Wyroki EKPCz w praktyce
Rzecznika Praw Obywatelskich

RPO korzysta ze standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka niemal w każdej sprawie.

[Przykłady postępowań sądowych z udziałem RPO, w których RPO powołuje się na orzecznictwo EKPCz 4](#_Toc504117606)

[1. Czy prawo do prywatności jest naruszone przez opublikowanie w mediach danych powoda, gdy nie było na to zgody organu prokuratora, ale dane te są znane z wcześniejszych, także z wypowiedzi w mediach osób publicznych, w których komentowano działalność powoda? Czy publikacje te nie stanowią realizacji konstytucyjnej wolności wypowiedzi? 4](#_Toc504117607)

[2. Problem naruszanie dóbr osobistych w wydaniu elektronicznym prasy i żądanie usunięcia artykułu zniesławiającego. 5](#_Toc504117608)

[3. Odpowiedzialność administratora strony grupy dyskusyjnej na Facebooku. 5](#_Toc504117609)

[Przykład sprawy, w której RPO w odpowiedzi do skarżących lub pismach kierowanych do właściwych organów wskazał na standard wynikający z orzecznictwa EKPCz 7](#_Toc504117610)

[Skargi dotyczące obecności krzyża w budynkach użyteczności publicznej. 7](#_Toc504117611)

[Przykłady spraw o charakterze generalnym, w tym debaty o zmianie prawa 7](#_Toc504117612)

[1. Projekt ustawy dotyczącej sprawców przestępstw seksualnych 7](#_Toc504117613)

[2. Zmiany w ustawie Krajowej Radzie Sądownictwa 7](#_Toc504117614)

[3. Wykonanie przez rząd ustawy o planowaniu rodziny (tzw. antyaborcyjnej z 1993 r.). 8](#_Toc504117615)

[4. Klauzula sumienia farmaceutów 8](#_Toc504117616)

[5. Reprywatyzacja – naruszenie art. 6 Konwencji oraz art. 1 Protokołu Nr 1 9](#_Toc504117617)

[6. Blokowanie stron internetowych 10](#_Toc504117618)

[7. Sprawy związane z ograniczeniem wolności słowa 11](#_Toc504117619)

[8. Publiczna zapowiedź marszałka województwa „wykluczenie Teatru z grona partnerów projektu, co zamyka drogę do otrzymania dofinansowania”. 12](#_Toc504117620)

[9. Ustawowy zakaz dla weterynarzy, by krytykować działania innych weterynarzy 12](#_Toc504117621)

[10. Sprawa zagrożenia dla korzystania z wolności słowa i dostępu obywateli do informacji przez wydawanie prasy przez samorządy lokalne, zwłaszcza na zasadach komercyjnych. 13](#_Toc504117622)

[11. Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych 13](#_Toc504117623)

[12. Odpowiedzialność karna za zniesławienie (art. 212 k.k.) 13](#_Toc504117624)

[13. Problem nowelizacji Prawa o zgromadzeniach i inne naruszenia prawa do zgromadzeń 14](#_Toc504117625)

[Przykłady wniosków RPO do Trybunału Konstytucyjnego, w których jako wzorzec kontroli powoływane były przepisy EKPC - a w uzasadnieniu orzecznictwo EKPCz 15](#_Toc504117626)

[1. Ustawa o ustroju sądów powszechnych 15](#_Toc504117627)

[2. Ustawa antyterrorystyczna 16](#_Toc504117628)

[3. Tzw. ustawa inwigilacyjna 17](#_Toc504117629)

[4. Tzw. mała ustawa medialna z grudnia 2015 r. 18](#_Toc504117630)

**Wprowadzenie**

Chociaż z formalnego punktu widzenia wyroki Trybunału w sprawach innych państw nie wiążą Polski, a przyznanie wyrokom EKPCz mocy precedensów interpretacyjnych jest dopiero postulowane, to już teraz widać oddziaływanie rozstrzygnięć na sposób interpretacji prawa oraz na kształtowanie standardów konwencyjnych.

Niemal wszystkie orzeczenia na szczeblu Wielkiej Izby, a także najważniejsze orzeczenia „izbowe” zawierają ustalenia nowe i rozwijają dotychczasowe linie orzecznictwa.

Sam Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu odwołuje się do swoich wcześniejszych orzeczeń, a zatem posługuje się precedensami *de facto* w uzasadnieniach orzeczeń. Można więc uznać, że orzeczenia EKPCz zyskują szersze znaczenie. Z jednej strony wyznaczają kierunek dalszego orzecznictwa Trybunału, a z drugiej strony - wskazują państwom członkowskim aktualny sposób rozumienia przez Trybunał zarówno treści Konwencji, jak i szczegółowych konsekwencji (standardów) z tych treści wynikających.

Wynikają z tego dwojakie konsekwencje:

**po pierwsze,** pojawia się obowiązek władz krajowych do uwzględniania tych standardów w podejmowanych decyzjach politycznych, ustawodawczych, czy rozstrzygnięciach orzeczniczych.

**po drugie**, działania i rozstrzygnięcia organów krajowych, pozostające w sprzeczności z tymi standardami, zostaną przez EKPCz uznane za naruszenie Konwencji, jeżeli skarga w tym zakresie zostanie skierowana do Strasburga.

