

# **WYROK W STRASBURGU TO NIE KONIEC!**

Raport na temat wykonywania wyroków  
Europejskiego Trybunału Praw Człowieka



# **WYROK W STRASBURGU TO NIE KONIEC!**

Raport na temat wykonywania wyroków  
Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Warszawa, listopad 2018 r.

## Wydawca



Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
ul. Zgoda 11  
00-018 Warszawa

## Redakcja naukowa

dr Piotr Kładoczny  
Katarzyna Wiśniewska

## Autorzy

**Jacek Biały** – rozdział VII d  
**Dominika Bychawska-Siniarska** – rozdziały II, III, VIII  
**dr Barbara Grabowska-Moroz** – rozdział IV  
**Jarosław Jagura** – rozdział VII a, b, c  
**Adam Klepczyński** – rozdział VI a  
**dr Piotr Kładoczny** – wstęp  
**dr Marcin Szwed** – rozdział Va, VI b  
**Katarzyna Wiśniewska** – rozdział V b  
**Marcin Wolny** – V b

## Projekt graficzny i skład

Marta Borucka

## Ikony wykorzystane w grafice, s. 15:

Freepik / [www.flaticon.com](http://www.flaticon.com)

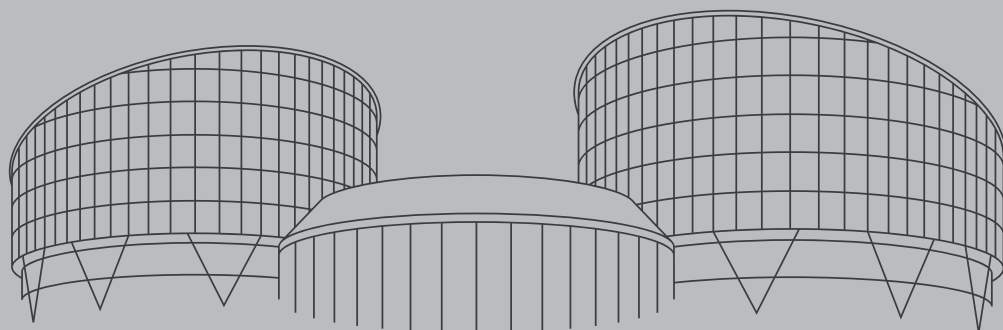
Zachęcamy do zapoznania się z pierwszą edycją Raportu, którą HFPC opublikowała w marcu 2017 r. Raport (wyłącznie w wersji angielskiej) dostępny jest pod adresem:  
<http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/03/Raport-implementacja-ETPC-10-03-2017.pdf>.

Wydanie I

Warszawa, listopad 2018 r.

ISBN: 978-83-62245-73-4

# 25 lat z Europejską Konwencją Praw Człowieka w Polsce



**1145** wyroków Europejskiego Trybunału  
Praw Człowieka dotyczących Polski

**958** wyroków, w których Trybunał  
stwierdził naruszenie Konwencji.

**130** postępowań dotyczących Polski i innych państw  
Rady Europy, w których HFPC zwracała się do ETPC

**70** skarg HFPC złożonych do ETPC  
w sprawach dotyczących Polski

**31** opinii przyjaciela sądu HFPC złożonych  
w polskich sprawach przed Trybunałem

**20** razy HFPC występowała do Komitetu Ministrów Rady Europy  
w sprawie wykonywania wyroków Trybunału przez Polskę

## Helsińska Fundacja Praw Człowieka

---

**Helsińska Fundacja Praw Człowieka** (HFPC) jest utworzoną w 1989 r. przez członków Komitetu Helsińskiego w Polsce organizacją pozarządową, której misją jest rozwijanie standardów i kultury praw człowieka w Polsce i poza jej granicami. Od 2007 r. HFPC ma status konsultacyjny przy Radzie Społeczno-Gospodarczej ONZ (ECOSOC). HFPC promuje rozwój praw człowieka poprzez działania edukacyjne, programy prawne, a także współuczestnictwo w opracowywaniu międzynarodowych projektów badawczych.

W HFPC działa **Program Spraw Precedensowych**, w ramach którego Helsińska Fundacja Praw Człowieka przystępuje do strategicznie ważnych postępowań sądowych i administracyjnych lub je rozpoczyna. Szczególną uwagę w działalności Programu zwracają międzynarodowe organy ochrony praw człowieka. Poprzez swoje uczestnictwo w tych postępowaniach Program dąży do uzyskania przełomowych wyroków, zmieniających praktykę lub przepisy prawne w konkretnych kwestiach prawnych budzących poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw człowieka.

Ponadto HFPC jest członkiem założycielem międzynarodowej organizacji pozarządowej, **European Implementation Network** (dalej: EIN), której celem jest promowanie zaangażowania organizacji pozarządowych w proces wykonywania wyroków na szczeblu strasburskim<sup>1</sup>. Organizacja została powołana w 2017 r. i ma siedzibę w Strasburgu. EIN organizuje regularnie szkolenia dla organizacji pozarządowych i adwokatów z procedur wykonywania wyroków przed Komitetem Ministrów. W ramach EIN powstał pierwszy podręcznik, który w sposób kompleksowy omawia zakres możliwego zaangażowania organizacji pozarządowych w proces wykonywania wyroków, jak również wskazuje, co powinno się znajdować w stanowiskach opracowywanych przez organizacje pozarządowe na podstawie artykułu 9 Regulaminu<sup>2</sup>. HFPC jest członkiem zarządu EIN.

---

1 Strona domowa organizacji: <http://www.einnetwork.org/>.

2 Podręcznik dostępny jest na: <https://static1.squarespace.com/static/55815c4fe4b077ee5306577f/t/5b9a2d1dc2241b0df20e3e54/1536830763149/Handbook-EIN-Web-FINAL-compress.pdf>.

# Spis treści

---

<b>Streszczenie</b> .....	9
<b>I. Wstęp</b> .....	11
<b>II. Wstęp o instytucjonalnym systemie wykonywania wyroków w Polsce</b> .....	13
<b>III. Wykonanie wyroków ETPC przed Komitetem Ministrów</b> .....	15
<b>IV. Wykonanie wyroków stwierdzających naruszenie zakazu tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania</b> .....	16
Wyrok ETPC z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie <i>Al Nashiri przeciwko Polsce i Abu Zubaydah przeciwko Polsce</i> , skargi nr 28761/11, 7511/13 .....	16
1. Linia czasu .....	16
2. Opis sprawy .....	17
3. Wyrok ETPC .....	17
4. Działania podjęte przez władze krajowe .....	17
5. Rekomendacje HFPC .....	18
<b>V. Wykonanie wyroków stwierdzających naruszenie prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego</b> .....	19
A. Wyrok ETPC z dnia 16 października 2012 r. w sprawie <i>Kędzior przeciwko Polsce</i> , skarga nr 45026/07 .....	19
1. Linia czasu .....	19
2. Opis sprawy .....	20
3. Wyrok ETPC .....	21
4. Działania podjęte przez władze krajowe .....	21
B. Wyrok ETPC z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie <i>Grabowski przeciwko Polsce</i> , skarga nr 57722/12 .....	22
1. Linia czasu .....	22
2. Opis sprawy .....	23
3. Wyrok ETPC .....	23
4. Działania podjęte na gruncie krajowym .....	24
5. Rekomendacje HFPC .....	24
<b>VI. Wykonanie wyroków stwierdzających naruszenie prawa do rzetelnego postępowania sądowego</b> .....	25
A. Wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie <i>Rutkowski i inni przeciwko Polsce</i> (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11) .....	25
1. Linia czasu .....	25
2. Opisy spraw objętych wyrokiem .....	26
3. Wyrok ETPC .....	27

4. Działania podjęte przez władze krajowe .....	28
5. Ostatnie decyzje Komitetu Ministrów .....	29
6. Rekomendacje HFPC .....	30
<b>B. Wyrok ETPC w z dnia 1 lutego 2005 r. w sprawie <i>Beller przeciwko Polsce</i>, skarga nr 51837/99 .....</b>	<b>30</b>
1. Linia czasu .....	30
2. Opis sprawy .....	31
3. Wyrok ETPC .....	31
4. Działania podjęte przez władze krajowe .....	32
<b>VII. Wykonanie wyroków stwierdzających naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego .....</b>	<b>33</b>
<b>A. Wyrok ETPC z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie <i>Tysiąc przeciwko Polsce</i>, skarga nr 5410/03 .....</b>	<b>33</b>
1. Linia czasu .....	33
2. Opis sprawy .....	34
3. Wyrok ETPC .....	34
<b>B. Wyrok ETPC z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie <i>R. R. przeciwko Polsce</i>, skarga nr 2761/04 .....</b>	<b>34</b>
1. Linia czasu .....	34
2. Opis sprawy .....	35
3. Wyrok ETPC .....	35
<b>C. Wyrok ETPC z dnia 30 października 2013 r. w sprawie <i>P. i S. przeciwko Polsce</i>, skarga nr 57375/08 .....</b>	<b>36</b>
1. Linia czasu .....	36
2. Opis sprawy .....	37
3. Wyrok ETPC .....	37
4. Działania podjęte przez władze krajowe .....	37
5. Ocena wykonania wyroków i rekomendacje HFPC .....	38
<b>D. Wyrok ETPC z dnia 10 kwietnia 2018 r. w sprawie <i>Bistieva i inni przeciwko Polsce</i>, skarga nr 75157/14 .....</b>	<b>39</b>
1. Linia czasu .....	39
2. Opis sprawy .....	40
3. Wyrok ETPC .....	40
4. Działania podjęte przez władze krajowe .....	41
5. Rekomendacje HFPC .....	41
<b>VIII. Wykonanie wyroków stwierdzających naruszenie wolności słowa .....</b>	<b>42</b>
<b>Wyrok ETPC z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie <i>Wizerkaniuk przeciwko Polsce</i> (skarga nr 18990/05) .....</b>	<b>42</b>
1. Linia czasu .....	42
2. Opis sprawy .....	43
3. Wyrok ETPC .....	44
4. Działania podjęte przez władze krajowe .....	45
5. Rekomendacje HFPC .....	45

## Streszczenie

---

- ▶ Wyroki strasburskiego Trybunału odgrywają szczególną rolę w budowaniu standardów ochrony praw człowieka w Europie.
- ▶ 19 stycznia 2018 r. minęło 25 lat od momentu ratyfikacji przez Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka
- ▶ Do końca 2017 r. ETPC wydał 1145 wyroków przeciwko Polsce, a w 958 stwierdził naruszenie przez Polskę Konwencji.
- ▶ Wydanie wyroku w konkretnej sprawie nie jest jednak zakończeniem procesu, którego celem jest doprowadzenie do zgodności prawa i działania władz krajowych z Europejską Konwencją Praw Człowieka.
- ▶ Wiele orzeczeń Trybunału, które zapadły w sprawach polskich, wymusza lub wymusiło na władzach krajowych zmiany prawa lub zmianę praktyki orzeczniczej.
- ▶ Nadzór nad wykonywaniem wyroków sprawuje Komitet Ministrów Rady Europy, który cztery razy w roku organizuje specjalne sesje, na których omawiane są postępy państw Rady Europy w implementacji strasburskiego orzecznictwa.
- ▶ Łącznie Komitet Ministrów nadzorował wykonanie orzeczeń w 1652 sprawach przeciwko Polsce, z których 1532 zostało już uznane za wykonane.
- ▶ Aktualnie Komitet sprawuje nadzór nad wykonaniem orzeczeń Trybunału w 120 polskich sprawach.
- ▶ Często proces wprowadzania zmian legislacyjnych w następstwie wyroku Trybunału jest długotrwały i trwa nawet ponad pięć lat.
- ▶ Aktualnie przed Komitetem Ministrów Rady Europy jest też sprawa *Beller przeciwko Polsce* dotycząca przewlekłości postępowania administracyjnego, w której wyrok zapadł 13 lat temu i wciąż nie może on być uznany za wykonany.
- ▶ Przykładem wpływu wyroku ETPC na system prawa krajowego jest nowelizacja ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2018 r. Na jej mocy doszło do zmiany przepisów regulujących procedurę umieszczania osób z zaburzeniami psychicznymi w domach pomocy społecznej oraz zasady przedłużania pobytu w nich. Tym samym, ustawa w pełni wykonała standardy wynikające z wyroku ETPC w sprawie *Kędzior przeciwko Polsce*, który zapadł w październiku 2012 r.
- ▶ Szczególną rolę w postępowaniu przed Komitetem odgrywają organizacje pozarządowe, które mają prawo składać swoje obserwacje na temat zmian wprowadzanych na poziomie krajowym.



