

Załącznik F
do Raportu z wykonywania wyroków
Europejskiego Trybunału
Praw Człowieka przez Polskę za 2016 r.

Spis treści

1. Komunikacja Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie wykonania grupy wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Bąk z 29 marca 2016 r. 3
2. Komunikacja Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie wykonania grupy wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Tysiąc i R.R. z 29 marca 2016 r. 12
3. Komunikacja Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie wykonania grupy wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Majewski z 31 marca 2016 r. 27
4. Komunikacja Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie wykonania grupy wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Fuchs z 31 marca 2016 r. 38
5. Komunikacja Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie wykonania grupy wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach Horych przeciwko Polsce (skarga nr 13621/08) oraz Piechowicz przeciwko Polsce (skarga nr 271/07) z 31 marca 2016 r. . 47
6. Komunikacja Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie wykonania grupy wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Al Nashiri p. Polsce (skarga nr 28761/11). z 25 sierpnia 2016 r. 56
7. Komunikacja Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie wykonania wyroku D.G. p. Polsce (skarga nr 45705/07) należącego do grupy spraw Kaprykowski p. Polsce; (skarga nr 23052/05) z dnia 1 września 2016 r. 64
8. Komunikacja Centrum Praw Reprodukcyjnych w sprawie wykonania wyroku R.R. p. Polsce (skarga nr 27617/04) z 02 września 2016 r. 76
9. Komunikacja Open Society Justice Initiative w sprawie wykonania grupy wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Al Nashiri p. Polsce (skarga nr 28761/11) z 06 września 2016 r. 88

1. Komunikacja Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie wykonania grupy wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka *Bąk p. Polsce* z dnia 29 marca 2016 r.

a. Treść komunikacji

1. Uwagi wstępne

Naczelna Rada Adwokacka (dalej: NRA), jako organ reprezentujący samorząd adwokacki w Polsce, na podstawie reguły 9 rozdział 2 Regulaminu Komitetu Ministrów w sprawie nadzoru nad wykonywaniem wyroków i warunków ugód, przedstawia stanowisko w sprawie wykonywania przez władze polskie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPCz lub Trybunał) z grupy spraw *Bąk p. Polsce* (skarga 7870/04).

NRA jest organem reprezentującym polską Adwokaturę, którą stanowi samorząd adwokatów i aplikantów adwokackich. Do najważniejszych ustawowych zadań samorządu adwokackiego należy współdziałanie w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz kształtowaniu i stosowaniu prawa. Dostrzegając problemy związane ze sposobem wykonywania wyroków ETPCz przez władze polskie, NRA przedstawia poniższe stanowisko wyrażając nadzieję, iż przedstawione w nim informacje, będą pomocne dla Komitetu Ministrów Rady Europy w efektywnym monitorowaniu wykonywania przez władze Rzeczypospolitej Polskiej międzynarodowych zobowiązań wynikających z członkostwa w systemie Rady Europy.

Przedstawione stanowisko NRA zostało opracowane w oparciu o wiedzę i praktyczne doświadczenia polskich adwokatów, a w szczególności adwokatów będących członkami Komisji Praw Człowieka przy NRA. Stanowisko poświęcone jest wykonaniu wyroków z grupy spraw *Bąk p. Polsce* (skarga 7870/04), dotyczących przewlekłości postępowań sądowych w sprawach karnych.

2. Wykonanie wyroków z grupy *Bąk p. Polsce* (skarga 7870/04)

Ustawa z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. 2004, nr 179, poz. 1843 ze zm., dalej: ustawa z 2004 r. lub ustawa o skardze na przewlekłość) została wprowadzona do polskiego porządku prawnego wskutek wydania przez Trybunał wyroku w sprawie *Kudła p. Polsce*. W założeniu jej twórców ustawa z 2004 r. miała stanowić skuteczny środek odwoławczy przeciwdziałający przewlekłości postępowań krajowych. Niestety zarówno przyjęte w niej rozwiązania prawne, jak i interpretacja ustawy dokonywana przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy przy rozpoznawaniu skarg na przewlekłość postępowań nie pozwalają na przyjęcie, że środek ten jest istotnie skutecznym środkiem odwoławczym w rozumieniu Artykuł 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: Konwencja). Również długość trwania poszczególnych postępowań prowadzonych w sprawach cywilnych i karnych wskazuje, że polskie sądownictwo nadal boryka się z poważnym problemem przewlekłości postępowań.