 EKPCz nabrał w znacznym stopniu charakteru „europejskiego sądu konstytucyjnego”, co oznacza, że podstawową treścią jego działalności stało się nie tylko rozstrzyganie spraw indywidualnych, ale też ustalanie standardów ochrony praw człowieka o powszechnie stosowalnym charakterze.

Stąd też organy krajowe, w tym RPO, powinien odwoływać się do orzecznictwa EKPCz w prowadzonych sprawach, wskazując na pojmowanie praw wynikających z Konwencji i ich interpretację dokonywaną przez Trybunał.

Nawet w dorocznym raporcie z wykonywania wyroków EKPCz przez Polskę przygotowywanym przez MSZ jest osobny załącznik, poświęcony istotnym wyrokom EKPCz w sprawach dotyczących innych państw, które jednak mogą mieć znaczenie interpretacyjne przy stosowaniu prawa w Polsce.

# Przykłady postępowań sądowych z udziałem RPO, w których RPO powołuje się na orzecznictwo EKPCz

## Czy prawo do prywatności jest naruszone przez opublikowanie w mediach danych powoda, gdy nie było na to zgody organu prokuratora, ale dane te są znane z wcześniejszych, także z wypowiedzi w mediach osób publicznych, w których komentowano działalność powoda? Czy publikacje te nie stanowią realizacji konstytucyjnej wolności wypowiedzi?

RPO przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętego pytaniem prawnym skierowanym przez Sąd Apelacyjny w Warszawie do TK, a dotyczącego **zgodności art. 13 ust. 2 w związku z art. 13 ust. 3 ustawy Prawo prasowe z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.** Sprawa została umorzona, bo sąd pytanie wycofał. Sąd samodzielnie odmówił zastosowania niekonstytucyjnych przepisów wydając w tej sprawie wyrok.

Rzecznik jest zdania, że Prawo prasowe (art. 13 ust. 2) w zakresie, w jakim zakazuje publikowania danych osób publicznych, wobec których toczą się postępowanie karne w związku z ich działalnością publiczną, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

RPO przywołuje głównie wypowiedzi doktrynalne z wyroków EKPCz - na poparcie tezy, że w razie konfliktu między swobodą wypowiedzi (art. 10 Konwencji) a prawem do ochrony prywatności (art. 8 Konwencji), w orzeczeniach widać tendencję do przyznawania prymatu zasadzie swobody wypowiedzi tylko w tych przypadkach, gdy sprawa dotyczy publicznych aspektów i wywołuje zainteresowanie publiczne.

Przykłady wyroków EKPCz zawierających przytoczoną myśl: w sprawie *Tammer p. Estonii*; wyrok w sprawie *von Hannover p. Niemcom (nr 1);* wyrok w sprawie *von Hannover p. Niemcom (nr 2)*.

Najsilniejszej ochronie powinny podlegać wypowiedzi dotyczą życia prywatnego mało znanych osób i nie przyczyniają się do debaty publicznej nad kwestiami budzącymi zainteresowanie całego społeczeństwa. (jak wskazał EKPCz w wyroku z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie *Hachette Filipacchi Associes p. Francji).*

Orzeczenia EKPCz powoływane są również w celu podkreślenia znaczenia, jakie Trybunał przypisuje wolności słowa dla kształtowania się postaw i opinii w sprawach budzących publiczne zainteresowanie i zatroskanie (m.in. wyrok EKPCz w sprawach Hertel przeciwko Szwajcarii z 25 sierpnia 1998 r., nr 25181/94).

## Problem naruszanie dóbr osobistych w wydaniu elektronicznym prasy i żądanie usunięcia artykułu zniesławiającego.

W sprawie tej problem sprowadzał się do odpowiedzi na pytanie, czy usuwanie treści jest dopuszczalne, czy też należy domagać się innego sposobu usunięcia skutków naruszenia dobra osobistego.

W skardze kasacyjnej RPO przywołał wyroki EKPCz, w których wskazywał on na funkcję i wkład archiwów internetowych w proces przechowywania i udostępniania wiadomości.

I na te orzeczenia powołał się następnie sąd w uzasadnieniu wyroku: § 59 w sprawie *Węgrzynowski i Smolczewski przeciwko Polsce* z dnia 16 lipca 2013 r. oraz § 27 *Times Newspaper LTD przeciwko Wielkiej Brytanii* z 10 marca 2009 r. w sprawie 3002/03 i 2367/03.

 EKPCz wskazał, że nie jest nieproporcjonalną ingerencją w prawo swobody wypowiedzi wymaganie opublikowania odpowiedniego zastrzeżenia do artykułu znajdującego się w archiwum internetowym „w sytuacji, gdy redakcję zawiadomiono, że w odniesieniu do tego samego artykułu opublikowanego w prasie drukowanej wniesiony został pozew o zniesławienie” (§ 59 w sprawie Węgrzynowski i Smolczewski przeciwko Polsce).

## Odpowiedzialność administratora strony grupy dyskusyjnej na Facebooku.

RPO wniósł w takiej sprawie skargą kasacyjną. Wskazywał w niej wyrok EKPCz (skarga nr 22947/13) w sprawie *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete i Index.hu ZRT przeciwko Węgrom* – jako wskazujący zakres odpowiedzialności administratora, który nie zarabia na stronie a prowadzi ją, by publikować informacja na tematy interesujące społeczeństwo.