- ▶ W sprawach polskich najbardziej aktywna w postępowaniu przed Komitetem jest Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz Naczelna Rada Adwokacka.
- ▶ W ostatnim czasie społeczeństwo obywatelskie aktywnie zabiera głos w sprawie wykonania wyroku w sprawie *P. i S. przeciwko Polsce*, która dotyczyła zapewnienia efektywnego dostępu do legalnej aborcji w przypadku, gdy do zapłodnienia doszło wskutek czynu zabronionego.
- ▶ Wciąż Komitet Ministrów Rady Europy uznaje za niewykonane wiele wyroków przeciwko Polsce, które dotyczą ważnych aspektów ochrony praw człowieka, tj. wolności osobistej, zakazu tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, wolności słowa czy też prawa do rzetelnego postępowania sądowego.
- ▶ Zasadne jest wzmocnienie w Polsce na poziomie instytucjonalnym procesu wykonywania wyroków ETPC. W ocenie Fundacji pełnej implementacji wyroków nie służy brak powołania przez obecny Parlament Podkomisji Stałej ds. Wykonywania Wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
- ▶ Pozytywnym przykładem zaangażowania parlamentu w proces wykonywania wyroków jest senacki projekt nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, który powstał w odpowiedzi na petycję HFPC dotyczącą implementacji wyroku *Grabowski przeciwko Polsce*.

## I. Wstęp

---

W tym roku minęło 25 lat obowiązywania w Polsce Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zwanej też Europejską Konwencją Praw Człowieka (EKPC). Ćwierć wieku składania skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) i tyleż jego orzecznictwa w sprawach polskich w sposób oczywisty skłania do refleksji i podsumowań. W czasie tych 25 lat skarga do Trybunału przestała być ewenementem, a możliwość jej składania na stałe wpisała się nie tylko w system prawny, ale też w świadomość obywateli. Popularności tej drogi prawnej dowodzą przede wszystkim liczba wpływających do Trybunału skarg oraz orzeczeń ETPC w sprawach polskich. Z jednej strony wypada się cieszyć z wykorzystywania tego środka prawnego, bo świadczy ono o przyswojeniu sobie przez polskie społeczeństwo systemu wartości Rady Europy określonego w Konwencji i Protokołach Dodatkowych. Z drugiej, wszakże, strony liczba wyroków w sprawach polskich daje do myślenia. Zwłaszcza wtedy, gdy Trybunał stale wskazuje na potwierdzanie się zarzutów dotyczących takich samych, lub bardzo zbliżonych, stanów faktycznych naruszających ciągle te same przepisy Konwencji. Z takimi sytuacjami mieliśmy/mamy do czynienia w okresie 25 lat m.in. przy nadużywaniu stosowania tymczasowego aresztowania (art. 5), przewlekłości postępowań (art. 6) czy przemocy ze strony Policji (art. 3).

Wydaje się oczywiste, że skoro państwo podpisało i ratyfikowało Konwencję, to nie tylko zadeklarowało (w dobrej wierze) chęć przestrzegania określonego w EKPC systemu wartości, ale także poddało się jurysdykcji Trybunału, a to znaczy zobowiązało się do wykonywania orzeczonych przez ETPC wyroków. Pozornie Polska jako strona Konwencji nie ma z tym kłopotów – płaci w terminie zadośćuczynienia ofiarom naruszeń. Jednak wykonanie wyroku nie można utożsamiać jedynie z uznaniem faktu naruszenia i wypłatą zadośćuczynienia jednostce. Prawidłowe wykonanie orzeczenia Trybunału, oprócz oczywistej i koniecznej rekompensaty za naruszenie, polega również, a może z punktu widzenia społecznego, przede wszystkim, na doprowadzeniu przez państwo swojego prawa do takiego stanu, który będzie zgodny ze standardami Konwencji. Samo tylko wypłacanie zadośćuczynień, jakkolwiek niezmiernie ważne, nie zmieni litery prawa ani praktyki jego stosowania. Żeby to uzyskać konieczna jest analiza uzasadnienia wyroku i chęć wyciągnięcia wynikających z niego wniosków na przyszłość. Państwo uznając jurysdykcję ETPC wyraża tym samym zgodę na implementację strasburskiego orzecznictwa do swojego ustawodawstwa oraz na okresowe badanie jego stanu przez Komitet Ministrów Rady Europy prowadzone w celu uzyskania poprawy infrastruktury prawnej w zakresie praw człowieka w danym państwie. Wskazać trzeba, że wielokrotnie orzeczenia ETPC, które zapadały w sprawach polskich, powodowały korzystne dla obywateli zmiany prawa lub zmianę praktyki orzeczniczej.

Polskie doświadczenia w zakresie wykonywania wyroków ETPC wskazują na ambiwalentne podejście do tej materii przez władze krajowe. Niektóre problemy poruszane przez orzecznictwo Trybunału mają więcej „szczęścia” i są rozwiązywane w „rozsądnym terminie”, inne mniej i czekają całymi latami. Wynika to przede wszystkim z materii zagadnienia. Bywają np. sprawy, w których zdziwienie budzi fakt, że władze same nie zauważyły jaskrawej niezgodności ustawodawstwa krajowego ze standardem strasburskim, i konieczna była do tego aż interwencja Trybunału (np. Grabowski przeciwko Polsce). Rozstrzygnięcia ETPC nie budzą wtedy kontrowersji i dość łatwo jest implementować ten standardem do polskiego prawa.

Problem pojawia się wtedy, gdy mimo zapadłego wyroku (a nawet wielu wyroków) ETPC Polska przez wiele lat nie zmienia swojego prawa w danej materii zgodnie z sugestiami Trybunału. Wynika to zapewne z wielu przyczyn. Po pierwsze winna tu może być inercja systemu prawnego charakteryzującego się niechęcią wobec zmian (rutyna działania organów państwa). Swoje znaczenie może mieć też powolność procesu legislacyjnego, zwłaszcza wtedy, gdy władze państwowe nie zgadzają się merytorycznie lub aksjologicznie z orzeczeniami Trybunału w danej kwestii (a tak się zdarza, co wynika z natury problematyki praw człowieka), a tym bardziej, jeśli zmiana legislacyjna miałaby pociągać za sobą konsekwencje finansowe. Wreszcie istotne są też względy ambicjonalne. Władze państwowe nie bardzo lubią ugiąć się pod presją organów międzynarodowych (choćby jak najbardziej sprzyjających Polsce), zwłaszcza jeżeli mogą wskazać inne kraje, w których, ich zdaniem, sytuacja jest jeszcze gorsza. Ponadto, usuwanie przyczyn naruszeń praw człowieka gwarantowanych Konwencją i Protokołami Dodatkowymi wymaga czasami nie tylko prostej nowelizacji prawa, ale poważnych reform strukturalnych, co dodatkowo zniechęca władze państwowe do przeprowadzania jakichkolwiek zmian.

Rozumiejąc wszelkie trudności, jakie napotykają władze krajowe na drodze implementacji orzecznictwa strasburskiego, podkreślić jednak trzeba raz jeszcze, że zgadzając się na jurysdykcję ETPC każde państwo zobowiązało się do wykonywania wszystkich wyroków Trybunału, a zatem nie może ograniczać się ono jedynie do tych, które są, z różnych powodów, łatwe do wykonania, a przechodzić do porządku dziennego nad tymi, których wykonanie wymaga pokonania trudniejszych barier. Taka praktyka musiałaby być uznana za wybitnie arbitralną i niedającą się pogodzić tak z literą, jak i duchem Konwencji<sup>3</sup>. Co więcej byłaby ona niebezpieczna dla przestrzegania w Polsce podstawowych praw i wolności człowieka, bo przyzwałaby na wybiórcze przestrzeganie naszych praw w zależności od aktualnego zapotrzebowania władz. W interesie nas samych, obywateli Polski, leży zatem zwiększenie nacisku społecznego na władze państwowe i skuteczne upominanie się o respektowanie naszych wolności, a co za tym idzie – rzetelne wykonywanie wyroków ETPC.

---

3 Z preambuły EKPC: „potwierdzając swoją głęboką wiarę w te podstawowe wolności, które są fundamentem sprawiedliwości i pokoju na świecie i których zachowanie opiera się głównie z jednej strony na rzeczywistocie demokratycznym ustroju politycznym, a z drugiej – na jednolitym pojmowaniu i wspólnym poszanowaniu praw człowieka, do których się one odwołują”.

## II. Wstęp o instytucjonalnym systemie wykonywania wyroków w Polsce

---

Odpowiedzialność za wykonywanie wyroków ETPC w Polsce leży w gestii Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw Postępowań przed ETPC (dalej: Pełnomocnik)<sup>4</sup>. W zakresie odpowiedzialności Pełnomocnika znajduje się opracowywanie planów działania, a w razie ich realizacji raportów z podjętych działań. Dokumenty te są przedstawiane Komitetowi Rady Ministrów Rady Europy. Plan działania stanowi wykaz prac jakie należy podjąć w celu wykonania środków generalnych, należą do nich m.in. zmiany legislacyjne czy też zmiany w praktyce poszczególnych organów władzy. Raporty z działań, przedkładane są gdy władze uznają, że plan działań został zrealizowany, a wyrok należy uznać za wykonany. Na podstawie raportu rządu, Komitet Ministrów decyduje o zamknięciu sprawy, lub zobowiązuje państwo do wykonania dodatkowych działań. W ramach prac na wykonaniem poszczególnych założeń, Pełnomocnik współpracuje z odpowiednimi resortami.

Z działań podejmowanych przez Pełnomocnika, od 2012 r. opracowywane są roczne raporty, podsumowujące działania związane z wykonaniem<sup>5</sup>. Jak wynika z raportu za rok 2017 r., Pełnomocnik przedstawił Komitetowi Ministrów 26 planów działania oraz raportów z wykonania wyroków, jak również 5 listów zawierających krótsze informacje na temat realizacji środków indywidualnych bądź generalnych w sprawie<sup>6</sup>.

Współpraca pomiędzy poszczególnymi ministerstwami a Pełnomocnikiem została przewidziana w Programie działań rządu na rzecz wykonywania wyroków ETPC z 2007 roku<sup>7</sup>. W ramach programu został powołany Międzyresortowy Zespół, pracujący wspólnie nad wykonaniem wyroków. HFPC uczestniczy, wraz z innymi przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, w corocznych spotkaniach poświęconych wykonywaniu wyroków. Spotkania stanowią okazję do bezpośredniej rozmowy przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego z organami władzy na temat wykonania poszczególnych orzeczeń.

Równie ważna dla wzajemnej współpracy przy wykonywaniu orzeczeń, jest możliwość udziału HFPC w posiedzeniu Senackiej Komisji Praworządności i Petycji, gdy tematem posiedzenia jest sprawozdanie roczne z prac rządu nad wykonywaniem wyroków.

---

4 Na podstawie par. 2 ust. 1 pkt 4 Zarządzenia nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunatu Praw Człowieka.

5 Raporty dostępne są na: <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/wykonywanie-wyrokow-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/>.

6 Informacje podane na stronie 4 raportu dostępnego na stronie: <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/wykonywanie-wyrokow-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/>.

7 Program dostępny jest na: <https://msz.gov.pl/resource/f8d245b2-1a5f-4e9c-9e37-85b9d15ca613>JCR>.

Warto podkreślić, iż z inicjatywy HFPC, 5 lutego 2014 r., na posiedzeniu wspólnym Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji spraw zagranicznych Sejmu RP zdecydowano o powołaniu stałej podkomisji ds. wykonywania przez Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Mandat podkomisji obejmował szczegółowe rozpatrywanie informacji Rady Ministrów na temat stanu wykonywania przez Polskę wyroków ETPC, monitorowanie wyroków Trybunału, które zostały wydane w sprawach przeciwko Polsce i przygotowanie projektów dezyderatów lub opinii Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Spraw Zagranicznych w sprawie realizacji przez Radę Ministrów obowiązku wykonania przez Polskę wyroków ETPC. Był to element generalnego trendu promowanego przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, mającego na celu zwiększenia zaangażowania parlamentów krajowych oraz zacieśniania współpracy pomiędzy poszczególnymi aktorami odpowiedzialnymi za wdrażanie wyroków<sup>8</sup>. Polska była jednym z pierwszych państw Rady Europy, które powołało tego typu podkomisję. Niestety podkomisja przestała funkcjonować pod koniec 2015 r. Pomimo apeli HFPC<sup>9</sup> czy RPO<sup>10</sup> nie została powołana na nowo. Brak powołania nowego składu podkomisji stanowi krok w tył w zakresie instytucjonalnego wykonania wyroków ETPC.

---

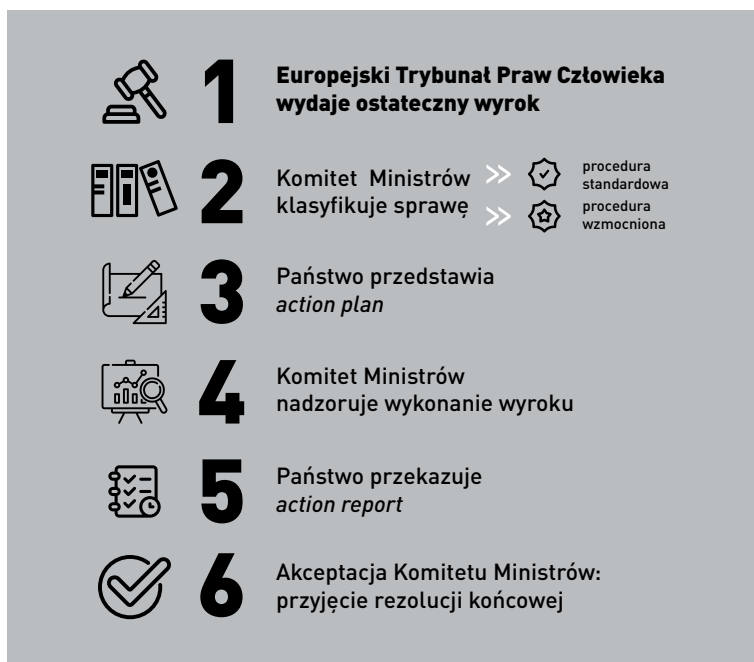
8 Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy: Resolution 1823 (2011), National parliaments: guarantors of human rights in Europe, dostępne na: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18011&lang=en>.