W przedłożonym Komitetowi Ministrów Rady Europy w 2013 r. stanowisku w sprawie wykonania wyroków z grupy spraw *Kudła p. Polsce* NRA zwróciła uwagę na podjęcie przez

Sąd Najwyższy uchwały stanowiącej, że ocenie pod kątem przewlekłości podlegają zarzuty skarżącego odnoszące się do całego przebiegu postępowania, od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia, niezależnie od tego, na jakim etapie tego postępowania skarga została wniesiona.¹ Odnosnie do tej uchwały NRA zwraca uwagę, że przede wszystkim uchwała ta nie została podjęta w pełnym składzie, a zatem jej zakres obowiązywania, także przed sądami powszechnymi, jest znacznie ograniczony. Praktyczne doświadczenia adwokatów wskazują, że brak jest podstaw umożliwiających przyjęcie, iż sądy odeszły od wadliwej praktyki pomijania możliwości kwestionowania przewlekłości postępowania zaistniałej przed 17 września 2004 roku (tj. datą wejścia w życie ustawy z 2004 r.), choć orzecznictwo Trybunału jednoznacznie wskazuje, że datą początkową, od której można stwierdzać zwłokę w rozpoznaniu sprawy jest dzień 1 maja 1993 roku, tj. moment wejścia w życie Konwencji do polskiego porządku prawnego.

W 2009 r. wprowadzono nowelizację do ustawy o skardze na przewlekłość. Nowelizacja pozwoliła na ocenę pod kątem przewlekłości również etapu postępowania przygotowawczego. Jednakże przepisy ustawy w zakresie właściwości sądów rozpoznających skargę nie prowadzą do przyjęcia, iż możliwe jest skuteczne wniesienie skargi dotyczącej całości postępowania przeciwko osobie zainteresowanej, tj. obejmującej zarówno etap postępowania przygotowawczego w fazie *in personam*, jak i etap postępowania rozpoznawczego przed sądem lub sądami I i II instancji. Ustawa z 2004 r. nie wskazuje sądu właściwego do rozpoznania skargi w takim zakresie. Mając na uwadze podkreślany w ustawie z 2004 r. obowiązek złożenia skargi „w toku postępowania” oraz funkcję prewencyjną i dyscyplinującą organ prowadzący postępowanie do podjęcia określonych działań, co odnotowano w orzecznictwie, nie sposób przyjąć, aby wskazanie sposobu procedowania przez prokuratora na tym etapie było możliwe czy skuteczne.

Co więcej, również uchwała Sądu Najwyższego wydana przez Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, wskazuje, że postępowanie w sprawie sądowej kończy się z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia sądu drugiej instancji. Dlatego też Sąd Najwyższy nie jest „kolejną instancją” i pozostaje poza strukturą sądownictwa powszechnego, a postępowanie kasacyjne przed Sądem Najwyższym nie jest kontynuacją wcześniejszych postępowań i dotyczy nowej sprawy wszczętej przez wniesienie skargi kasacyjnej w sprawie cywilnej albo kasacji w sprawie karnej. Przyjęcie takiej konstrukcji oznacza, że w zakresie pojęcia „toku postępowania” od czasu jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia nie mieści się postępowanie przed Sądem Najwyższym, choćby jego wynikiem było uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Dlatego też Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że postępowanie prowadzone przed nim powinno podlegać rozpoznaniu wyłącznie przez tenże Sąd.²

W ocenie NRA, przyjęcie opisanego wyżej rozumowania w orzecznictwie sądowym stanowi kolejny dowód na formalizowanie środka na przewlekłość postępowania, jak również na brak możliwości zaskarżenia bezczynności w okresie pomiędzy wydaniem wyroku przez sąd II instancji a wniesieniem skargi kasacyjnej, związanej z długością okresu oczekiwania na sporządzenie uzasadnienia czy jego doręczenie zainteresowanej stronie, ewentualnie kwestionowania postępowania w przedmiocie ustanowienia pełnomocnika z urzędu do

¹ Uchwała (7) Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2013 roku, sygn. III SPZP 1/13., publ. Biuletyn SN 2013 nr 3, poz. 21.