To wnioski płynące z tego wyroku skłoniły RPO do złożenia skargi kasacyjnej, gdyż zdaniem Rzecznika w wyroku doszło nie tylko do naruszenia przepisów Konstytucji, ale także art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zw. art. 6 tej Konwencji. Gwarantują one każdemu wolność do wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, także prawo do rozpoznania sprawy przez niezależny, niezawisły sąd. Wyrok EKPCz powoływany jest zatem jako argument za stanowiskiem RPO.

# Przykład sprawy, w której RPO w odpowiedzi do skarżących lub pismach kierowanych do właściwych organów wskazał na standard wynikający z orzecznictwa EKPCz

## Skargi dotyczące obecności krzyża w budynkach użyteczności publicznej.

Skarżący albo kwestionowali w pismach do RPO obecność krzyży w takich miejscach, albo domagali się potwierdzenia jej dopuszczalności.

RPO w tych sprawach ogranicza się do przedstawienia wyjaśnień. Przywołuje przy tym wyrok EKPCz w sprawie *Lautsi i inni przeciwko Włochom* z 18 marca 2011 r. Oceniając kwestię obecności krucyfiksów w salach lekcyjnych publicznych szkół we Włoszech EKPCz wziął pod uwagę całokształt działalności szkół respektujących pluralizm religijny i uznał, że sama obecność krzyża nie stanowi naruszenia wolności wyznania. EKPCz podkreślił też, że krzyż stanowi symbol pasywny, który sam w sobie nie ingeruje w wolność światopoglądową jednostki.

# Przykłady spraw o charakterze generalnym, w tym debaty o zmianie prawa

## Projekt ustawy dotyczącej sprawców przestępstw seksualnych

Projekt, a obecnie już ustawa, zakładał stworzenie dwóch rejestrów sprawców przestępstw seksualnych - z dostępem ograniczonym i rejestru publicznego. W stanowisku RPO wskazywał na trzy wyroki EKPCz: *Gardel p Francji* (16428/05) oraz *Bouchcourt p. Francji* (5335/06) czy *M.B. przeciwko Francji* (22115/06), które wyznaczają standard określający minimalne gwarancje, pozwalające uznać ingerencję w prawo do prywatności polegajacą na tworzeniu rejestru sprawców przestępstw seksualnych za dopuszczalną w świetle art. 8 EKPC.

Część uwag RPO została uwzględniona w trakcie prac nad projektem.

## Zmiany w ustawie Krajowej Radzie Sądownictwa

Rzecznik w wystąpieniach dotyczących zmian w ustawie o KRS przywoływał wyrok EKPCz z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie *Henryk Urban i Ryszard Urban p. Polsce* (skarga nr 23614/08),z których jasno wynika, że niezawisłość sędziowska jest warunkiem poszanowania praw i wolności człowieka.

## Wykonanie przez rząd ustawy o planowaniu rodziny (tzw. antyaborcyjnej z 1993 r.).

W wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie Sprawozdania Rady Ministrów z wykonywania oraz o skutkach stosowania w roku 2014 ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (druk sejmowy nr 373) Rzecznik odniósł się m.in. do problematyki dostępności do legalnej aborcji oraz funkcjonowania klauzuli sumienia.

Rzecznik zwrócił uwagę na nieefektywny sposób ukształtowania procedury sprzeciwu od orzeczenia lekarza (m.in. zbyt długi termin rozpatrywania spraw czy obowiązek wskazania przez pacjentkę konkretnej podstawy prawnej, z której wynikają jej prawa i obowiązki).

W piśmie wykorzystane zostały orzeczenia EKPCz w sprawach: *P. i S. p. Polsce, Tysiąc p. Polsce i R.R. p. Polsce*, które posłużyły do rekonstrukcji standardu ochrony praw pacjentem z równoczesnym poszanowaniem wolności sumienia lekarzy. Zgodnie ze standardem wyrażonym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka państwa są zobowiązane do organizowania systemu świadczeń zdrowotnych w taki sposób, aby zapewnić, że skuteczne egzekwowanie prawa do wolności sumienia pracowników opieki zdrowotnej w kontekście zawodowym nie uniemożliwia pacjentom uzyskania dostępu do świadczeń, do których są uprawnieniu zgodnie ze stosownym ustawodawstwem.

Ponadto zalecenia znajdujące się w orzeczeniu EKPCz w sprawie *Tysiąc p. Polsce* posłużyły do oceny efektywności funkcjonowania instytucji sprzeciwu od orzeczenia lekarza. Zgodnie z zaleceniami krajowe ustawodawstwo powinno przewidywać istnienie posiadającego odpowiednie kwalifikacje ciała, które w sposób niezależny i w odpowiednim terminie dokona weryfikacji kwestionowanej przez pacjenta decyzji lekarza. Ponadto pacjentka powinna mieć możliwość bycia osobiście wysłuchaną przez tenże podmiot, zaś decyzja w jej sprawie winna być uzasadniona i sporządzona na piśmie.

## Klauzula sumienia farmaceutów

Sprawa dotyczy napływających do Rzecznika informacji o odmowie sprzedaży niektórych produktów leczniczych z powołaniem się na klauzulę sumienia. Rzecznik wyraził stanowisko, że taka praktyka pozostaje w sprzeczności z prawem. Wskazał na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Pichon i Sajous p. Francji.* Trybunał uznał w nim, że uniemożliwienie farmaceucie odmowy sprzedaży leków nie stanowi naruszenia art. 9 EKPCz. EKPCz zauważył, że tak długo, jak sprzedaż środków antykoncepcyjnych jest legalna, dostępna na podstawie recepty wystawionej przez lekarza, a preparaty te możliwe są do nabycia jedynie w aptece, farmaceuci nie mają prawa narzucać innym swoich przekonań moralnych odmawiając sprzedaży leku.