9 Apel HFPC dostępny jest na: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/HFPC\\_wystapienie\\_17022016\\_sejm.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/HFPC_wystapienie_17022016_sejm.pdf).

10 Wystąpienie RPO dostępne jest na: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-przewodniczacego-sejmowej-komisji-sprawiedliwosci-i-praw-czlowieka-ws-powolania-podkomisji-ds>.

## III. Wykonanie wyroków ETPC przed Komitetem Ministrów

Organizacje pozarządowe mają możliwość występowania do Komitetu Ministrów ze stanowiskami odnośnie stanu wykonania poszczególnych wyroków. Możliwość taką gwarantuje artykuł 9 par. 3 Regulaminu postępowania przed Komitetem Ministrów (dalej: Regulamin)<sup>11</sup>. Z reguły, stanowiska takie są przedstawiane w odniesieniu do planów działania lub raportów zamykających sprawę przedstawianych przez rząd. HFPC regularnie korzysta z możliwości składania stanowisk w sprawach na podstawie artykułu 9 Regulaminu. Przykłady interwencji HFPC zostaną przedstawione w dalszej części raportu. Celem stanowisk jest poinformowanie Komitetu Ministrów (Departamentu Rady Europy do spraw wykonywania wyroków ETPC) o stanie wykonania określonego orzeczenia. Stanowią również okazję do wskazania kierunków oraz konkretnych działań jakie władze powinny podjąć w celu wykonania wyroku. Jak podkreśla sam Departament Rady Europy do spraw wykonywania wyroków ETPC, interwencje organizacji pozarządowych stanowią ważne źródło wiedzy, często przeciwważące stanowiska przedstawiane w dokumentach rządowych.



Proces wykonywania wyroków przed Komitetem Ministrów Rady Europy

11 Regulamin dostępny jest na stronie: <https://rm.coe.int/16806eebfo>.

## IV. Wykonanie wyroków stwierdzających naruszenie zakazu tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania

---

### ARTYKUŁ 3 Zakaz tortur

*Nikt nie może być poddany torturom ani niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.*

### Wyrok ETPC z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie *Al Nashiri przeciwko Polsce i Abu Zubaydah przeciwko Polsce*, skargi nr 28761/11, 7511/13

#### 1. Linia czasu



1

Okres, którego dotyczyła skarga: **2002-2003, po 2008 r.**

2

Data złożenia skargi do ETPC: **6 maja 2011 r.**

3

Data komunikacji sprawy Rządowi RP: **10 lipca 2012 r.**

4

Data wydania wyroku przez ETPC: **24 lipca 2014 r.** (final – **16 lutego 2015 r.**)



5

Data planu działania przedstawionego przez Rząd RP: **20 sierpnia 2015 r.**

6

Daty raportów rządowych z podjętych działań:

- > **22 czerwca 2018 r.,**
- > **10 października 2017 r.,**
- > **24 marca 2017 r.,**
- > **21 października 2016 r.,**
- > **18 maja 2016 r.,**
- > **20 listopada 2015 r.**



## 2. Opis sprawy

Wyroki w sprawach Al Nashiri i Abu Zubaydah dotyczą istnienia na terenie Polski tajnego ośrodka, w którym przetrzymywane miały być osoby zatrzymane (m.in. na terenie Afganistanu) przez siły USA oraz państw koalicyjnych. Miały być one przetrzymywane na terenie tego ośrodka bez decyzji sądu oraz być poddawane takim sposobom przestuchania, które naruszały zakaz poniżającego i nieludzkiego traktowania oraz zakaz tortur. Następnie zostały przewiezione do tajnych ośrodków na terenie innych państw współpracujących z USA. Obecnie obaj skarżący przebywają w więzieniu w bazie wojskowej Guantanamo. Od 2008 r. prowadzone jest postępowanie karne w tej sprawie, które w dalszym ciągu nie doprowadziło do ustalenia osób odpowiedzialnych za istnienie w Polsce tajnego ośrodka CIA.

## 3. Wyrok ETPC

Europejski Trybunał Praw Człowieka w 2014 r. wydał dwa orzeczenia przeciwko Polsce w sprawie istnienia w Polsce tajnego ośrodka CIA, w których przebywać miały osoby podejrzewane o działalność terrorystyczną. Trybunał orzekł o naruszeniu art. 3 Konwencji – zarówno w wymiarze materialnym jak i proceduralnym. Orzekł również o naruszeniu wolności osobistej i prawa do rzetelnego postępowania, poprzez narażenie skarżących na rażące naruszenie prawa do sprawiedliwego postępowania sądowego. W odniesieniu do Al Nashiriego orzeczono również o naruszeniu art. 2 w związku z narażeniem go na realne ryzyko orzeczenia wobec niego kary śmierci.

## 4. Działania podjęte przez władze krajowe

Skarżącym wypłacono zadośćuczynienia orzeczone przez ETPC. Kwota zasądzona na rzecz Abu Zubaydah została umieszczona w depozycie sądowym, z uwagi na fakt, że Abu Zubaydah figuruje na liście osób podejrzewanych o terroryzm (w oparciu o rezolucję ONZ z 2001 r.). W ramach prowadzonego postępowania karnego kierowano wnioski o pomoc prawną do innych państw. Większość z nich pozostała bez odpowiedzi. W ostatnim planie działań wskazano na opinię biegłych z zakresu prawa międzynarodowego, która została dołączona do akt postępowania. Poza tym rząd informuje o regularnym dostępie pełnomocników pokrzywdzonych do akt postępowania w tej sprawie. Według *action plan* z maja 2018 r. śledztwo zostało przedłużone do sierpnia 2018 r. Z informacji uzyskanych z Prokuratury Regionalnej w Krakowie wynika, że w sprawie jedna osoba ma status podejrzanego. Część materiałów została wyłączona do osobnego postępowania, które umorzono ze względu na przedawnienie. Media donosiły, że postępowanie dotyczyło zaniechania ówczesnego Prokuratora Generalnego w zakresie wszczęcia odpowiedniego postępowania przygotowawczego<sup>12</sup>.

12 <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/tajne-wiezienia-cia-w-polsce-pierwszy-umorzony-watek,637940.html>



Po wyrokach ETPC, próbowano uzyskać gwarancje dyplomatyczne od USA w sprawie nie-orzeczenia kary śmierci w stosunku do Al Nashiri'ego, jednak administracja USA wyraźnie odmówiła ich udzielenia.

Abu Zubaydah przebywa w Guantanamo, mimo iż nadal nie postawiono mu żadnych zarzutów.

Nie podjęto żadnych działań o charakterze generalnym (np. zmiana prawa), które służyłyby przeciwdziałaniu podobnym naruszeniom w przyszłości.

Prokuratura nie informuje na bieżąco opinii publicznej na temat przebiegu postępowania karnego w sprawie więźni CIA.

## **5. Rekomendacje HFPC**

- ▶ Przeprowadzenie skutecznego śledztwa, które doprowadzi do ustalenia najważniejszych informacji związanych z istnieniem tajnego ośrodka CIA na terenie Polski oraz ustalenie osób odpowiedzialnych za jego istnienie.
- ▶ Wykonanie wyroków ETPC wymaga również uzyskania skutecznych gwarancji dyplomatycznych dla skarżących, w szczególności, że nie zostanie orzeczona kara śmierci.
- ▶ Prokuratura powinna regularnie i na bieżąco informować opinię publiczną o przebiegu postępowania karnego w sprawie więźnia CIA.
- ▶ Na poziomie generalnym niezbędnym wydaje się również zapewnienie skutecznej kontroli nad niejawną działalnością służb specjalnych w Polsce.

## V. Wykonanie wyroków stwierdzających naruszenie prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego

### ARTYKUŁ 5

#### Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego

*1. Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Nikt nie może być pozbawiony wolności, z wyjątkiem następujących przypadków i w trybie ustalonym przez prawo.*

### A. Wyrok ETPC z dnia 16 października 2012 r. w sprawie *Kędzior przeciwko Polsce*, skarga 45026/07

#### 1. Linia czasu

- 1 Okres, którego dotyczyła skarga: **od 11 lutego 2002 r.** (umieszczenie skarżącego w DPS) **do 16 października 2012 r.** (data wydania wyroku).
- 2 Data złożenia skargi do ETPC: **4 października 2007 r.**
- 3 Data komunikacji sprawy Rządowi RP: **7 maja 2009 r.**
- 4 Data wydania wyroku przez ETPC: **16 października 2012 r.**
- 5 Data planu działania przedstawionego przez Rząd RP:
  - › **8 lipca 2014 r.** (pierwszy plan);
  - › **2 grudnia 2015 r.** (uaktualnienie);
  - › **21 czerwca 2016 r.** (uaktualnienie);
  - › **17 marca 2017 r.** (uaktualnienie)
- 6 Daty decyzji Komitetu Ministrów Rady Europy:
  - › **8-10 marca 2016 r.**: wezwanie do przedstawienia planowanych działań legislacyjnych zmierzających do wykonania wyroku;
  - › **7 czerwca 2017 r.**: ponowne wezwanie
  - › **7 czerwca 2018 r.**: zamknięcie wykonania wyroku



7

Daty raportów Rządu RP z podjętych działań: **27 marca 2018 r.**, **24 maja 2018 r.**



8

Data ustawy wprowadzającej wymagane zmiany:

- › opinia HFPC: **2 listopada 2016 r.**;
- › ogłoszenie ustawy: **27 grudnia 2017 r.**;
- › wejście w życie ustawy: **1 stycznia 2018 r.**



9

Data zamknięcia wykonania: **7 czerwca 2018 r.**

## 2. Opis sprawy

W 2001 r. Stanisław Kędzior został całkowicie ubezwłasnowolniony. Już po wydaniu przez sąd postanowienia w tym zakresie, brat S. Kędziora, działając jako jego opiekun prawny, zwrócił się do domu pomocy społecznej w Rudzie Różanieckiej z wnioskiem o przyjęcie S. Kędziora. W dniu 8 lutego 2002 r. dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Lubaczowie wydała decyzję o skierowaniu S. Kędziora do DPS w Rudzie Różanieckiej, zgodnie z wnioskiem jego opiekuna. Opiekun nie występował do sądu opiekuńczego o zgodę na umieszczenie S. Kędziora w DPS. W lutym 2002 r. S. Kędzior został umieszczony w DPS. Mężczyzna od samego początku opowiadał się przeciwko takiemu rozwiązaniu, jednak jego pisma protestacyjne kierowane do sądu nie odnosiły skutku – prezes sądu odpowiadał, że umieszczenie go w DPS odbyło się w zgodzie z prawem.

Od 2002 r. S. Kędzior wielokrotnie próbował na drodze sądowej uzyskać uchylenie postanowienia o ubezwłasnowolnieniu. Początkowo jednak było to niemożliwe z uwagi na treść Kodeksu postępowania cywilnego i brak zdolności do czynności procesowych S. Kędziora, a w późniejszym okresie, po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2007 r.<sup>13</sup> i nowelizacji art. 559 k.p.c., sądy oddalały jego wnioski. W toku postępowania prowadzonego w 2009 r. biegli zwrócili sądowi uwagę, że z uwagi na stan zdrowia skarżącego, informowanie go o postanowieniach zapadających w jego sprawie jest całkowicie bezcelowe. Sąd postanowił zaprzestać wysyłania pism do skarżącego i ustanowił kuratora mającego zastępować go przed sądem.

W tym stanie faktycznym S. Kędzior złożył, w 2007 r., skargę do ETPC.

W 2012 r., jeszcze przed wydaniem wyroku przez ETPC, S. Kędzior został przeniesiony do DPS w Sośnicy. Opiekun prawny S. Kędziora uzyskał zgodę sądu opiekuńczego na przeniesienie brata do nowego ośrodka.

---

13 Sygn. K 28/05.

### 3. Wyrok ETPC

ETPC wydał wyrok w sprawie S. Kędziora w dniu 16 października 2012 r., stwierdzając naruszenie art. 5 ust. 1, art. 5 ust. 4 i 6 ust. 1 EKPC.

W zakresie naruszenia art. 5 ust. 1 EKPC Trybunał zauważył, że polskie prawo nie zawierało żadnych gwarancji proceduralnych dla osób całkowicie ubezwłasnowolnionych przymusowo umieszczonych w DPS. W szczególności, nie przewidywało ono żadnych okresowych badań stanu zdrowia psychicznego pacjentów. Dopiero w 2009 r., po 7 latach od umieszczenia w DPS, S. Kędzior został powtórnie przebadany przez psychiatrę.

