetowej Trybunału;
* Możliwość uzyskania nagrania z publicznej rozprawy w trybie pytania o udzielenie informacji publicznej;
* **Obecność dziennikarzy w sali rozpraw podczas rozprawy z wyłączeniem możliwości fotografowania i filmowania;**
* Organizowanie konferencji prasowych po rozprawie na wniosek dziennikarzy.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył przy tym, że fotografowanie i filmowanie przebiegu rozprawy przez dziennikarzy będzie możliwe w przypadkach uzasadnionych wagą sprawy, na wniosek zainteresowanej redakcji. **Wątpliwości Rzecznika budzi właśnie kwestia zakazu filmowania i fotografowania. W ocenie Rzecznika stwarza on możliwość arbitralnej dyskryminacji odnośnie tego, kto i kiedy będzie mógł to robić.**

**W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przypomnieć o standardach odnoszących się do relacji mediów oraz sądów i trybunałów**.

Art. 54 Konstytucji RP stanowi, że każdemu zapewnia się wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Przepis ten rozwija postanowienie art. 14 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Z kolei art. 61 polskiej Konstytucji gwarantuje dostęp do informacji publicznej: obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Pojęcie władzy „publicznej” w rozumieniu konstytucyjnym obejmuje wszystkie władze publiczne – władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

Konstytucja RP gwarantując obywatelom prawo do uzyskiwania informacji publicznej obejmuje nim dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2). **Zdaniem Rzecznika podstawą dla objęcia zakresem prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a do takich organów z pewnością należy zaliczyć sądy i trybunały oraz osoby wchodzące w ich skład, uprawnienia do rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2) wynika z treści art. 45 Konstytucji, który statuuje zasadę jawności postępowań sądowych.** Zgodnie z powołanym przepisem, „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.” Zatem Konstytucja RP stanowi, że wyłączenie jawności postępowania jest możliwe jedynie w wyjątkowych przypadkach, wyraźnie wskazanych w art. 45 ust. 2 Konstytucji.

Pojęcie jawności postępowania sądowego wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny wskazując na dwa znaczenia tego typu jawności. Pierwsze z nich – jawność dla publiczności, oznacza możliwość wstępu publiczności na sądowe rozprawy. Drugie znaczenie to jawność dla stron, czyli możliwość uczestniczenia stron w czynnościach procesowych. Na gruncie art. 45 ust. 2 Konstytucji RP właściwe jest pierwsze rozumienie, jednak nie wyklucza to znaczenia drugiego (wyrok TK z dnia 11 czerwca 2002 r. o sygn. akt SK 5/02). Zasada jawności ma więc swój aspekt wewnętrzny i zewnętrzny.

W świetle powyższego należy uznać, że **informacja o przebiegu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym powinna odpowiadać wskazanym wyżej wymogom wynikających z konstytucyjnej zasady jawności**. Co więcej, w ocenie Rzecznika, informacja o czynnościach podejmowanych przez sędziów będących funkcjonariuszami publicznymi, ma charakter informacji publicznej.

Nie można jednak zapomnieć, że w rozprawie przez sądem biorą udział strony postępowania oraz inne osoby zainteresowane w charakterze publiczności. Zakres ochrony prywatności takich osób jest znacznie szerszy niż w stosunku do osób wykonujących władzę publiczną. Jeśli chodzi o postępowanie karne, które toczy się przed sądami powszechnymi, to kwestia rejestracji przebiegu rozprawy przez obywateli uregulowana została w art. 357 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 1749). Zgodnie z powołanym przepisem, sąd zezwala przedstawicielom środków masowego przekazu na dokonywanie za pomocą aparatury utrwaleń obrazu i dźwięku z przebiegu rozprawy. Sąd może określić warunki udziału przedstawicieli środków masowego przekazu w rozprawie. Jeżeli ze względów techniczno-organizacyjnych obecność przedstawicieli środków masowego przekazu utrudnia przebieg rozprawy, sąd ogranicza liczbę przedstawicieli środków masowego przekazu na sali rozprawy i wskazuje uprawnionych do dokonywania za pomocą aparatury utrwaleń obrazu i dźwięku z przebiegu rozprawy według kolejności zgłoszeń lub na podstawie losowania. Sąd zarządza opuszczenie sali rozprawy przez przedstawicieli środków masowego przekazu, którzy zakłócają przebieg rozprawy. osoby. Umożliwienie każdemu niczym nieograniczonej możliwości nagrywania obrazu i dźwięku z rozprawy mogłoby w określonych sytuacjach zagrażać prawu do prywatności osób występujących przed sądem w charakterze strony lub obserwatora rozprawy. Stąd też, w wyjątkowych wypadkach, gdy należy się obawiać, że obecność przedstawicieli środków masowego przekazu mogłaby oddziaływać krępująco na zeznania świadka, przewodniczący może zarządzić opuszczenie sali rozprawy przez przedstawicieli środków masowego przekazu na czas przesłuchania danej osoby.