## Reprywatyzacja – naruszenie art. 6 Konwencji oraz art. 1 Protokołu Nr 1

Orzeczenia EKPCz są przywoływane również w kontekście nierozwiązanych problemów reprywatyzacyjnych: przewlekłości postępowania (tu: administracyjnego, w tym na tle tzw. dekretu warszawskiego), nierównego traktowania, niejasności prawa, naruszenia praw majątkowych.

W kontekście reprywatyzacji szczególną uwagę należy zwrócić m.in. na wyrok w sprawie Plechanow przeciwko Polsce (skarga nr 22279/04, wyrok z dnia 7 lutego 2009 r.), tłem którego były trudności dawnego właściciela nieruchomości objętej działaniem dekretu warszawskiego z uzyskaniem odszkodowania za wadliwe działania władz w odniesieniu do nieruchomości skarżącego. W uzasadnieniu wyroku Trybunał przypomniał, iż „rzeczywiste i skuteczne korzystanie z prawa chronionego Artykułem 1 Protokołu nr 1 do Konwencji nie polega jedynie na obowiązku powstrzymania się przez państwo od ingerencji, ale także prowadzi do powstania obowiązku działań pozytywnych". W sytuacjach, w których państwo decyduje się na naprawienie szkód powstałych przed ratyfikowaniem Konwencji, uregulowanie takie „musi zostać wprowadzone w sposób jasny i spójny, tak, aby uniknąć niepewności prawnej". Jako że, zdaniem Trybunału, „skarżący stali się ofiarami reform administracyjnych, niekonsekwencji orzecznictwa oraz braku pewności i spójności prawa w tym zakresie", na skutek czego nie byli w stanie uzyskać należnego odszkodowania za poniesioną szkodę, skutkowało to stwierdzeniem naruszenia przez Polskę art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji” (analogicznie w sprawie Sierpiński przeciwko Polsce, skarga Nr 38016/07, wyrok z 3 listopada 2009 r.)

Podobne stanowisko przedstawiono w kolejnym bardzo obszernym wystąpieniu do Prezes Rady Ministrów z 7 października 2016 r.,), gdzie Rzecznik ponownie powołał się na wskazówki, jakie płyną z orzecznictwa EKPCz.

## Blokowanie stron internetowych

Problem blokowania stron internetowych wiąże się z kwestią prawa do informacji i wolności wypowiedzi. W prawie polskim pojawił się w ostatnim czasie kilkakrotnie: w ustawie o działaniach antyterrorystycznych (przedmiot wniosku RPO do TK), w ustawie nowelizującej przepisy o grach hazardowych czy też w projekcie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

RPO wskazywał, że kluczowe znaczenie dla oceny dopuszczalności wprowadzenia takich ograniczeń ma art. 10 EKPCz.

Analiza spraw, rozstrzygniętych przez EKPCz, prowadzi do wniosków, że art. 10 EKPCz zasadniczo nie wyklucza blokowania stron internetowych, ale zagrożenia z nimi związane są na tyle poważne, że działania władz krajowych wymagają wyjątkowo restrykcyjnej kontroli(por. sprawę *Observer i Guardian p. Wielkiej Brytanii* (skargi 13585/88 i 13166/87).

RPO wskazał w swoim stanowisku na orzeczenia podkreślające rolę internetu w zapewnieniu społeczeństwu dostępu do wiadomości i ułatwia rozpowszechnianie informacji w ogólności (por. sprawę *Delfi p. Estonii,* skarga 64569/09). Odniósł się również do tych spraw, w których EKPCz dopuszcza uzasadnienie dla wprowadzenia blokowania dostępu do stron internetowych - *Kalda p. Estonii* (skarga 17429/10).

Zdaniem EKPCz blokada stron internetowych musi być stosowana z rozwagą. Również w sprawach tureckich *Yildirim p. Turcji* (skarga 3111/10) czy *Cengiz i in. p. Turcji* (skargi 48226/10 i 14027/11) EKPCz wyraźnie wskazał, że blokowanie dostępu do Internetu może być w bezpośrednim konflikcie z aktualnym brzmieniem ust. 1 art. 10 Konwencji, zgodnie z którym prawa zagwarantowane w tym przepisie są chronione bez względu na granice. RPO odniósł się również do tych orzeczeń, w których EKPCz dokonał analizy, czy ingerencja w korzystanie z witryny internetowej spełniała kryteria z art. 10 ust. 2 EKPCz.

Ograniczenia swobody wypowiedzi nie są same w sobie sprzeczne z EKPCz, jednak muszą być oparte na określonej podstawie prawnej, jasno określającej zakres tego ograniczenia i podlegać kontroli sądowej w celu ochrony przed nadużyciami. W szczególności, w sprawie *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein p. Niemcom* (skarga 42527/98) EKPCz wyraźnie zaznaczył, że państwa, które przyjęły zobowiązania w celu zapewnienia praw gwarantowanych przez Konwencję muszą stosować konkretne i efektywne gwarancje ochrony praw, nie zaś teoretyczne i iluzoryczne.