Naruszony został także art. 5 § 4 Konwencji, stosownie do którego każdy, kto został pozbawiony wolności ma prawo odwołania się do sądu w celu bezzwłocznego ustalenia legalności pozbawienia wolności i zarządzenia zwolnienia, jeżeli pozbawienie wolności jest niezgodne z prawem. Prawo polskie nie przewidywało ani automatycznej, okresowej kontroli sądowej w takich przypadkach, ani nie zezwalało osobom całkowicie ubezwłasnowolnionym na skuteczne domaganie się takiej kontroli. ETPC jasno wskazał, że w tym zakresie polskie ustawodawstwo zawiera ewidentne braki.

Wreszcie, ostatni z naruszonych przez Polskę przepisów, art. 6 EKPC, odnosił się tylko do okresu przed 2009 r., podczas którego skarżący nie mógł wszcząć postępowania w przedmiocie uchylecia postanowienia o ubezwłasnowolnieniu (do 2007 r. dlatego, że nie pozwalał na to Kodeks postępowania cywilnego, a później z uwagi na postawę sądów, które z przyczyn formalnych odrzucały wnioski S. Kędziora).

### 4. Działania podjęte przez władze krajowe

W dniu 1 stycznia 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 2439). Dokonała ona nowelizacji przepisów regulujących procedurę umieszczania osób z zaburzeniami psychicznymi w domach pomocy społecznej oraz zasady przedłużania pobytu w nich.

Zgodnie z nowymi przepisami, przedstawiciele ustawowi, chcący umieścić swoich podopiecznych (osoby ubezwłasnowolnione lub małoletnie) w DPS, muszą uzyskać zezwolenie sądu opiekuńczego. Jeżeli przyjęcie do DPS dotyczy ma osoby małoletniej powyżej 16 roku życia lub osoby pełnoletniej całkowicie ubezwłasnowolnionej, zdolnej do wyrażenia zgody, konieczne jest także uzyskanie zgody tej osoby. W przypadku sprzecznych oświadczeń przedstawiciela ustawowego i podopiecznego, o przyjęciu do DPS rozstrzyga sąd opiekuńczy.

Ustawa stanowi także, że osoba umieszczona w DPS podlega okresowym badaniom stanu zdrowia psychicznego pod kątem zasadności dalszego pobytu w zakładzie. Badania te należy przeprowadzać nie rzadziej niż co 6 miesięcy.

Nowelizacja przyznała także osobom umieszczonym w DPS środki ochrony prawnej. Z wnioskiem do sądu o zmianę orzeczenia o przyjęciu do DPS może zwrócić się także osoba ubezwłasnowolniona. Jeżeli zaś podstawą prawną pobytu w DPS nie było orzeczenie sądu, osoba umieszczona (oraz inne podmioty wskazane w ustawie) mogą zwrócić się do sądu opiekuńczego z wnioskiem o zniesienie obowiązku przebywania w DPS.

Tym samym, ustawa w pełni wykonała standardy wynikające z wyroku ETPC w sprawie *Kędzior przeciwko Polsce*. Ponadto, wprowadziła ona wiele innych, istotnych usprawnień w zakresie procedury umieszczania osób w szpitalach psychiatrycznych i DPS (m.in. obowiązek wyznaczenia przez sąd pełnomocnika z urzędu dla osoby, której postępowanie dotyczy, uregulowanie procedury przenoszenia między różnymi DPS).

## B. Wyrok ETPCz z 30 czerwca 2015 r. w sprawie *Grabowski przeciwko Polsce*, skarga nr 57722/12

### 1. Linia czasu

- 1 Wszczęcie postępowania wyjaśniającego w sprawie Skarżącego: **7 maja 2012 r.**
- 2 Data złożenia skargi do ETPC: **31 sierpnia 2012 r.**
- 3 Data komunikacji sprawy Rządowi RP: **30 stycznia 2013 r.**
- 4 Data wydania wyroku przez ETPC: **30 czerwca 2015 r.**
- 5 Wyrok stał się ostateczny: **30 września 2015 r.**
- 6 Daty planu działań przedstawionego przez Rząd RP:
  - > **24 czerwca 2016 r.**
  - > **18 października 2016 r.** (uaktualniony *action plan*)
  - > **18 grudnia 2017 r.**
- 7 Daty decyzji Komitetu Ministrów:
  - > **6-8 grudnia 2016 r.**
  - > **15 marca 2018 r.**
- 8 Data petycji HFPC do Senatu: **19 kwietnia 2017 r.**<sup>14</sup>
- 9 Stan postępowania przed Komitetem Ministrów: procedura szczególnego nadzoru

14 <http://www.hfpr.pl/wp-content/uploads/2017/04/HFPC-petycja-nieletni-04-2017.pdf>

## 2. Opis sprawy

Skarżący został zatrzymany w związku z podejrzeniem popełnienia trzech rozbojów oraz usiłowania rozboju z użyciem niebezpiecznego narzędzia. Początkowo został umieszczony w Policijnej Izbie Dziecka. W dniu 7 maja 2012 r. Sąd Rejonowy wszczął postępowanie wyjaśniające w celu ustalenia, czy nieletni popełnił zarzucane mu czyny. W tym samym dniu Sąd postanowił o umieszczeniu skarżącego na okres trzech miesięcy w schronisku dla nieletnich. Postępowanie poprawcze w niniejszej sprawie zostało wszczęte 27 lipca 2012 roku. 9 sierpnia 2012 r. pełnomocnik nieletniego wniósł o natychmiastowe zwolnienie swojego klienta w związku z upływem terminu, na który orzeczono środek. Wskazał, że trzymiesięczny okres, upłynął w dniu 7 sierpnia 2012 r. i w sprawie nie zapadło postanowienie o jego przedłużeniu. 9 sierpnia 2012 r. Sąd oddalił wniosek pełnomocnika o zwolnienie skarżącego ze schroniska. Pismem z dnia 16 sierpnia 2012 r. Sąd poinformował pełnomocnika, że po wszczęciu postępowania poprawczego w dniu 27 lipca 2012 r., sąd zgodnie z art. 27 § 3 u.p.n. nie wydaje już osobnego postanowienia o przedłużeniu pobytu w schronisku dla nieletnich<sup>15</sup>.

## 3. Wyrok ETPC

ETPCz uznał, że praktyka polskich sądów, zgodnie z którą w chwili przejścia postępowania w sprawach nieletnich w tryb postępowania rozpoznawczego nie jest wymagane, dla przedłużenia pobytu nieletniego w schronisku, wydanie odrębnego postanowienia, narusza Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Polska została zobowiązana do zmiany dotychczasowych regulacji.

W konsekwencji ETPC stwierdził, że Polska naruszyła art. 5 ust. 1 oraz 5 ust. 4 Konwencji. W ocenie Trybunału pozbawienie skarżącego wolności w schronisku dla nieletnich wynikało z praktyki, która rozwinęła się w związku z brakiem właściwych przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, a nie miało natomiast oparcia w konkretnym przepisie prawa lub orzeczeniu sądowym.

Trybunał podkreślił, że powyżej przedstawione regulacje nie wypełniają kryterium „jakości prawa”, które wynika z art. 5 ust.1 Konwencji oraz zasady „pewności prawa”, stanowiącej jeden z podstawowych elementów zasady rządów prawa. W ocenie Trybunału chociaż art. 27 § 6 u.p.n. stanowi istotną gwarancję z punktu widzenia praw nieletniego to w badanej sprawie w żaden sposób nie wpłynęła na polepszenie sytuacji skarżącego.

ETPC dodał też, że procedura zainicjowana wnioskiem o zwolnienie, który wnoszony jest w celu uchylecia lub zmiany środka zapobiegawczego może nie spełniać wymogu kontroli sądowej zgodnie z art. 5 ust. 4 Konwencji w sytuacji, w której pozbawienie skarżącego wolności nie było skutkiem zastosowania środka zapobiegawczego przewidzianego w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich (umieszczenie w schronisku dla nieletnich), ale wynikało z faktu wydania postanowienia o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu poprawczym na podstawie art. 42 § 2 u.p.n. Jednak w tej kwestii Trybunał nie zajął jednoznacznego stanowiska.

---

<sup>15</sup> Opis stanu faktycznego zgodny z informacją ze strony ETPC.

#### 4. Działania podjęte na gruncie krajowym

Władze polskie w celu upowszechnienia standardów wynikających z wyroku przestały je do sądów, a także przeprowadzono szkolenia w zakresie praw nieletnich. Ponadto zmianie uległ regulamin urzędowania sądów powszechnych.

W ocenie HFPC takie działania są niewystarczające dla wykonania strasburskiego orzeczenia. Wyrok w sprawie *Grabowski przeciwko Polsce* powinien doprowadzić do wprowadzenia ustawowych gwarancji dotyczących umieszczania nieletnich w schroniskach. W związku z tym w kwietniu 2017 r. HFPC skierowała do Senatu petycję o podjęcie prac nad zmianą zasad przedłużania pobytu w schroniskach dla nieletnich<sup>16</sup>. Senatorowie przychyliłi się do opinii HFPC i przygotowali senacki projekt, który realizuje postulaty Fundacji i zapewnia zgodność krajowych regulacji prawnych ze strasburskimi standardami<sup>17</sup>. Petycja Fundacji została poparta przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz Naczelną Radę Adwokacką. W kwietniu 2018 r. projekt trafił do sejmu, a w maju 2018 r. skierowano go do pierwszego czytania w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka<sup>18</sup>.

Rząd wskazuje ponadto, że aktualnie w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są prace nad przygotowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, która również realizuje wytyczne z wyroku ETPC.

#### 5. Rekomendacje HFPC

W ocenie HFPC w celu pełnej implementacji wyroku zasadne jest:

- ▶ dodanie do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich regulacji nakładającej na sąd obowiązek okresowej kontroli zasadności pobytu nieletniego w schronisku (co 3 miesiące) także po skierowaniu sprawy na rozprawę;
- ▶ nałożenie na sąd obowiązku wydawania każdorazowo osobnego postanowienia o przedłużeniu pobytu w schronisku dla nieletnich, zawierającego uzasadnienie okoliczności przemawiających za wydaniem takiego rozstrzygnięcia;
- ▶ wprowadzenie procedury umożliwiającej kontrolę instancyjną decyzji sądu o przedłużeniu stosowania środka;
- ▶ sprecyzowanie maksymalnego łącznego okresu pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich (obejmującego okres przed jak i po skierowaniu sprawy na rozprawę).

Powyższe postulaty realizuje senacki projekt zmiany ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

---

16 Petycja HFPC z dnia 19 kwietnia 2017 r. dostępna pod adresem: <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/04/HFPC-petycja-nieletni-04-2017.pdf>.

17 Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, dostępny pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/20AB499B8CDB7AC3C125828700481C08/%24File/2521.pdf>.

18 Opis aktualnego procesu legislacyjnego: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=3F6228271E1920A7C12582870048A71A>.

## VI. Wykonanie wyroków stwierdzających naruszenie prawa do rzetelnego postępowania sądowego

### ARTYKUŁ 6

#### Prawo do rzetelnego procesu sądowego

*1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwa w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.*

### A. Wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce* (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11)

#### 1. Linia czasu

1

Dla konkretnej sprawy:

- › **A. Wiesław Rutkowski przeciwko Polsce (skarga nr 72287/10):**
  - » Zatrzymanie Skarżącego: **18 września 2002 r.**
  - » Rozpatrzenie skargi na przewlekłość postępowania: **1 czerwca 2010 r.**
  - » Uniewinnienie Skarżącego: **21 lipca 2010 r.**
  - » Złożenie skargi do ETPC: **30 listopada 2010 r.**
- › **B. Mariusz Orlikowski przeciwko Polsce (skarga nr 13927/11):**
  - » Pozew do Sądu Okręgowego w Łodzi: **4 marca 1999 r.**
  - » Rozpatrzenie skargi na przewlekłość postępowania: **2 czerwca 2010 r.**
  - » Prawomocny wyrok: **19 listopada 2010 r.**
  - » Złożenie skargi do ETPC: **21 lutego 2011 r.**





- » **C. Aleksandra Grabowska przeciwko Polsce (skarga nr 46187/11):**
  - » Wniosek o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości: **15 grudnia 1999 r.**
  - » Rozpatrzenie skargi na przewlekłość postępowania: **31 stycznia 2011 r.**
  - » Prawomocny wyrok: **18 czerwca 2013 r.**
  - » Złożenie skargi do ETPC: **21 lipca 2011 r.**



Komunikacja sprawy rządowi RP: **2 października 2012 r.**



Wyrok ETPC: **7 lipca 2015 r.**



Opinia HFPC na temat propozycji zmian legislacyjnych<sup>19</sup>: **29 kwietnia 2016 r.**



Uaktualniony raport Rządu RP z działań: **2 października 2017 r.**



Wejście w życie zmian w ustawie o skardze na przewlekłość: **6 stycznia 2017 r.**



Wystąpienie HFPC do Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>20</sup>: **28 listopada 2017 r.**



Decyzja Komitetu Ministrów Rady Europy o kontynuowaniu nadzoru nad wykonaniem<sup>21</sup>: **7 grudnia 2017 r.**



Odpowiedź Rządu na wystąpienie HFPC<sup>22</sup>: **12 grudnia 2017 r.**



Uaktualniony plan działania przedstawiony przez Rząd RP<sup>23</sup>: **12 października 2018 r.**

## 2. Opisy spraw objętych wyrokiem

### A. Sprawa Rutkowski przeciwko Polsce

Sprawa pana Wiesława Rutkowskiego dotyczyła przewlekłości postępowania sądowego w sprawie karnej. ETPC oceniał, czy postępowanie, które trwało 7 lat i prawie 10 miesięcy można było uznać za przewlekłe. Trybunał stwierdził, że mimo przedmiotowej i podmiotowej obszerności sprawy, stwierdzone okresy bezczynności oraz liczne uchybienia procesowe doprowadziły do znacznej przewlekłości postępowania, do czego skarżący w żaden sposób się nie przyczynił. W sprawie tej, mimo że akt oskarżenia przeciwko skarżącemu trafił do sądu w grudniu 2002 r. – pierwsza rozprawa odbyła się dopiero we wrześniu 2006 r. Następnie

19 <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12284705/12349473/12349476/dokument225306.pdf>.