² Tamże.

sporządzenia skargi kasacyjnej. Sąd Najwyższy w swoim postanowieniu z dnia 24 września 2014 r. wskazał wprost, że taka skarga jest niedopuszczalna, co dotyczy także zwłoki w doręczeniu wyroku tego sądu wraz z uzasadnieniem, czy też zwłoki w rozpoznaniu wniosku o wstrzymanie wykonania wyroku sądu drugiej instancji, ponieważ są to czynności wykonywane już po prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy.³

NRA zwraca uwagę na sytuacje, w których sądy rozpoznające kolejną skargę na przewlekłość tego samego postępowania, nawet w przypadku, gdy podczas badania pierwszej skargi nie stwierdziły przewlekłości postępowania, uznają badany wcześniej okres za objęty powagą rzeczy osądzonej, a zatem niepodlegający merytorycznej ocenie w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem kolejnej skargi na przewlekłość. Taka ocena wydaje się niewłaściwa z racji pojawienia się nowej okoliczności, jaką jest kolejny okres postępowania, jak również braku podstaw do przyjęcia „powagi rzeczy osądzonej”. Niepokojące może być także stanowisko przyjęte przez jeden z sądów apelacyjnych, iż o przewlekłości postępowania można mówić dopiero wówczas, gdy pomiędzy kolejnymi czynnościami procesowymi występują długie, nieuzasadnione przerwy albo też pewne czynności nie są podejmowane w ogóle.⁴

Orzekając w polskich sprawach dotyczących przewlekłości postępowań Trybunał kilkakrotnie zwracał uwagę, że polskie sądy mają naganną tendencję do nadmiernego formalizmu w badaniu braków formalnych skargi, które skutkują jej odrzuceniem bez wzywania do ich uzupełnienia. Zdaniem ETPCz w świetle art. 9 *ustawy o skardze na przewlekłość postępowania* wystarczy, żeby z samego uzasadnienia skargi wynikała jej intencja,⁵ a samo wskazanie w skardze kilkuletniego okresu trwania postępowania stanowić powinno wystarczające uzasadnienie skargi.⁶

Obserwacje adwokatów na gruncie orzeczeń wydanych na podstawie skarg na przewlekłość przez sądy powszechne jak i Sąd Najwyższy jednoznacznie wskazują, że sądy te nadal oczekują precyzyjnego wskazania przez skarżącego konkretnych czynności procesowych, których sąd nie podjął lub dokonał wadliwie, powodując w ten sposób nieuzasadnioną zwłokę w postępowaniu w sytuacji, gdy powinnością sądu rozpoznającego skargę na przewlekłość postępowania jest odniesienie się do okoliczności wskazywanych w skardze jako uzasadniające żądanie strony. Zdaniem Sądu Najwyższego konieczność dokonania oceny terminowości czynności podejmowanych zarówno na aktualnym, jak i poprzednich etapach postępowania, występuje tylko wówczas, gdy skarżący wskaże konkretne zarzuty odnoszące się do tych faz postępowania.⁷ Także sądy powszechne stoją na tym stanowisku, które wydaje się być zbyt rygorystyczne, zwłaszcza mając na uwadze choćby treść wyroku ETPCz w sprawie *Sikorska p. Polsce*.⁸

Konsekwencją uznania, że brak precyzyjnego określenia zarzutów przez skarżącego stanowi brak formalny skargi, niepodlegający uzupełnieniu, jest podjęcie przez sąd rozpoznający

³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2014 r., sygn. akt III SPP 205/14, opubl. LEX nr 1522080.

⁴ Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 28 grudnia 2012 r., II S 25/12, LEX nr 1254588

⁵ Wyrok ETPCz w sprawie *Kukówna i Wende p. Polsce*, skarga 56026/00.