Jeśli chodzi o postępowanie cywilne, to ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1822; dalej jako: k.p.c.) nie reguluje w sposób jednoznaczny i bezpośredni rejestracji posiedzenia sądowego.

Na gruncie przepisów k.p.c. ustawodawca wyraźnie przewiduje okoliczności wyłączenia jawności. Sąd z urzędu zarządza odbycie całego posiedzenia lub jego części przy drzwiach zamkniętych, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża porządkowi publicznemu lub moralności lub jeżeli mogą być ujawnione okoliczności objęte ochroną informacji niejawnych (art. 153. § 1 k.p.c.) Sąd na wniosek strony zarządza odbycie posiedzenia lub jego części przy drzwiach zamkniętych, gdy mogą być ujawnione okoliczności stanowiące tajemnicę jej przedsiębiorstwa (art. 153 § 11 k.p.c.). Sąd może ponadto zarządzić odbycie posiedzenia lub jego części przy drzwiach zamkniętych na wniosek strony, jeżeli podane przez nią przyczyny uzna za uzasadnione lub jeżeli roztrząsane być mają szczegóły życia rodzinnego. Postępowanie dotyczące tego wniosku odbywa się przy drzwiach zamkniętych. Postanowienie w tym przedmiocie sąd ogłasza publicznie (art. 153 § 2 k.p.c.).

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego.

W zasadach relacjonowania procesów sądowych przez media zwraca się uwagę na związane z tym zagrożenia dla prywatności uczestników tych postępowań (w szczególności w sprawach karnych), które mogą stanowić uzasadnienie dla ograniczenia korzystania przez dziennikarzy z tego uprawnienia. Zdaniem **Rzecznika, odmienność funkcji sądów powszechnych oraz Trybunału Konstytucyjnego (sądu prawa) w demokratycznym państwie prawnym, przemawia jednak za zróżnicowaniem standardu odnoszącego się do zasad udziału dziennikarzy w postępowaniach przed tymi organami. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym bowiem – odmiennie niż w postępowaniach przed sądami powszechnymi – nie można, co do zasady mówić o takim zagrożeniu, ponieważ Trybunał – w przeciwieństwie do sądów powszechnych – nie zajmuje się wymierzaniem sprawiedliwości, a więc rozstrzyganiem konfliktów pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, których prawo do prywatności może zostać naruszone. Orzeczenia Trybunału odnoszące się do kontroli konstytucyjności obowiązującego prawa dotyczą co do zasady sfery publicznej; często odnoszą się również do funkcjonowania państwa i jego organów.** **Ponadto, informacja o przebiegu rozprawy, a w szczególności o czynnościach podejmowanych przez sędziów będących funkcjonariuszami publicznymi, ma charakter informacji publicznej. Uzasadnia to, w ocenie Rzecznika, pełniejszy zakres dostępu dziennikarzy do dokumentowania przebiegu rozpraw i posiedzeń przed Trybunałem**[[1]](#footnote-1)**.**

Należy także przypomnieć, że środki masowego przekazu (dziennikarze prasy, radia, TV, itd.) pełnią szczególną rolę w realizacji prawa do informacji publicznej, o którym mowa w art. 61 Konstytucji. Z okoliczności, iż **dziennikarze gromadzą informację w celu ich upowszechnienia w interesie publicznym**, wynikają określone konsekwencje. Jedną z nich jest właśnie adresowana do wszystkich przedstawicieli władzy publicznej **dyrektywa szczególnych ułatwień dla dziennikarzy w gromadzeniu informacji**[[2]](#footnote-2)**.** Słusznie zwróciła uwagę w swoim stanowisku z dnia 11 stycznia 2017 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, że sama obecność dziennikarzy w sali rozpraw podczas rozprawy z wyłączeniem możliwości fotografowania i filmowania uniemożliwiałaby przygotowanie relacji „na żywo” oraz opóźniałaby przygotowanie relacji z wykorzystaniem zapisu przekazywanego przez Trybunał Konstytucyjny. Zgodzić się należy również z tezą, że wybór formy relacjonowania (fotografia, filmowanie) powinien zostać pozostawiony do uznania dziennikarza[[3]](#footnote-3).