20 [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/12/HFHR\\_Communication\\_Rutkowski\\_Poland.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/12/HFHR_Communication_Rutkowski_Poland.pdf).

21 [http://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=CM/DeL/Dec\(2017\)1302/H46-21E](http://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=CM/DeL/Dec(2017)1302/H46-21E).

22 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680772dc9>.

23 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808e5560>.

stan przewlekłości wywołał spór o właściwość i konieczność prowadzenia od czerwca 2008 r. postępowania od początku. Ostatecznie w lipcu 2010 r. skarżący został niewinny od stawianych mu zarzutów. W rzeczonej sprawie skarga na przewlekłość została złożona przez W. Rutkowskiego do sądu krajowego. W czerwcu 2010 r. sąd uwzględnił ją i przyznał skarżącemu sumę pieniężną w wysokości 2.000 zł. Sąd krajowy badając przewlekłość postępowania wziął pod uwagę tylko okres, którego bieg rozpoczął się w dniu 17 września 2004 r., tj. w dniu, w którym ustawa o skardze na przewlekłość postępowania weszła w życie.

### **B. Sprawa Orlikowski przeciwko Polsce**

Sprawa pana Mariusza Orlikowskiego dotyczyła przewlekłości postępowania cywilnego w sprawie o zapłatę należności za prace remontowe, wykonane przez najemcę lokalu. ETPC oceniał, czy rozstrzygnięcie sprawy przez dwie instancje sądowe w okresie 11 lat i około 8 miesięcy doprowadziło do przekroczenia wymogu rozsądnego czasu trwania postępowania w rozumieniu Konwencji. Przewlekłość w tej sprawie wywołana była zbyt rzadkim wyznaczaniem terminów rozpraw oraz oczekiwaniem na sporządzenie i uzupełnienie opinii przez biegłych. W tej sprawie, skarga na przewlekłość została oddalona w postępowaniu krajowym. Dokonując oceny długości postępowania sąd krajowy wziął jedynie pod uwagę okres po dniu 28 marca 2006 r., czyli datę, gdy sąd II instancji uchylił w części wyrok sądu I instancji.

### **C. Sprawa Grabowska przeciwko Polsce**

Sprawa pani Aleksandry Grabowskiej dotyczyła przewlekłości postępowania cywilnego w sprawie o stwierdzenie nabycia współwłasności nieruchomości przez zasiedzenie. ETPC badał tu przewlekłość w okresie 13 lat i ok. 2 miesięcy postępowania w dwóch instancjach sądowych, a przyczyn przewlekłości dopatrył się w wadliwej organizacji postępowania, polegającej na niedołożeniu staranności w zawiadamianiu stron o przebiegu postępowania. W tej sprawie skarga na przewlekłość również została oddalona przez sądy krajowe. Sąd polski dokonując oceny długości postępowania nie wziął pod uwagę okresu sprzed wejścia w życie skargi na przewlekłość postępowania, uznając, że ustawa ta ma zastosowanie od momentu jej wejścia w życie.

## **3. Wyrok ETPC**

Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim wyroku zdecydował o połączeniu powyżej wymienionych skarg i wdrożeniu procedury wyroku pilotażowego<sup>24</sup>. Trybunał uznał, że w opisanych powyżej sprawach doszło do naruszeń art. 6 ust. 1 Konwencji w związku z nadmierną długością postępowań oraz art. 13 Konwencji w związku z wadliwym funkcjonowaniem skargi na przewlekłość opartej na postanowieniach ustawy z 2004 r. Trybunał podkreślił, że wspomniane naruszenia Konwencji polegają zarówno na przewlekłości postępowania cywilnego, jak i karnego oraz na niestosowaniu przez polskie sądy orzecznictwa ETPC

---

<sup>24</sup> Wyrok pilotażowy jest wydawany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sytuacji, w której Trybunał zauważy, że wpływająca do niego ilość skarg na jedno z Państw wynika z braku odpowiednich regulacji krajowych, co sprawia, że brakiem tym jest pokrzywdzona duża grupa.

„w zakresie oceny rozsądnej długości postępowań” oraz „odpowiedniego i wystarczającego zadośćuczynienia” z tytułu naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Trybunał w omawianym wyroku podkreślił, iż problematyka naruszania tych dwóch przepisów była już przedmiotem wcześniejszego orzecznictwa ETPC. Zarówno w sprawie *Kudła przeciwko Polsce* (skarga nr 30210/96), jak i *Krawczak przeciwko Polsce* (skarga nr 40387/06) Trybunał nałożył na Polskę obowiązek rozwiązania problemu przewlekłości postępowania. Priorytetem w aspekcie kolejnych naruszeń art. 6 ust. 1 Konwencji i art. 13 Konwencji jest zagwarantowanie przez pozwane państwo stosowania przez sądy krajowe odpowiednich zasad wynikających ze standardów strasburskich. Jak wynika z wyroku dotyczącego przedmiotowej sprawy największy problem stanowi „fragmentaryzacja” postępowania, w którym przewlekłość jest badana. ETPC dokonał analizy orzecznictwa sądowego w tym zakresie, wskazując w szczególności, że to Sąd Najwyższy doprowadził do utrwalenia tej praktyki w Polsce. Inną istotną sygnalizowaną kwestią była nieadekwatność przyznawanej rekompensaty.

#### 4. Działania podjęte przez władze krajowe

30 listopada 2016 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, która nowelizowała ustawę o skardze na przewlekłość. Z punktu widzenia wykonania wyroku w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce* istotna jest zmiana dwóch przepisów: art. 2 ust. 2 i art. 12 ust. 4 ustawy.

Nowelizacja pierwszego z nich miała na celu wyeliminowanie, wspomnianego już, negatywnego zjawiska „fragmentaryzacji” postępowań. W tym zakresie, ustawodawca postanowił, że dokonując oceny, czy doszło do przewlekłości postępowania, sąd orzekający w sprawie powinien uwzględnić „(...) łączny dotychczasowy czas postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona, a także charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawitości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania”. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie.

Niestety, tego samego nie można powiedzieć o nowelizacji drugiego z przepisów, który dotyczy wysokości sumy pieniężnej należnej stronie postępowania dotkniętego przewlekłością. Przepis ten stanowi, że co do zasady, rekompensata powinna wynosić 500 zł za każdy rok dotychczasowego postępowania, niezależnie od tego, ilu etapów postępowania dotyczy stwierdzona przewlekłość. Kwotę wyższą można przyznać tylko w wyjątkowych przypadkach, jeśli sprawa ma szczególne znaczenie dla skarżącego, a on sam nie przyczynił się do powstania przewlekłości. Ponadto, ustawodawca pozostawił w mocy ograniczenie wysokości sumy pieniężnej do maksimum 20.000 zł. Zdaniem HFPC, regulacje te nie wyeliminują skutecznie drugiego z mankamentów dostrzeżonych przez ETPC w wyroku *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*, tj. zbyt niskich kwot rekompensat. Jeszcze na etapie prac wewnątrzrządowych, gdy planowane było ustanowienie kwoty rekompensaty w wysokości 1000 zł, HFPC, powołując się na standardy wynikające m.in. z orzeczeń ETPC w sprawach

*Scordino przeciwko Włochom* nr 1<sup>25</sup> (skarga nr 36813/97) i *Apicella przeciwko Włochom*<sup>26</sup> (skarga nr 64890/01), zauważyła, że „zawarta w projekcie ustawy propozycja zmiany w wysokości zasądzanych rekompensat tylko częściowo wpisuje się w zalecenia ETPC. Kwota 1.000 złotych za rok dotychczasowego trwania postępowania nie doprowadzi do urealnienia sum pieniężnych zasądzanych z tytułu stwierdzenia naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. W celu zapewnienia pełnej rekompensaty za doznaną krzywdę moralną z powodu przewlekłości postępowania należałoby rozważyć nie tylko podwyższenie tej stawki, ale także zrezygnowanie z określonej w ustawie o skardze na przewlekłość górnej granicy sum pieniężnych”. Tę negatywną ocenę należy tym bardziej odnieść do ostatecznego kształtu ustawy, przewidującego wypłacanie dwukrotnie niższych rekompensat za każdy rok postępowania niż było to pierwotnie planowane. Także pozostawienie górnego limitu wysokości sumy pieniężnej na poziomie 20.000 zł jest niezgodne z Konwencją.

## 5. Ostatnie decyzje Komitetu Ministrów

Komitet Ministrów Rady Europy 7 grudnia 2017 r. przyjął rezolucję, w której wskazał, że z zainteresowaniem odnotował przyjęte przez władze reformy legislacyjnej, a także środki organizacyjne mające na celu zwiększenie skuteczności systemu sądowego. Komitet uważał jednak, że sytuacja dotycząca długości postępowań jest kompleksowa i zwrócił się do władz o dostarczenie analizy dotyczącej przyczyn tej sytuacji. Komitet zwrócił się również o wskazanie, jakie środki mają służyć rozwiązaniu pojawiających się trudności. Jednocześnie Komitet z zadowoleniem przyjął informację o nowelizacji w 2017 r. ustawy o skardze, które mają na celu wyeliminowanie problemów odnotowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. W związku z powyższym, Komitet zwrócił się do władz o przekazanie informacji na temat stosowania przez sądy krajowe tych nowych ram prawnych, w szczególności na temat wysokości przyznawanych odszkodowań i ich zgodności z orzecznictwem Trybunału.

---

25 W sprawie *Scordino przeciwko Włochom* (nr 1) Trybunał przedstawił koncepcję co do rekompensowania szkód i krzywd wyrządzonych przewlekłym rozpoznawaniem spraw. Wskazano m.in., że odszkodowanie lub zadośćuczynienie przyznane za naruszenie postanowień EKPC przez władze krajowe powinny być porównywalne ze słusznym zadośćuczynieniem przyznawanym przez ETPC na podstawie art. 41 EKPC, a precyzyjnie, przyznawanym w podobnych sprawach. Za „podobne sprawy” ETPC rozumie każde dwa postępowania, które toczyły się przez taką samą liczbę lat, identyczną liczbę instancji, które mają równą wagę interesów, o których ochronę w nich chodziło, gdzie strony skarżące zachowywały się podobnie i dotyczące tego samego kraju. Ponadto sądy krajowe zawsze są w lepszej sytuacji niż ETPC, by ocenić wystąpienie szkody majątkowej, zaś gdy chodzi o szkodę moralną (krzywdę), to ETPC podkreśla, że istnieje silne, aczkolwiek możliwe do obalenia, domniemanie, że nadmierne długie postępowanie sądowe powoduje taki uszczerbek. Oprócz tego, rekompensata przyznana przez sądy krajowe będzie spełniać wymóg adekwatności, gdy suma da się pogodzić z tradycją prawną i poziomem życia w danym kraju, a orzeczenia krajowe w przedmiocie przewlekłości są należycie i sprawnie egzekwowane w danym systemie prawnym (*Scordino* § 181, § 203-204, § 206, § 213, § 267).

26 W sprawie *Apicella przeciwko Włochom* Trybunał sprecyzował kryteria, jakimi należy postęgiwać się przy obliczaniu kwoty słusznego zadośćuczynienia zasądzanego skarżącym w sprawach, w których stwierdzono przewlekłość postępowania. Trybunał ocenił, że podstawą do wyznaczania adekwatnej sumy pieniężnej powinna stanowić kwota wahająca się pomiędzy 1.000 a 1.500 euro za każdy rok trwania postępowania, przy czym dla szkody moralnej doznanej z powodu długości trwania postępowania nie ma znaczenia wynik postępowania krajowego. Ogólna kwota powinna być powiększona o 2.000 euro, jeżeli przedmiot sporu ma wyjątkową wagę, szczególnie w sprawach z zakresu prawa pracy, stanu cywilnego i zdolności do czynności prawnych, emerytur, szczególnie poważnych dotyczących zdrowia lub życia osób. Z drugiej strony, kwota bazowa będzie ograniczona po uwzględnieniu: 1) liczby instancji, które rozstrzygały w czasie trwania postępowania, 2) zachowania skarżącego – w szczególności liczby miesięcy lub lat, które minęły z powodu odwołań składanych przez skarżącego, 3) przedmiotu sporu – np. sprawa majątkowa ma mniejsze znaczenie dla skarżącego, 4) poziomu życia w kraju (*Apicella* § 26).