⁶ Wyrok ETPCz w sprawie *Wawrzyńkiewicz p. Polsce*, skarga 73191/01.

⁷ Uchwała (7) Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2013 roku, sygn. III SPZP 1/13., publ. Biuletyn SN 2013 nr 3, poz. 21

⁸ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 14 listopada 2013 roku, sygn. akt II S 27/13, opubl. KZS 2013/12/46, Wyrok ETPCz w sprawie *Sikorska p. Polsce*, skarga nr 19616/08.

skargę niezaskarżalnej decyzji o odrzuceniu skargi. Zdaniem sądów sama krytyczna ocena sprawności postępowania, nazywanie go opieszłym i przewlekłym, choćby trwało ono długo, nie jest wystarczające do rozpoznania skargi w świetle treści art. 6 ustawy o skardze na przewlekłość, ponieważ konieczne jest wskazanie co najmniej czynności, które autor skargi uważa za dokonane opieszale.⁹ Tak skrajnie formalne podejście doprowadziło do sytuacji, w których mimo wniesienia skarg przez dwóch oskarżonych w tej samej sprawie, której stan faktyczny został częściowo przedstawiony w wyroku ETPCz *Krawczak p. Polsce*,¹⁰ do sądu apelacyjnego na to samo postępowanie, sąd ten uznał się właściwym do rozpoznania sprawy tylko jednej skargi, ponieważ w drugiej dopatrył się ograniczonego żądania co do stwierdzenia przewlekłości.¹¹ Sąd apelacyjny orzekł merytorycznie i rozpoznał skargę wskazując, iż ETPCz stwierdził już przewlekłość postępowania w sprawie tego skarżącego.¹²

Praktyka adwokacka wskazuje także, iż często dochodzi do sytuacji, w których w przypadku wniesienia kolejnej skargi na przewlekłość w przypadku uznania poprzedniej skargi za nieuzasadnioną sądy uznają, że okres podlegający ocenie w pierwszym postępowaniu jest objęty „powagą rzeczy osądzonej” i z tego powodu nie podlega merytorycznej ocenie w kontekście przewlekłości. Takie sytuacje mają miejsce, chociaż argumentacja strony ma znaczenie dla oceny poprzednio podnoszonych zarzutów.¹³

Doświadczenia praktyków wskazują, że nadal aktualny wydaje się problem niedostatecznego uzasadniania postanowień wydawanych w sprawach skarg na przewlekłość postępowania. O ile sądy rozpoznające skargi dokonują oceny czasu trwania postępowania przez pryzmat kryteriów wskazanych w art. 2 ust. 2 ustawy z 2004, o tyle w postanowieniach stwierdzających przewlekłość zdarza się, iż nie wskazują one kryteriów lub czynności, które winien podjąć organ prowadzący postępowanie dla usprawnienia toku postępowania. Dzieje się tak pomimo tego, że uprawnienie takie wynika ze znowelizowanego art. 12 ust. 3 *ustawy o skardze na przewlekłość*, zgodnie z którym sąd z urzędu powinien zalecić podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie. Często prowadzi to do sytuacji, w których jedynym skutkiem uwzględnienia skargi na przewlekłość jest przyznanie skarżącemu rekompensaty pieniężnej, co w żaden sposób nie wpływa na usprawnienie biegu postępowania. Może dojść także do sytuacji, iż po stwierdzeniu przewlekłości sąd niezwłocznie zakończy postępowanie i wyda wyrok, na przykład pomimo usprawiedliwionej długotrwałej choroby współoskarżonego, udokumentowanej w sposób przewidziany przepisami prawa i nadal niewykonanych czynności, niezbędnych do zamknięcia postępowania w sprawie.

Ponadto doświadczenia adwokatów wskazują na to, że kwoty zasądzone przez polskie sądy w związku ze stwierdzeniem przewlekłości postępowania są nadal zupełnie nieadekwatne do dolegliwości, jakie wynikają z przewlekłości dla strony postępowania i granic kwotowych

⁹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 14 listopada 2013 r., sygn., akt II S 27/13, opubl. KZS 2013/12/46.

¹⁰ Wyrok ETPCz w sprawie *Krawczak p. Polsce, skarga* 40387/06.