 EKPCz wskazuje zatem, że ingerencja państwa w postaci blokowania lub ograniczania dostępu do Internetu musi być przedmiotem szczególnego badania jej dopuszczalności. Jakiekolwiek ograniczenia muszą być ściśle niezbędne dla osiągnięcia uzasadnionego celu.

## Sprawy związane z ograniczeniem wolności słowa

W tej grupie spraw chodzi o doniesienia medialne na temat odsunięcia z anteny lub zwolnienia z pracy dziennikarzy na skutek zadawania niewygodnych pytań przedstawicielom strony rządowej lub woli prezentowania w przestrzeni publicznej (radio) różnorodnych poglądów na tematy polityczne i światopoglądowe.

W pismach kierowanych do TVP SA, Polskiego Radia, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Rady Mediów Narodowych powoływane są następujące wyroki EKPCz, jako przypomnienie standardu wolności słowa:

* sprawa *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 5493/72 - wolność wyrażania opinii obejmuje wolność posiadania poglądów, otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych. EKPCz uznał zagwarantowaną w nim wolność za niezbędny fundament społeczeństwa demokratycznego i warunek rozwoju każdej jednostki,
* sprawa *Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 6548/74 - podkreślenie roli prasy i mediów w przekazywaniu informacji oraz prawo publiczności do ich otrzymywania,
* wyrok z 24 listopada 1993 r. *Informationsverein Lentia i in. przeciwko Austrii*, skarga 13914/88 - swoboda wypowiedzi stanowi jeden z fundamentów demokratycznego społeczeństwa oraz podstawowych warunków jego rozwoju i samorealizacji każdej jednostki. W tym kontekście należy podkreślić, że nie tylko prasa ma za zadanie przekazywanie informacji i idei – społeczeństwo ma też prawo do ich otrzymywania.
* wyrok EKPCz z dnia 17 września 2009 r. *Manole i in. przeciwko Mołdawii* (skarga 13936/02) – konieczność przedstawiania przez media publiczne zróżnicowanych informacji i poglądów.

## Publiczna zapowiedź marszałka województwa „wykluczenie Teatru z grona partnerów projektu, co zamyka drogę do otrzymania dofinansowania”.

Po wystawieniu 25 września 2016 r. sztuki „Nasza przemoc, wasza przemoc” Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego zapowiedział wniosek Zarządowi Województwa o „wykluczenie Teatru z grona partnerów projektu, co zamyka drogę do otrzymania dofinansowania”.

Rzecznik wskazał na standardy dotyczące wolności słowa w tym zakresie. W wystąpieniu przywołał wyrok z dnia 3 maja 2007 r. *Bączkowski i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 1543/06) – jako potwierdzenie, że osoby pełniące wysokie funkcje w organach władzy publicznej powinny w sposób rozważny i ostrożny wypowiadać się na tematy światopoglądowe, które mogą być istotne z punktu widzenia kształtowania polityki kulturalnej.

## Ustawowy zakaz dla weterynarzy, by krytykować działania innych weterynarzy

Wątpliwości konstytucyjne dotyczące art. 40 ust. 1 Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii. Zgodnie z powołanym przepisem: „Lekarz weterynarii nie może wypowiadać publicznie niekorzystnych ocen o działalności zawodowej innego lekarza weterynarii lub dyskredytować go w jakikolwiek sposób”.

W ocenie Rzecznika wskazana norma może prowadzić do naruszenia art. 54 ust. 1  w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przywołuje wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie *Frankowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 53025/99). EKPCz wypowiedział się o prawie do wolności słowa lekarza, który wyrażał opinie na temat diagnozy oraz metody leczenia zastosowanej przez innego specjalistę. Ponadto EKPCz określił prawa pacjenta poprzez pryzmat relacji, jaka powstaje pomiędzy lekarzem a pacjentem. Wskazana sprawa dała też okazję do oceny dyscyplinarnych sądów lekarskich.

 EKPCz przypomniał, że art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dotyczy wszelkich form wypowiadania idei oraz przekazywania informacji, w tym również dokonywania krytyki sposobu leczenia w opinii cywilnej.

 EKPCz uznał, że dyscyplinarna sankcja w postaci nagany wymierzona skarżącemu przez lekarski sąd dyscyplinarny stanowi ingerencje w wolność wyrażania opinii.

## Sprawa zagrożenia dla korzystania z wolności słowa i dostępu obywateli do informacji przez wydawanie prasy przez samorządy lokalne, zwłaszcza na zasadach komercyjnych.

W ocenie Rzecznika jednostki samorządu terytorialnego nie powinny wydawać prasy, a jedynie biuletyny, które zawierają obiektywne informacje, użyteczne dla lokalnej społeczności, publikacje promujące samorząd, a także komunikaty urzędowe.