Komitet postanowił kontynuować rozważanie ogólnych środków niezbędnych do rozwiązania problemu nadmiernej długości postępowań cywilnych i karnych oraz zapewnienia skuteczności środka przewidzianego w ustawie o skardze na przewlekłość w ramach badania spraw Bąk, Majewski, Rutkowski i Załuska, a ich szczegółowe rozpatrywanie przełożyt na grudzień 2018 r.

## 6. Rekomendacje HFPC

- ▶ Konieczna jest dalej idąca nowelizacja ustawy o skardze na przewlekłość postępowania;
- ▶ W pierwszej kolejności należało by zmienić art. 12 ust. 4 ustawy, tak aby za każdy rok trwania postępowania była przyznawana rekompensata w wysokości 1.000 zł;
- ▶ Zasadna byłaby nowelizacja art. 12 ust. 4 ustawy, poprzez likwidację górnego limitu sumy pieniężnej, który może zostać przyznany, a został określony na poziomie 20.000 zł.

## B. Wyrok ETPC w z dnia 1 lutego 2005 r. w sprawie *Beller przeciwko Polsce*, skarga nr 51837/99

### 1. Linia czasu



1

Okres, którego dotyczyła skarga: **od 1 maja 1993 r.** (data uznania przez Polskę jurysdykcji ETPC) **do 1 lutego 2005 r.**

2

Data złożenia skargi do ETPC: **11 marca 1999 r.**

3

Data komunikacji sprawy Rządowi RP: **brak informacji**



4

Data wydania wyroku przez ETPC: **1 lutego 2005 r.**

5

Daty planu działań przedstawionego przez Rząd RP:

- › **23 listopada 2011 r.** (dla grupy *Fuchs*);
- › **2 stycznia 2014 r.** (uaktualniony);
- › **27 kwietnia 2015 r.**;
- › **20 października 2016 r.**



6

Daty decyzji Komitetu Ministrów Rady Europy:

- › **2 grudnia 2011 r.**: odnotowanie działań podejmowanych przez władze krajowe i dalsze monitorowanie procesu wykonania wyroku;
- › **26 stycznia 2013 r.**: brak regularnych informacji rządu, wezwanie do przedłożenia zaktualizowanego *action planu*;
- › **8 grudnia 2016 r.**: odnotowanie reformy postępowania sądowo-administracyjnego, wezwanie do przedstawienia dalszych informacji.

7

Data raportu Rządu RP z podjętych działań: **23 listopada 2011 r.**

8

Data ustawy wprowadzającej wymagane zmiany: **brak**.

9

Data zamknięcia wykonania: uchwałą z dnia **8 grudnia 2016 r.** Komitet Ministrów zamknął nadzór nad wykonaniem wyroku w sprawach *Fuchs przeciwko Polsce* i 33 innych z tej grupy. Nadzór nad wykonaniem wyroku w sprawie *Beller przeciwko Polsce* jest jednak kontynuowany.

## 2. Opis sprawy

Nieruchomość ojca skarżącej została znacjonalizowana w 1945 r. na podstawie Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (tzw. „dekret Bieruta”). W 1948 r. ojciec skarżącej złożył wniosek o ustanowienie na jego rzecz własności czasowej. W 1949 r. organy wydały decyzję odmowną, jednak nie została ona doręczona właścicielowi. W 1951 r. ojciec skarżącej zmarł. W 1955 r. doszło do wydania kolejnej decyzji odmownej, ale i ona nie została prawidłowo doręczona.

W marcu 1990 r. skarżąca złożyła do urzędu dzielnicowego Warszawa-Śródmieście wniosek o zwrot nieruchomości. Wniosek ten zainicjował wieloletnie postępowanie administracyjne w tej sprawie. W 1997 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w Warszawie ustanowił na rzecz skarżącej użytkowanie wieczyste, ale decyzja ta nie została nigdy wykonana – przez kolejne lata organy podejmowały działania w celu podważenia jej legalności.

## 3. Wyrok ETPC

ETPC orzekł, że w sprawie doszło do naruszenia art. 6 EKPC. Choć sprawa skarżącej była skomplikowana, to jednak postępowanie było prowadzone w sposób niezasadnie przewlekły – w szczególności, występowały bardzo długie okresy kompletnej bezczynności organów.

Trybunał nie rozpatrzył natomiast zarzutu naruszenia art. 1 Protokołu dodatkowego do EKPC, uznając, że skarga w tym zakresie była przedwczesna.

#### **4. Działania podjęte przez władze krajowe**

Po wyroku ETPC w dalszym ciągu toczyły się postępowania administracyjne i sądowno-administracyjne, a Wojewoda Mazowiecki podejmował kolejne działania zmierzające do stwierdzenia nieważności decyzji z 1997 r. Skarżącej nie udało się odzyskać nieruchomości ojca.

W dniu 30 listopada 2012 r. Joanna Beller zmarła. Po przeprowadzeniu postępowania spadkowego, postępowania w sprawie nieruchomości były prowadzone przez jej spadkobierców.

Decyzją z dnia 30 listopada 2016 r. Wojewoda Mazowiecki ponownie stwierdził nieważność decyzji ustanawiającej na rzecz J. Beller użytkowanie wieczyste. Decyzją z dnia 30 marca 2018 r. Minister Inwestycji i Rozwoju utrzymał w mocy rozstrzygnięcie Wojewody. W maju 2018 r. R. Beller złożył skargę na decyzję Ministra do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

14 stycznia 2011 r. J. Beller złożyła nową skargę do ETPC z zarzutem naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC i art. 1 Protokołu dodatkowego do EKPC w związku z przewlekłością postępowania i niewykonaniem decyzji z 1997 r. Po śmierci skarżącej w jej prawa wstąpił jeden z jej spadkobierców, R. Beller. Skarga została zakomunikowana rządowi w dniu 14 grudnia 2017 r.

## VII. Wykonanie wyroków stwierdzających naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego

### ARTYKUŁ 8

#### Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego

*1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.*

### A. Wyrok ETPC z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie *Tysiąc przeciwko Polsce*, skarga nr 5410/03

#### 1. Linia czasu

- 1 Okres, którego dotyczyła skarga: **luty 2000 r.** (zajście w ciążę przez Skarżącą) – **listopad 2000 r.** (urodzenie dziecka przez Skarżącą) 
- 2 Data wniesienia skargi do ETPC: **15 stycznia 2003 r.**
- 3 Rozprawa przed ETPC: **7 lutego 2006 r.**
- 4 Wyrok ETPC: **20 marca 2007 r.**
- 5 Daty planów działań Rządu RP:
  - › **24 marca 2011 r.**
  - › **26 listopada 2013 r.** (uaktualnienie)
- 6 Data raportu Rządu RP z podjętych działań: **4 sierpnia 2016 r.**
- 7 Daty decyzji Komitetu Ministrów Rady Europy :
  - › **8 czerwca 2011 r.** – wezwanie do przedstawienia dodatkowych informacji dotyczących wykonania wyroku
  - › **25 września 2014 r.** – wezwania władz do przyjęcia rozwiązań wykonujących wyrok 





Daty uwag HFPC skierowanych do Komitetu Ministrów ws. niewykonania wyroku

> **1 września 2017 r.**

> **9 sierpnia 2018 r.**



## 2. Opis sprawy

Sprawa Tysiąc przeciwko Polsce dotyczyła dostępu do procedur umożliwiających wykonanie aborcji ze względów terapeutycznych. Alicja Tysiąc od wielu lat cierpiąca na poważną krótkowzroczność. Po tym jak Skarżąca w lutym 2000 r. zaszła w trzecią ciążę, kilku lekarzy okulistów stwierdziło, że kolejna ciąża może stwarzać poważne ryzyko utraty wzroku. Jednak odmówili oni wydania zaświadczeń, które pozwoliłyby jej na przerwaniu ciąży ze względu na to, że zagraża ona jej zdrowiu i życiu (jedna z okoliczności uprawniających do przerwania ciąży zgodnie z ustawą o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerwania ciąży). Stosowne zaświadczenie wydał internista, jednak w publicznym szpitalu p. Tysiąc odmówiono wykonania zabiegu. Wskazano, że zagrożenie dla zdrowia Alicji Tysiąc nie było na tyle poważne, aby uzasadniało aborcję. W listopadzie 2000 r. Skarżąca urodziła dziecko. Stan wzroku Alicji Tysiąc znacznie się pogorszył (utrata widzenia dalej niż na 1,5 m), został jej przyznany znaczny (najwyższy) stopień niepełnosprawności oraz renta z tytułu niezdolności do pracy.

## 3. Wyrok ETPC

ETPC stwierdził naruszenie art. 8 EKPC (prawo do poszanowania życia prywatnego) przez brak odpowiednich środków prawnych, które pozwoliłyby skorzystać z prawa do przerwania ciąży ze względów zdrowotnych w sytuacji odmowy wykonania zabiegu przez personel medyczny.

ETPC podkreślił, że skarżąca nie miała żadnej dostępnej procedury, która pozwoliłaby formalnie zakwestionować decyzję lekarską o odmowie wykonania aborcji i ustalić, czy rzeczywiście zostały spełnione przesłanki do przerwania ciąży.

## B. Wyrok ETPC z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie *R. R. przeciwko Polsce, skarga nr 2761/04*

### 1. Linia czasu



Okres, którego dotyczyła skarga: **20 lutego 2002 r.** (badania USG wskazujące na wady płodu) – **11 lipca 2002 r.** (urodzenie dziecka przez Skarżącą)



Data złożenia skargi do ETPC: **30 lipca 2004 r.**

-  **3** Data wyroku ETPC: **26 maja 2011 r.**
-  **4** Data planu działań Rządu RP: **26 listopada 2013 r.**
-  **5** Data raportu Rządu RP z wykonania wyroku: **4 sierpnia 2016 r.**
-  **6** Data decyzji Komitetu Ministrów Rady Europy: **25 września 2014 r.** – wezwanie władz do przyjęcia rozwiązań wykonujących wyrok
-  **7** Daty uwag HFPC skierowanych do Komitetu Ministrów Rady Europy ws. niewykonania wyroku:
  - > **18 marca 2014 r.**
  - > **1 września 2017 r.**
  - > **9 sierpnia 2018 r.**

## 2. Opis sprawy

Skarżąca będąc w 18 tygodniu ciąży w dniu 20 lutego 2002 r. zgłosiła się na badania USG do ginekologa, które wykazały, że płód może mieć wadę. R. R. oświadczyła, że w przypadku potwierdzenia istnienia wad będzie gotowa usunąć ciążę. Powtarzane badania USG potwierdziły podejrzenia wystąpienia wad u płodu, jednak kolejni lekarze odmawiali wydania Skarżącej skierowania na badania prenatalne (amniopunkcja), które mogłyby wykonać w ramach świadczeń finansowanych ze środków publicznych. Lekarze, do których zgłaszała się R. R. krytykowali jej decyzję o gotowości poddania się aborcji lub wskazywali na szereg obowiązków lub formalności, które muszą być dokonane przed poddaniem się badaniom lub wykonaniem zabiegu. Ostatecznie 29 marca 2002 r. w 23 tygodniu ciąży Skarżącej przeprowadzono badania prenatalne, na których wyniki miała czekać 2 tygodnie. Skarżąca cały czas wskazywała, że jest gotowa poddać się aborcji, wskazując jednocześnie, że zwykle taki zabieg jest wykonywany do 24 tygodnia ciąży, kiedy to płód uzyskuje już możliwość samodzielnego funkcjonowania poza organizmem matki. Skarżąca wyniki badań otrzymała 9 kwietnia 2002 r., które potwierdziły, że płód ma zespół Turnera. R.R. oświadczyła, że chce usunąć ciążę, jednak lekarze odmówili wykonania zabiegu, wskazując, że minął już czas, w którym taki zabieg może być przeprowadzony. 11 lipca 2002 r. Skarżącą urodziła dziecko z zespołem Turnera. Jej mąż po porodzie odszedł od rodziny.

## 3. Wyrok ETPC

ETPC stwierdził naruszenie art. 3 EKPC (wolność od tortur i poniżającego traktowania) oraz art. 8 EKPC (prawo do poszanowania życia prywatnego) w związku z brakiem zagwarantowania efektywnego dostępu do badań prenatalnych (dopuszczalnych zgodnie z prawem krajowym), których wyniki były niezbędne do podjęcia decyzji o poddaniu się aborcji w czasie, w którym jest to dopuszczalne. ETPC podkreślił szczególnie dotkliwy dla Skarżącej sposób traktowania ze strony personelu medycznego.