¹¹ Skarżący A.K. wniósł skargę na przewlekłość postępowania przed Sądem Rejonowym w Wejherowie oraz Sądem Okręgowym w Gdańsku domagając się stwierdzenia przewlekłości postępowania przed Sądem Rejonowym w Wejherowie, postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia II S 13/14 - postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 30 kwietnia 2014 r., sygn. II S 13/14.

¹² Wyrok ETPCz w sprawie *Krawczak p. Polsce, skarga* 40387/06, postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 30 grudnia 2013 r., sygn. II S 62/13.

¹³ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 30 grudnia 2013 r., sygn. II S 62/13.

przewidzianych w samej ustawie z 2004 r. Z danych statystycznych publikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że w przypadkach uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania w sprawach karnych w okresie pomiędzy 2013 r. a pierwszym półroczem 2014 r. skarżącym zasądzana była średnio suma pieniężna w wysokości 4879 zł, tj. ok. 1135 euro (przez sądy apelacyjne) lub 2732 zł, tj. ok. 636 euro (przez sądy okręgowe).¹⁴ W sytuacji, gdy ustawa przewiduje możliwość zasądzenia kwoty w wysokości od 2 do 20 000 zł, tj. od 500 do 5000 euro, wysokość zasądzanych sum pieniężnych nadal ocenić należy jako bardzo niską.

W ocenie NRA, wprowadzenie skargi na przewlekłość postępowania do polskiego systemu prawnego nie ograniczyło w znacznym stopniu problemu zasadniczego, jakim jest sama przewlekłość postępowań.

Wprowadzona w 2013 r. przez Ministra Sprawiedliwości reforma organizacyjna sądów rejonowych, w wyniku której zniesiono 79 mniejszych sądów rejonowych zastępując je wydziałami zamiejscowymi, doprowadziła do niejasnego statusu prawnego sędziów w likwidowanych sądach, co spowodowało powstrzymanie się części z nich od orzekania, konieczność przeprowadzenia prac administracyjnych w sekretariatach sądów przejmujących wydziały zamiejscowe, likwidacji organizacyjnej sądów, co również wpływało na wydłużenie postępowań, z uwagi na wątpliwości co do należytego obsadzenia personalnego sądu. W 2015 r. poprzednio zlikwidowane sądy zostały przywrócone jako sądy samodzielne, co ponownie spowodowało konieczność podjęcia prac administracyjnych, sekretarskich i negatywnie wpłynęło na sprawność toczących się postępowań.

Obawy NRA w zakresie przewlekłości postępowań budzi także planowane wprowadzenie do postępowania karnego instytucji protokołu elektronicznego, polegającego na sporządzaniu nagrań rozpraw. Przy często wielogodzinnych rozprawach, może to doprowadzić do spowolnienia pracy zarówno sądów I instancji, jak i przede wszystkim sądów odwoławczych, których składy kolegialne będą musiały się zapoznawać z nagraniami protokołów w realnym czasie ich powstawania, co może oznaczać konieczność poświęcenia niejednokrotnie szeregu dni dla jednokrotnego przesłuchania protokołów z wszystkich rozpraw.

O słuszności powyższych zastrzeżeń do praktyki i sposobu realizacji wyroku w sprawie *Bąk* przekonuje wydanie w dniu 7 lipca 2015 r. wyroku pilotażowego w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce*.¹⁵ Skarga głównego skarżącego w sprawie *Rutkowski* dotyczyła wprost długości postępowania karnego, zaś pozostałych dwóch skarżących kwestionowało długość postępowania cywilnego. W wyroku tym Trybunał potwierdził istnienie w polskim wymiarze sprawiedliwości wadliwej praktyki w zakresie ochrony prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie oraz do skutecznego środka odwoławczego, co uzasadniało skorzystanie z procedury wyroku pilotażowego. Stwierdzając wadliwość funkcjonowania krajowego środka odwoławczego na podstawie ustawy z 2004 r., Trybunał podkreślił nieuprawnioną fragmentację postępowania przy ocenie czasu jego trwania z ograniczeniem oceny wyłącznie do etapu, na którym w chwili wniesienia środka postępowanie się znajduje. Drugim problemem systemowym dostrzeżonym przez Trybunał, który ujawnił się w kilkuset

¹⁴ Dokładne dane statystyczne za 2009 - pierwsze półrocze 2014 dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości: <http://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>, zakładając, że 1 EUR = 4,3 zł.