W sprawie powoływany jest wyrok z 21.10.2010 r. w sprawie *Saliyev p. Rosja*, skarga nr 35016/03, w którym podkreśla się znaczenie niezależnej prasy. EKPCz stwierdził naruszenie art. 10 EKPCz, uznając, że struktura własnościowa czasopisma, która wymaga od redaktora naczelnego utrzymywania lojalności w stosunku do władz lokalnych, narusza swobodę wypowiedzi. Decyzja o zablokowaniu publikacji, uwzględniając jej ważną społecznie tematykę, nie może być natomiast scharakteryzowana inaczej niż jako akt cenzury politycznej

## Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych

W szeregu wystąpień dotyczących tego problemu wskazywany jest wyrok EKPCz w z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie *Alajos Kiss v. Węgrom*, w którym EKPCz uznał, że procedura przewidująca arbitralne, automatyczne pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych prawa głosowania jest niezgodna z art. 3 Protokołu nr 1 do EKPCz. EKPCz podkreślił, że uznaje tego typu działania za nieuzasadnioną dyskryminację, a wyłączenie osób ubezwłasnowolnionych z możliwości wyboru swoich przedstawicieli stanowi nieuzasadnioną restrykcję. W szczególności wskazano, że nie można bez zbadania sprawności intelektualnej ubezwłasnowolnionego stwierdzić, że osoba taka nie może rozeznać się w sytuacji politycznej i dokonać racjonalnego aktu wyborczego.

## Odpowiedzialność karna za zniesławienie (art. 212 k.k.)

Sprawa ma charakter generalny i dotyczy zasadności pozostawienia w polskim systemie prawnym art. 212 kodeksu karnego, który to przepis przewiduje odpowiedzialność karną za zniesławienie. W ocenie Rzecznika wskazany przepis w negatywny sposób oddziałuje na wolność słowa dziennikarzy. Bardziej uzasadniona byłaby odpowiedzialność cywilnoprawna w tym zakresie - Rzecznik zaproponował pewne rozwiązania, które mogłyby zastąpić obowiązujący art. 212 k.k..

W wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości, do Kancelarii Prezydenta czy do Przewodniczącego senackiej Komisji Praworządności i Praw Człowieka Rzecznik wskazał na wyrok EKPCz z 19 grudnia 2006 r. w sprawie *Dąbrowski przeciwko Polsce* (skarga nr 18235/02) oraz *Długołęcki przeciwko Polsce* z dnia 24 lutego 2009 r. (skarga nr 23806/03) oraz w sprawie *Maciejewski przeciwko Polsce* z 13 stycznia 2015 r. (skarga nr 3447/05). Co prawda EKPCz w tym wyrokach nie zakwestionował obowiązywania art. 212 k.k., ale wskazał, że przy ocenie proporcjonalności ingerencji konieczne jest uwzględnienie charakteru i surowości wymierzonej kary. W innych sprawach, na które powoływał się w swoim stanowisku RPO, EKPCz dokonywał oceny proporcjonalności sankcji i zastosowania standardów wolności słowa przez sądy krajowe (zob. *Raichinov przeciwko Bułgarii* (skarga nr 47579/99), *Cumpana i Mazare przeciwko Rumunii* (skarga nr 33348/96), *Castells przeciwko Hiszpanii* (skarga nr 11798/82).

RPO postuluje zatem ponowną analizę potrzeby obowiązywania art. 212 k.k. w polskim porządku prawnym, ale także konieczności proporcjonalności ingerencji w prawa podstawowe, w szczególności w prawa zagwarantowane w art. 10 EKPCz.

## Problem nowelizacji Prawa o zgromadzeniach i inne naruszenia prawa do zgromadzeń

Zarówno w opinii RPO wyrażanej podczas prac legislacyjnych w parlamencie, jak i w innych stanowiskach RPO dotyczących konkretnych zgromadzeń, podczas których dochodzi do naruszenia prawa do zgromadzeń, powoływane są - jako element standardu prawa do zgromadzeń zagwarantowanego przez EKPCz - te orzeczenia EKPCz, w których Trybunał dokonywał interpretacji samego pojęcia zgromadzenia, wskazywał na dopuszczalne przesłanki ingerencji, w szczególności możliwość ograniczenia prawa do zgromadzenia, opierając się w szczególności na sprawie *Bączkowski p. Polsce*).

RPO wskazywał w szczególności na te wyroki EKPCz, które dotyczą prawa do kontrdemonstracji (Cisse przeciwko Francji, skarga nr 51346/99), Platform „Ärzte für das Leben” przeciwko Austrii (skarga nr 10126/82) czy Djavit An przeciwko Turcji ( wyrok z 20 lutego 2003 r., skarga nr 20652/92). RPO podkreślał, że standardem prawa do zgromadzeń jest prawo uczestników kontrdemonstracji do wyrażania niezgody ze stanowiskiem demonstrujących, a państwo ma obowiązek ochrony prawa do zgromadzania się obu demonstrujących grup i poszukiwania środków najmniej restrykcyjnych, które co do zasady umożliwiłyby odbycie obu demonstracji.

Z kolei w sprawie dotyczącej zakazu zwołania zgromadzenia, wydanego przez Prezydent m.st. Warszawy w związku z organizowanym przed Teatrem Powszechnym zgromadzeniem publicznym (dot. wystawianej w Teatrze sztuki „Klątwa”),Rzecznik skierował wystąpienie do Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy. W związku z tym, że decyzja Prezydent M.st. Warszawy została uchylona przez Sąd Okręgowy w Warszawie, RPO uznał, że procedury przewidziane w ustawie - Prawo o zgromadzeniach działają prawidłowo, tym niemniej w piśmie skierowanym do Pani Prezydent przypomniał standardy konstytucyjnych i międzynarodowe obowiązujące w zakresie wolności zgromadzeń.