## C. Wyrok ETPC z dnia 30 października 2013 r. w sprawie *P. i S. przeciwko Polsce*, skarga nr 57375/08

### 1. Linia czasu



1

Wydarzenia, których dotyczyła skarga: **8 kwietnia 2008 r.** (popętnienie czynu zabronionego względem pierwszej Skarżącej) – **20 listopada 2008 r.** (umozwolenie postępowania karnego względem pierwszej skarżącej)

2

Data złożenia skargi do ETPC: **18 listopada 2008 r.**

3

Data komunikacji sprawy Rządowi RP: **29 września 2011 r.**

4

Data opinii przyjaciela sądu HFPC w postępowaniu przed Trybunałem: **7 lutego 2012 r.**

5

Data wyroku ETPC: **30 października 2012 r.**

6

Data planu działań Rządu RP: **29 listopada 2013 r.**



7

Daty raportu Rządu RP z wykonania wyroku:

- > **3 października 2014 r.**
- > **14 czerwca 2017 r.**
- > **21 czerwca 2018 r.**

8

Daty decyzji Komitetu Ministrów Rady Europy:

- > **21 września 2017 r.** – Komitet wzywa do przedstawienia danych dotyczących dostępności aborcji i konsekwencji nieprzestrzegania umów z NFZ co do jej wykonywania
- > **20 września 2018 r.** – Komitet pilnie wzywa do zapewnienia efektywnego dostępu do aborcji, gdy jest zgodna z prawem

9

Daty uwag HFPC dot. wykonania wyroku

- > **1 września 2017 r.**
- > **9 sierpnia 2018 r.**



## 2. Opis sprawy

Sprawa *P. i S. przeciwko Polsce* dotyczyła czternastoletniej dziewczyny (pierwsza skarżąca), której poszczególni lekarze odmawiali wykonania legalnej aborcji, do której była uprawniona zgodnie z polskim prawem. Zgodnie z ustawą o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży prokurator wydał skarżącej zaświadczenie, z którego wynikało, że ciąża była wynikiem czynu zabronionego. Zgodnie z przywołaną wyżej ustawą, w takiej sytuacji skarżąca była uprawniona do legalnego wykonania zabiegu przerywania ciąży. Mimo tego lekarze z trzech szpitali przekazywali skarżącej oraz jej matce (druga skarżąca) mylne informacje o warunkach przerywania ciąży, a w konsekwencji odmawiali wykonania zabiegu. Lekarze odmawiając wykonania aborcji powoływali się na klauzulę sumienia, przy czym nie wskazywali skarżącym realnych możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w innej placówce medycznej. Obowiązek odestania pacjenta, do innej placówki medycznej, w której będzie on miał szansę otrzymać świadczenie medyczne, wynikał wówczas z ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Ponadto dziewczyna została umieszczona na 10 dni w schronisku dla nieletnich, co wiązało się oddzieleniem jej od rodziny. Ostatecznie aborcja została wykonana w szpitalu oddalonym kilkaset kilometrów od domu skarżących. W toku całej sprawy doszło do nieuprawnionego publicznego ujawnienia danych osobowych skarżących przez jeden ze szpitali. Jednocześnie przeciwko skarżącej wszczęto postępowanie karne o czyn z art. 200 § 1 Kodeksu karnego, który zakazuje obcowania płciowego z osobą poniżej 15 roku życia. Ostatecznie postępowanie umorzono, uznając skarżącą wyłącznie za ofiarę czynu zabronionego, a nie za jego sprawcę.

## 3. Wyrok ETPC

W wyroku ETPC uznał, że doszło do naruszenia:

- ▶ art. 8 EKPC (prawo do poszanowania życia prywatnego) przez brak zapewnienia efektywnego dostępu do rzetelnych informacji o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz przez brak zagwarantowania dostępu do aborcji, w sytuacji gdy była ona zgodna z prawem;
- ▶ art. 8 EKPC przez ujawnienie przez publiczny szpital danych osobowych skarżącej;
- ▶ art. 5 EKPC (prawo do poszanowania wolności) przez nieuzasadnione umieszczenie skarżącej w schronisku dla nieletnich, w celu oddzielenia jej od rodziców i powstrzymaniu wykonania aborcji;
- ▶ art. 3 EKPC (wolność do tortur i poniżającego traktowania) w związku z sposobem traktowania przez personel szpitala, umieszczeniem w schronisku dla nieletnich i wszczęciem przeciwko skarżącej postępowania karnego.

## 4. Działania podjęte przez władze krajowe

W celu wykonania wyżej wskazanych wyroków ETPC została przyjęta ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1318

z późn. zm.). Zgodnie z art. 31 ustawy pacjent ma prawo wnieść sprzeciw wobec opinii albo orzeczenia, jeżeli opinia albo orzeczenie ma wpływ na prawa lub obowiązki pacjenta wynikające z przepisów prawa (ust. 1). Sprzeciw wnosi się do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta, za pośrednictwem Rzecznika Praw Pacjenta, w terminie 30 dni od dnia wydania opinii albo orzeczenia przez lekarza orzekającego o stanie zdrowia pacjenta. Sprzeciw wymaga uzasadnienia, w tym wskazania przepisu prawa, z którego wynikają prawa lub obowiązki, które narusza orzeczenie lub opinia lekarska. Komisja Lekarska zobligowana jest do wydania orzeczenia niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia wniesienia sprzeciwu.

Zdaniem Rządu RP procedura sprzeciwu od orzeczenia lub opinii lekarza stanowi właściwą gwarancję proceduralną, z której mogą skorzystać kobiety, którym lekarze odmawiają wykonania legalnej aborcji.

## **5. Ocena wykonania wyroków i rekomendacje HFPC**

Zdaniem HFPC władze polskie nie wykonały w pełni wyroków ETPC dotyczących dostępu do legalnej aborcji. Nadal brak jest gwarancji proceduralnych, które zapewnią efektywny dostęp do zabiegu, w sytuacjach, gdy kobieta jest do niego uprawniona.

Procedura sprzeciwu wobec opinii lub orzeczenia lekarza nie jest narzędziem, które pozwala chronić prawo kobiet do skorzystania z zabiegu przerwania ciąży.

W ocenie HFPC najważniejsze wady tej procedury to: nadmierny formalizm, brak możliwości zastosowania procedury w przypadku odmowy wydania opinii lub orzeczenia przez lekarza, wątpliwości czy sprzeciw dotyczy odmowy skierowania na badania, brak gwarancji szybkiego i terminowego rozpatrzenia sprzeciwu.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 października 2015 r. (sygn. K 12.14) uznał za niezgodną z Konstytucją RP regulację ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry (art. 39 ustawy) w zakresie, w jakim zobowiązywała ona lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem do wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym. Wyrok TK oznacza, że obecnie w polskim prawie nie istnieje przepis prawa, który nakazywałby lekarzowi albo innemu personelowi w placówce służby zdrowia wskazanie pacjentowi na realną możliwość uzyskania świadczenia zdrowotnego w innym miejscu w przypadku odmowy jego wykonania z uwagi na klauzulę sumienia.

Procedura sprzeciwu w obecnym kształcie nie gwarantuje, że kobieta otrzyma rzetelną, pełną i obiektywną informację co do tego, czy jest uprawniona do skorzystania z legalnej terminacji ciąży, ani nie gwarantuje uzyskania informacji o tym, gdzie taki zabieg może wykonać w sytuacji powołania się na klauzulę sumienia przez lekarza. Ponadto procedura sprzeciwu nie stanowi remedium na sytuacje, w których lekarze będą celowo zatajać pewne fakty lub

udzielać niepełnych i mylących informacji kobiecie co do możliwej aborcji, po to by w ten sposób uniemożliwić jej przerwanie ciąży.

W decyzji z dnia 20 września 2018 r. dotyczącej wykonania wyroku w sprawie *P. i S. przeciwko Polsce* Komitet Ministrów w sposób stanowczy wezwał Rząd Polski do podjęcia niezwłocznych działań, które zapewnią skuteczny dostęp do legalnych zabiegów przerwania ciąży.

Władze Polski powinny zagwarantować, że kobiety przed upływem terminów, które pozwalają na dokonanie aborcji, będą otrzymywać rzetelną i obiektywną informację o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz o stanie płodu.

Władze Polski powinny wprowadzić efektywną i szybką procedurę, która zagwarantuje kobietom możliwość realizacji prawa do aborcji, gdy jest ona dopuszczalna przez prawo krajowe.

Powinny zostać wprowadzone mechanizmy, które będą zapobiegały unicestwianiu prawa do wykonania aborcji na skutek powoływania się przez lekarzy na klauzulę sumienia.

## **D. Wyrok ETPC z dnia 10 kwietnia 2018 r. w sprawie *Bistieva i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 75157/14**

### **1. Linia czasu**

- 1** Wydanie postanowienia o umieszczeniu skarżących w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Kętrzynie: **9 stycznia 2014 r.**
- 2** Zwolnienie skarżących ze Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Kętrzynie: **29 czerwca 2014 r.**
- 3** Data złożenia skargi do ETPC: **26 listopada 2014 r.**
- 4** Data komunikacji sprawy Rządowi RP: **28 września 2015 r.**
- 5** Data wydania wyroku przez ETPC: **10 kwietnia 2018 r.**
- 6** Wyrok stał się ostateczny: **10 lipca 2018 r.**

## 2. Opis sprawy

Sprawa dotyczy rodziny z Czeczenii (rodziców z dziećmi), która w 2013 r. złożyła do Urzędu do Spraw Cudzoziemców wnioski o nadanie statusu uchodźcy. Polskie władze odmówiły udzielenia rodzinie ochrony i orzekły o jej wydaleniu. Wówczas cała rodzina wyjechała do Niemiec, a podczas pobytu za granicą urodziło się kolejne dziecko. W styczniu 2014 r. matka wraz z dziećmi zostali przekazani do Polski i umieszczeni w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Kętrzynie m.in. w celu zabezpieczenia wykonania decyzji o wydaleniu. Wojewoda Warmińsko-Mazurski uznał jednak, że pobyt dziecka urodzonego w Niemczech jest legalny i odmówił wydania decyzji o wydaleniu wobec niego.

W zażaleniach na postanowienia o umieszczeniu i przedłużeniu pobytu w strzeżonym ośrodku skarżący powoływali się m.in. na niezbadanie przez polskie władze wpływu, jaki pozbawienie wolności ma na dzieci Skarżącej. Ponadto podnosili również, że skoro w przypadku najmłodszego dziecka wydana została decyzja o odmowie wydalenia, to nie ma uzasadnienia jego pobyt w strzeżonym ośrodku celem zabezpieczenia jego wydalenia.

Podczas pobytu w strzeżonym ośrodku, rodzina złożyła dwa kolejne wnioski o nadanie statusu uchodźcy. Przy składaniu trzeciego wniosku rodzina wskazała, że ojcu skarżącej nadany został status uchodźcy w oparciu o podobne powody, jakie podała skarżąca. Z tego względu Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wstrzymał wykonanie swojej wcześniejszej decyzji o wydaleniu.

Rodzina została zwolniona z ośrodka dopiero pod koniec czerwca 2014 r.

## 3. Wyrok ETPC

Trybunał stwierdził naruszenie prawa do życia rodzinnego w tej sprawie. W wyroku stwierdzono, że doszło do tego przez niewzięcie pod uwagę dobra trójki dzieci podczas decydowaniu o pozbawieniu wolności, do czego polskie władze były zobowiązane na podstawie przepisów prawa (m.in. Konwencji praw dziecka ONZ czy Karty praw podstawowych UE). Sam fakt, że dzieci są umieszczane w ośrodku strzeżonym razem z rodzicami, w opinii Trybunału nie stanowi zapewnienia najlepszego interesu dziecka. Ponadto Trybunał uznał, że polskie władze powinny rozważyć zastosowanie środków wolnościowych, a detencja powinna zawsze być rozwiązaniem, po które sięga się w ostateczności.

W wyroku stwierdzono również, że okres pozbawienia wolności (5 miesięcy i 20 dni) był zbyt długi, a postępowania administracyjne prowadzone wobec dzieci pozbawionych wolności powinny być prowadzone szybciej i z większą starannością.

W wyroku Trybunał stwierdził, że do naruszenia Konwencji doszło pomimo dobrych warunków panujących w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Kętrzynie jak również pomimo tego, że można było uznać, iż rodzina będzie chciała ponownie wyjechać do Niemiec.

Jednocześnie Trybunał uznał, że w zakresie naruszenia prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5 ust. 1 Konwencji) nie została wyczerpana ścieżka krajowa. Skarżący powinni najpierw złożyć wnioski o zadośćuczynienie za niestusne umieszczenie w strzeżonym ośrodku do sądu krajowego.

#### **4. Działania podjęte przez władze krajowe**

Władze polskie zapłaciły skarżącemu zasądzone przez Trybunał zadośćuczynienie.

Nie został jeszcze przygotowany plan wykonania wyroku. Termin na przygotowanie planu upływa 10 stycznia 2019 r.