Reasumując, prawo do prywatności stron i uczestników postępowań sądowych, zwłaszcza w sprawach karnych może stanowić uzasadnioną przyczynę ograniczenia prawa dziennikarzy do relacjonowania procesów sądowych przed sądami powszechnymi. Sytuacja taka nie zachodzi jednak w przypadku postępowań, które toczą się przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na odmienną naturę spraw rozstrzyganych przez Trybunał. Podstawy takiej nie może, w ocenie Rzecznika, stanowić założenie, iż obecność dziennikarzy na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym „spowoduje chaos i nie będzie sprzyjać spokojnemu rozpoznaniu sprawy”[[4]](#footnote-4).

**Jak wykazano powyżej, ze względu na funkcję, jaką pełni Trybunał Konstytucyjny w demokratycznym państwie prawa oraz z uwagi na rolę dziennikarzy, jako pośredników w przekazywaniu opinii publicznej informacji o działaniach organów władzy publicznej, wprowadzenie ograniczeń w dostępie mediów do relacjonowania przebiegu posiedzeń i rozpraw Trybunału Konstytucyjnego nie znajduje uzasadnienia, a więc stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP) oraz wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 Konstytucji RP).**

Niezależnie od powyższego, wydaje się, że istotą problemu w przedmiotowej **sprawie** nie jest samo prawo, ponieważ ani przepisy Konstytucji RP, ani przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosowane odpowiednio do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie zakazują rejestrowania rozpraw, ani tej możliwości nie ograniczają (choć mogłoby zapewnić gwarancję dla osób chcących zarejestrować rozprawę). Zdaniem Rzecznika **istotą problemu w tej sferze działania państwa jest deficyt kultury jawności, który negatywnie wpływa na praktykę stosowania obowiązującego prawa**[[5]](#footnote-5).

1. Zob. też B. Mendyk, *Kilka słów o jawności rozpraw i ochronie danych osobowych w sądach i trybunałach*, [http://bartoszmendyk.natemat.pl/198875,kilka-slow-o-jawnosci-rozpraw-i-ochronie-danych-osobowych-w-sadach-i-trybunalach](http://bartoszmendyk.natemat.pl/198875%2Ckilka-slow-o-jawnosci-rozpraw-i-ochronie-danych-osobowych-w-sadach-i-trybunalach), data dostępu; 24 stycznia 2017 r. [↑](#footnote-ref-1)
2. M. Fazan, *Projekty ustaw o dostępie do informacji nie mają szans na uchwalenie*, „Prawo i Życie” 2001, nr 1, s. 47. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Stanowisko Helsińskiej Fundacjo Praw Człowieka w sprawie ograniczeń relacjonowania rozpraw odbywających się przed Trybunałem Konstytucyjnym*, http://www.hfhr.pl/stanowisko-hfpc-w-sprawie-oraniczen-relacjonowania-rozpraw-odbywajacych-sie-przed-trybunalem-konstytucyjnym/ , data ostatniego dostępu: 24 stycznia 2017 r. [↑](#footnote-ref-3)
4. J. Przyłębska dla Programu Pierwszego Polskiego Radia; za:http://www.tvn24.pl/nowa-prezes-tk-wprowadza-ograniczenia-w-relacjonowaniu-rozpraw,705915,s.html, data ostatniego dostępu: 24 stycznia 2017 r. [↑](#footnote-ref-4)
5. Podobnie: opinia Stowarzyszenie Sieć obywatelska - Watchdog Polska, <http://siecobywatelska.pl/co-sady-sadza-o-rejestrowaniu-rozpraw/>, data ostatniego dostępu: 24 stycznia 2017 r. [↑](#footnote-ref-5)