W piśmie przywołano wyroki EKPCz w sprawach *Çiloğlu i in. p. Turcji, skarga 73333/01, Taranenko p. Rosji, skarga 19554/05, Schwabe i M.G. p. Niemcom*, skargi nr 8080/08 i 8577/08, *Stankov i in. p. Bułgarii, skarga 68490/01, Fáber p. Węgrom, skarga 40721/08, Cisse p. Francji*, skarga nr 51346/99, *Çiloğlu i in. p. Turcji*, skarga 73333/01, *Navalnyy i Yashin p. Rosji*, skarga nr 76204/11, *Alekseyev przeciwko Rosji*, skargi nr 4916/07, 25924/08 i 145599/09, *Kudrevičius i inni p. Litwie*, skarga nr 37553/05.

Podobnie w pismach kierowanych w związku z utrudnieniem organizacji innych zgromadzeń, w szczególności w Puszczy Białowieskiej, ataku Młodzieży Wszechpolskiej na uczestników zgromadzenia organizowanego przez KOD w Radomiu czy manifestacji na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie.

# Przykłady wniosków RPO do Trybunału Konstytucyjnego, w których jako wzorzec kontroli powoływane były przepisy EKPC - a w uzasadnieniu orzecznictwo EKPCz

## Ustawa o ustroju sądów powszechnych

Problem konstytucyjny dotyczy dwóch kategorii zagadnień: po pierwsze, kwestii o charakterze ustrojowym odnoszącej się do tego, czy sprawowanie zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi może zostać ustawowo powierzone organowi władzy wykonawczej, tj. Ministrowi Sprawiedliwości pełniącemu jednocześnie urząd Prokuratora Generalnego; po drugie, oceny konstytucyjności poszczególnych środków przyznanych Ministrowi Sprawiedliwości w ramach tego nadzoru.

W obu przypadkach istota problemu sprowadza się do zbadania tego, czy zakres oraz formy nadzoru nie naruszają zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji) oraz nie ingerują w konstytucyjne prawo obywateli do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W uzasadnieniu pisma o przystąpieniu RPO do sprawy powoływane są następujące wyroki EKPCz:

* + 1. Wyrok z 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 7819/77, 7878/77 – podkreślenie, że równie ważne co faktycznie bezstronne i niezawisłe wymierzanie sprawiedliwości przez sądy jest odbiór społeczny co do tego, iż sprawiedliwość wymierzana jest w taki właśnie sposób. Ważny jest w tym kontekście społeczny odbiór pewnych regulacji i zachowań. Sprawiedliwość powinna być wymierzana w sposób, który usuwa potencjalne zastrzeżenia uczestników postępowania co do bezstronności i niezawisłości składu orzekającego, choćby nawet w konkretnym wypadku były one nieuzasadnione, ale sprawiały również dla postronnych wrażenie uzasadnionych lub częściowo uzasadnionych.
		2. wyrok z dnia 9 lutego 2012 r. *Kinsky przeciwko Czechom*, Izba, Sekcja V, skarga nr 42856/06) – wskazanie, że ingerencją w bezstronność sądu jest nie tylko wydawanie sądowi wyraźnych poleceń co do rozstrzygnięcia, jakie powinno zapaść, ale również tworzenie wokół sprawy, na skutek dostępnych Ministrowi Sprawiedliwości środków nadzoru administracyjnego, swoistego nacisku psychologicznego, który może mieć wpływ na bezstronność sędziego.

## Ustawa antyterrorystyczna

RPO zaskarżył do TK niektóre przepisy ustawy o działaniach antyterrorystycznych. RPO wnioskuje o zbadanie przepisów ustawy nie tylko z Konstytucją, ale również z art. 8 EKPCz (w zw. z art. 14), z art. 6 i 10 EKPCz, a także z art. 13 w zw. z art. 2 Protokołu nr 4 do EKPCz.

W uzasadnieniu powołano stosowne orzeczenia EKPCz, wyznaczające standard pojmowania relacji między obowiązkiem państw do walki z terroryzmem a zapewnieniem jednostce prawa do prywatności, prawa do sądu, prawa do ochrony danych osobowych. Wyroki EKPCz (*Zakharov przeciwko Rosji*, skarga nr 47413/06 czy *Szabó i Vissy przeciwko Węgrom*, skarga 37138/14) stanowiły również potwierdzenie tezy RPO, że EKPCz nigdy nie zanegował dopuszczalności podejmowania działań, które ingerują w prawa określone w EKPC, np. niejawnego pozyskiwania informacji o osobach przez władze publiczne.

 EKPCz wskazywał wręcz na ich niezbędność, jako narzędzia umożliwiającego efektywne działanie odpowiednich służb. Jednocześnie jednak EKPCz wyraźnie podkreślał w tych sprawach na konieczność ustanowienia właściwych mechanizmów kontrolnych. Na konieczne konieczne gwarancje ustawowe przy zbieraniu danych przez właściwe służby EKPCz wskazywał w sprawach *Leander p. Szwecji*, skarga 9248/81, *Amann p. Szwajcarii* 27798/95.

We wniosku powoływane są również inne orzeczenia EKPCz, dotyczące chociażby definicji życia prywatnego (*Niemietz przeciwko RFN*, skarga 13170/88, *Pretty przeciwko ZK* 2345/02) czy też dopuszczalności przetwarzania danych biometrycznych (daktyloskopijnych) przez organy państwowe (*Marper i S. przeciwko Wielkiej Brytanii*).