#### **5. Rekomendacje HFPC**

- ▶ zapewnienie, że w sprawach dotyczących umieszczenia w strzeżonym ośrodku cudzoziemskich rodzin z dziećmi rzetelnie badane będzie, czy dobro dziecka nie przemawia przeciwko pozbawieniu ich wolności;
- ▶ zapewnienie, że cudzoziemskie rodziny z dziećmi będą umieszczane w strzeżonym ośrodku tylko w ostateczności i na możliwie najkrótszy czas.

W tym celu władze polskie powinny:

- ▶ przeprowadzić szkolenia dla sędziów i funkcjonariuszy Straży Granicznej ze stosowania zasady dobra dziecka oraz z orzecznictwa ETPC w tym zakresie;
- ▶ określić praktyczne wskazówki dotyczące konkretnych czynności, jakie Straż Graniczna i sądy powinny przeprowadzać w ramach badania najlepszego interesu dziecka;
- ▶ doprowadzić do tego, aby postanowienia o umieszczeniu rodziny w strzeżonym ośrodku zawierały także szczegółowe zindywidualizowane uzasadnienie odnoszące się do sytuacji dzieci;
- ▶ zapewnić pomoc prawną z urzędu w każdej sprawie dotyczącej umieszczenia w strzeżonym ośrodku rodziny z dziećmi.



## VIII. Wykonanie wyroków stwierdzających naruszenie wolności słowa

---

### ARTYKUŁ 10

#### Wolność wyrażania opinii

1. Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych.

2. Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.

### Wyrok ETPC z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie *Wizerkaniuk przeciwko Polsce* (skarga nr 18990/05)

#### 1. Linia czasu



1

Publikacja tekstu dziennikarskiego: **7 maja 2003 r.**



2

Skazanie Skarżącego: **30 kwietnia 2004 r.**



3

Ostateczne rozstrzygnięcie w kraju – wyrok TK w sprawie SK 52/05:  
**29 września 2008 r.**

4

Data złożenie skargi do ETPC: **14 maja 2005 r.**

- 5 Data komunikacja sprawy rządowi RP: **24 stycznia 2007 r.**
- 6 Wyrok ETPC w sprawie: **5 lipca 2011 r.**
- 7 Pierwsze wystąpienie HFPC do Komitetu Ministrów Rady Europy: **6 czerwca 2012 r.**
- 8 Opinia HFPC na temat propozycji legislacyjnych: **27 lutego 2017 r.**
- 9 Wejście w życie zmian w Prawie prasowym: **12 grudnia 2017 r.**
- 10 Data raportu Rządu z wykonania wyroku: **27 marca 2018 r.**
- 11 Drugie wystąpienie HFPC do Komitetu Ministrów: **10 września 2018 r.**
- 12 Aktualny stan sprawy przed Komitetem Ministrów Rady Europy: sprawa w standardowej procedurze nadzoru nad wykonaniem

## 2. Opis sprawy

Wobec Jerzego Wizerkaniuka, redaktora naczelnego „Gazety Kościańskiej” zostało wszczęte postępowanie z art. 49 prawa prasowego w zw. z art. 14 pr. pras., ze względu na brak autoryzacji wypowiedzi prasowej. Redaktor opublikował wywiad, opatrzony zdjęciem posta, bez jego wyraźnej i jednoznacznej zgody. Postępowanie w sprawie przeciwko skarżącemu zostało warunkowo umorzone na rok, a skarżący został zobowiązany do zapłaty kwoty 1000 zł na wskazany przez sąd cel społeczny. Redaktor złożył skargę do Trybunału Konstytucyjnego (SK 52/05) oraz do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (skarga nr 18990/05). W skargach podnosił, że instytucja autoryzacji godzi w wolność słowa wypowiedzi cytowanych dosłownie, nie wskazując wartości, która miałyby być chroniona. Ponadto, instytucja ta ma na celu ochronę osób (w szczególności polityków), które mają znaczną świadomość odpowiedzialności za słowo. Według redaktora autoryzacja może służyć wywieraniu nacisków na redaktorów przez osoby będące źródłem informacji. Tym samym redaktor podnosił, iż instytucja jest niezgodna z art. 14 (wolność prasy i innych środków społecznego przekazu), z art. 54 (wolność wyrażania swoich poglądów) oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji (zawierający katalog ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw) oraz z art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

W wyroku z dnia 29 września 2008 r. TK uznał, że instytucja autoryzacji oraz wiążące się z nią sankcje karne są zgodne z Konstytucją. W orzeczeniu TK podkreślił, że wolność słowa jest fundamentem społeczeństwa demokratycznego. Art. 14 Konstytucji nakłada negatywny obowiązek na państwo – powstrzymanie się od ingerencji w prasę oraz inne środki masowego przekazu. Zakaz ten, jak wskazał w uzasadnieniu TK, nie odnosi się jednak do możliwości prawnego oddziaływania przez państwo na prasę w celu zapewnienia realizacji

konstytucyjnych praw i wolność. TK przypomniał ponadto, że art. 54 Konstytucji nie jest prawem absolutnym oraz, że podlega możliwości ograniczenia ze względu na ochronę dóbr osobistych informatorów, których naruszenie często bardzo trudno naprawić. TK w wyroku odniósł się do sankcji karnych wskazując, że jest ona proporcjonalna do celu, jakim jest ochrona dóbr osobistych i ochrona osoby będącej źródłem informacji. Zagrożenie sankcją karną ma charakter prewencyjny, który ma powstrzymać od dokonania naruszenia. TK wskazał w uzasadnieniu, że w wyniku opublikowania tekstu bez autoryzacji zostało w ostatnich latach wszczęte tylko jedno postępowanie karne wobec dziennikarza, co przeczy zarzutom o nadużywaniu tejże instytucji.

### 3. Wyrok ETPC

Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że postępowanie karne oraz sankcje nałożone na dziennikarza były nieproporcjonalną ingerencją w prawo do wolności słowa. ETPC podkreślił, że polskie sądy zignorowały dwa czynniki bardzo istotne dla właściwej oceny sprawy. Po pierwsze, sądy krajowe w ogóle nie odniosły się do treści wywiadu oraz nie badały, czy publikacja rzeczywiście zniekształcała oryginalne wypowiedzi polityka, przedstawiała je w fałszywym lub zmanipulowanym kontekście, a także czy faktycznie naruszyła dobre imię polityka.

Po drugie, polskie sądy w ogóle nie uwzględniły statusu osoby udzielającej wywiadu dziennikarzowi – tj. tego, że był on wówczas czynnym politykiem, posłem na Sejm RP. Bez wątplenia zatem, był on osobą publiczną, od której oczekuje się, aby była przygotowana na to, że jej działalność będzie przedmiotem szczególnego zainteresowania opinii publicznej. *„Już sam brak rozróżnienia w podejściu do osób publicznych i prywatnych w tego typu sprawie w praktyce polskich sądów jest niezgodny z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, które konsekwentnie akcentuje, że granice ochrony przed krytyką osób publicznych są znacznie węższe niż w przypadku innych obywateli”* – podkreślił ETPC w uzasadnieniu orzeczenia.

Trybunał skrytykował także obowiązujące w Polsce przepisy prawa prasowego nakładające obowiązek uzyskania autoryzacji oraz przewidujące sankcję karną za brak jego dopełnienia. Trybunał zaznaczył, że przepisy te dają obecnie osobie udzielającej wywiadu łatwe narzędzie do tego, aby zablokować jakąkolwiek publikację wypowiedzi, którą po czasie uznają za niewygodną, choćby w pełni odzwierciedlała wypowiedziane wcześniej słowa. Obowiązujące przepisy nie wymagają podania uzasadnienia dla odmowy autoryzacji, nie określają także ram czasowych na jej udzielenie, przez co osoby udzielające wywiadu mogą swobodnie odwlekać jego publikację. Zdaniem Trybunału, obowiązek ten może w nieuzasadniony sposób spowalniać obieg informacji i powodować, że zgromadzony przez dziennikarza materiał straci na wartości jako nieaktualny.

Trybunał zwrócił także uwagę na to, że obecna regulacja może zachęcać dziennikarzy do tego, aby unikali bezpośredniego cytowania interlokutorów z obawy przed tym, że zablokują publikację odmową autoryzacji. Paradoksalnie bowiem, przytaczanie cudzych wypowiedzi nie jest objęte takim obowiązkiem, choć w oczywisty sposób zwiększa ryzyko wypaczenia

przekazu. Ponadto, ETPC wskazał na inne dostępne w polskim porządku krajowym cywilne środki prawne (np. powództwo o ochronę dóbr osobistych), które z jednej strony, nie są tak dotkliwe jak postępowanie karne (dopuszczalne przez Trybunał jedynie w skrajnych przypadkach nadużycia wolności słowa, np. mowy nienawiści), a jednocześnie środki te w wystarczający sposób chronią interesy osób udzielających wywiadów dziennikarzom, którzy naruszyli zasady rzetelności zawodowej.

#### 4. Działania podjęte przez władze krajowe

Dnia 12 grudnia 2017 r. weszła w życie nowelizacja ustawy Prawo prasowe (Dz. U. z 1984, poz. 5, nr 24). Nowelizacja wprowadziła w art. 14a ustawowe terminy na udzielenie autoryzacji (24 godziny w przypadku dzienników i 3 dni w przypadku czasopism). W przypadku braku reakcji osoby udzielającej wypowiedzi we wskazanych terminach, uznaje się, że osoba ta wyraziła zgodę na publikację wypowiedzi w formie przedstawionej przez dziennikarza.

Ponadto brak uzyskania autoryzacji w odniesieniu do bezpośrednio cytowanej wypowiedzi został zakwalifikowany jako wykroczenie zagrożone karą grzywny. Przed nowelizacją brak autoryzacji stanowił przestępstwo, za które groziła kara pozbawienia wolności do roku.

W raporcie końcowym (*action report*) rządu do Komitetu Ministrów z 27 marca 2018 r., rząd wnosił o zamknięcie postępowania w sprawie w związku z pełnym wykonaniem wyroku.

#### 5. Rekomendacje HFPC

Zmiany w Prawie prasowym były niezbędne w celu prawidłowego wykonania wyroku ETPC. W opinii HFPC zaproponowana regulacja nie rozwiązuje jednak kluczowego problemu, tj. nie eliminuje możliwości poniesienia odpowiedzialności prawnej przez dziennikarza nawet w przypadku, gdy co prawda nie uzyskał on autoryzacji wypowiedzi, ale opublikował ją z zachowaniem rzetelności, w kształcie odpowiadającym rzeczywistym słowom swojego rozmówcy, bez żadnych manipulacji czy przekłamań. Ponadto wprowadzenie terminów na udzielenie autoryzacji nie chroni dziennikarzy przed sytuacją, w której rozmówca wprost odmówi jej dokonania. W konsekwencji proponowana regulacja może w dalszym ciągu być wykorzystywana jako narzędzie blokowania publikacji wypowiedzi, które rozmówca *post factum* uzna za niewygodne.

Zaproponowana odpowiedzialność wykroczeniowa także budzi wątpliwości pod kątem zgodności z zasadą proporcjonalności sankcji, która wciąż miałaby charakter represyjny. W ocenie HFPC lepszym rozwiązaniem byłaby odpowiedzialność cywilna. W tym celu nie jest jednak konieczna odrębna regulacja instytucji autoryzacji. Wystarczające wydaje się utrzymanie jej jako wymogu wynikającego z obowiązku zachowania szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów prasowych, do których dziennikarze są zobowiązani na mocy art. 12 ust. 1 Prawa prasowego. Dochowanie odpowiedniej staranności podlegałoby wówczas kontroli sądu w ramach procesu o ochronę dóbr osobistych,

a dodatkowo osoba udzielająca informacji miałaby możliwość dochodzenia ochrony swoich interesów poprzez zwrócenie się do redakcji z wnioskiem o opublikowanie sprostowania.

W konsekwencji projektowana regulacja autoryzacji w dalszym ciągu może prowadzić do tego, że dziennikarze będą stosować autocenzurę przy prowadzeniu wywiadów, unikać zadawania niewygodnych, dociekliwych pytań czy poruszania wrażliwych tematów w obawie przed utrudnieniami ze strony rozmówcy na etapie autoryzowania wypowiedzi. Tym samym proponowane przepisy dotyczące autoryzacji wciąż mogą wywierać tzw. „efekt mrozący” (*chilling effect*) na realizację podstawowych obowiązków i praw dziennikarskich.

Przed zamknięciem sprawy przez Komitet Ministrów niezbędna wydaje się ocena praktyki sądowej w postępowaniach odnoszących się do znowelizowanej instytucji.

**HR HELSIŃSKA FUNDACJA  
PRAW CZŁOWIEKA**



@hfhrpl



@hfhrpl



@TheHFHR

Helsińska Fundacja  
Praw Człowieka  
ul. Zgoda 11  
00-018 Warszawa

tel.: (22) 556-44-40  
fax: (22) 556-44-50  
hfhr@hfhr.org.pl  
www.hfhr.pl