## Tzw. ustawa inwigilacyjna

Problem poruszany we wnioku dotyczył m.in. dopuszczalności dostępu przez służby do danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych. Wśród wzorców kontroli ustawy z dnia 15 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o Policji RPO wskazywał m.in. art. 8 EKPCz.

W uzasadnieniu wniosku do TK RPO wskazywał, że w orzecznictwie EKPCz wypracowany został standard dopuszczalnego zakresu ingerencji w życie prywatne o korespondencję. EKPCz wielokrotnie podkreślał, że ingerencję w życie prywatne i korespondencję stanowią nie tylko indywidualne środki niejawnej kontroli skierowane przeciwko oznaczonym podmiotom, ale też strategiczny monitoring połączeń i pozyskiwanie związanych z tym danych osobowych komunikujących się podmiotów.

Kwestia ta była rozpatrywana w sprawie *Weber i Saravia przeciwko Niemcom*, w której zakwestionowano niemieckie przepisy regulujące strategiczny monitoring połączeń telekomunikacyjnych, polegający na utrwalaniu rozmów telefonicznych nieoznaczonego kręgu rozmówców, a następnie identyfikowaniu, za pomocą słów kluczy, informacji zawartych w tych rozmowach, które mogą potencjalnie identyfikować sprawców przestępstw lub plany ich popełnienia (sprawa *Weber i Saravia*, nr 54934/00).

W świetle orzecznictwa EKPCz ingerencją w sferę prywatności jednostki jest też gromadzenie i przechowywanie danych na temat jednostek przez służby państwowe, niezależnie od sposobu, w jaki zostały zgromadzone (sprawa *Rotaru p. Rumunii*, skarga nr 28341/95).

 EKPCz zwracał więc uwagę, że wystarczające dla stwierdzenia ingerencji w prawo zagwarantowane przez art. 8 EKPC jest zgromadzenie danych o jednostkach, bez względu na to, w jaki sposób będą one w przyszłości wykorzystane. Tym niemniej EKPCz nie zanegował w ogóle dopuszczalności niejawnego pozyskiwania informacji o osobach przez władze publiczne, lecz wręcz wskazywał na ich niezbędność, jako narzędzia umożliwiającego efektywne zagwarantowanie bezpieczeństwa oraz ochronę instytucji demokratycznego państwa przed wyrafinowanymi formami zagrożeń, zwłaszcza szpiegostwem czy terroryzmem (zob. m.in. orzeczenie EKPCz w sprawie *Klass i inni przeciwko Niemcom,* skarga nr 5029/71).

W uzasadnieniu wniosku RPO powołano także sprawy *Zakharov przeciwko Rosji,* skarga nr 47413/06 czy *Szabó i Vissy przeciwko Węgrom,* skarga 37138/14 wyznaczające standard kontroli nad gromadzeniem i przetwarzaniem danych przez właściwe organy.

## Tzw. mała ustawa medialna z grudnia 2015 r.

Ustawa uchwalona pospiesznie przez Sejm w grudniu 2015 r., prowadząca do zmian kadrowych w zarządach i radach nadzorczych Telewizji Polskiej i Polskiego Radia stała się przedmiotem wniosku RPO do TK. Wśród wzorców kontroli RPO wskazywał m.in. art. 10 EKPCz.

W uzasadnieniu wniosku RPO powoływał bogate orzecznictwo EKPCz dotyczące tego przepisu Konwencji, gdzie Trybunał uznał zagwarantowaną w nim wolność za niezbędny fundament społeczeństwa demokratycznego i warunek rozwoju każdej jednostki (por. podstawowe orzeczenie z 1976 r. w sprawie *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 5493/72). EKPCz podkreślił także rolę prasy i mediów w przekazywaniu informacji oraz prawo publiczności do ich otrzymywania (wyrok z 1979 r. *Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 6548/74). Podkreślając zasadę pluralizmu, EKPCz przypisał państwu funkcję najwyższego gwaranta, zwłaszcza wobec mediów audiowizualnych, co jednak nie uzasadnia monopolu publicznej radiofonii i telewizji (zob. wyrok z 24 listopada 1993 r. *Informationsverein Lentia i in. przeciwko Austrii,* skarga 13914/88). Z kolei w wyroku z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie *Wojtas-Kaleta przeciwko Polsce* (skarga 20436/02) EKPCz podkreślając, że rola państwa jako gwaranta pluralizmu odnosi się do mediów publicznych stwierdził: „jeśli państwo decyduje się stworzyć system publicznej radiofonii i telewizji, krajowe prawo i praktyka musi gwarantować, że system ten zapewnia pluralistyczne usługi audiowizualne” (pkt 47). EKPCz rozbudował to rozumowanie następnie w wyroku z dnia 17 września 2009 r. w sprawie *Manole i in. przeciwko Mołdawii* (skarga 13936/02), stwierdzając, że (punkt 108.).

W wyroku z 13 grudnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do części zarzutów RPO, w pozostałym zakresie sprawę umarzając. W wyroku nie znalazło się odniesienie do standardu wolności słowa i mediów wynikającego z EKPCz i orzecznictwa EKPCz. Umorzona została również równoległa sprawa z wniosku grupy Senatorów RP, do której przystąpił RPO, w której wzorcem kontroli były wyłącznie przepisy EKPCz.