¹⁵ Wyrok w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce* (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11).

skargach wniesionych w ostatnich trzech latach przed wydaniem wyroku, okazała się niewystarczająca wysokość przyznawanej rekompensaty pieniężnej za przewlekłość postępowania w porównaniu do standardów wynikających z orzecznictwa ETPCz. Trybunał zwrócił uwagę na związek pomiędzy tymi dwiema nieprawidłowościami, gdyż fragmentacja postępowania pozwalała na przyjęcie braku przewlekłości z uwagi na krótszy okres oceniany lub przyznanie nieznacznej, odbiegającej od kwot przyznawanych przez Trybunał, kwoty pieniężnej. NRA podkreśla, że w związku z wydaniem przedmiotowego wyroku Rządowi RP zakomunikowano 591 spraw, w których przedmiotem skargi były właśnie zagadnienia przewlekłości i niewspółmiernych odszkodowań, a Rządowi RP przyznano dwuletni okres na znalezienie rozwiązania co do zadośćuczynienia ofiarom przewlekłości, np. w formie ugód. Wydanie przez Trybunał wyroku w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce* potwierdza zasadność opisanych w niniejszym stanowisku uwag o nieprawidłowościach obserwowanych w orzecznictwie sądów krajowych. NRA wyraża nadzieję, że pilotażowy wyrok Trybunału zostanie potraktowany z należytą powagą przez polskie sądy, a ich ocena zarówno odnośnie do długości okresu rozpoznawanych spraw, jak i wysokości przyznawanych zadośćuczynień odpowiadać będzie zaleceniom wynikającym z wyroku *Rutkowski i inni p. Polsce*. Konieczne w kontekście wyroku Trybunału wydaje się także podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do znowelizowania ustawy z 2004 r. w kierunku zniesienia górnej granicy kwoty odszkodowania za przewlekłość postępowania, jak również w kierunku ustawowego zakazu podziału postępowania na etapy podlegające ocenie przy wnoszeniu kolejnych skarg, względnie w kierunku wprowadzenia normy nakazującej ocenę ewentualnej przewlekłości przy uwzględnieniu długości całego postępowania przy każdorazowym rozpoznawaniu skargi dotyczącej tego samego postępowania.

3. Konkluzje

Przedstawione w niniejszym stanowisku uwagi przedstawicieli Adwokatury dotyczące działań podejmowanych na rzecz wykonywania wyroków ETPCz przez władze polskie wskazują, że pomimo wprowadzenia pewnych zmian ustawodawczych i zmiany praktyk, mających na celu wdrożenie standardów wynikających z orzecznictwa ETPCz, przedstawiciele Adwokatury dostrzegają konieczność zintensyfikowania działań na rzecz respektowania standardów ochrony praw jednostki w zasygnalizowanych w niniejszym stanowisku obszarach.

NRA wyraża głęboką nadzieję, że przedstawione stanowisko, jak również zawarte w nim uwagi i spostrzeżenia praktykujących polskich adwokatów będą pomocne dla Komitetu Ministrów Rady Europy w procedurze monitorowania wykonywania wyroków Trybunału wydanych w polskich sprawach.

NRA wyraża pełną gotowość współpracy z Komitetem Ministrów Rady Europy w sprawach monitorowania efektywnego wykonywania wyroków ETPCz przez władze krajowe w celu ochrony praw i wolności obywatelskich, stanowiącej jedno z ustawowych zadań polskiej Adwokatury.

b. Odpowiedź Rządu z dnia 9 maja 2016 r.

W odpowiedzi na komunikację Naczelnej Rady Adwokackiej (dalej: NRA) w sprawie wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: Trybunał) w grupie

spraw *Bqk*, chciałabym przedstawić następujące uwagi przygotowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Odpowiedź Rządu:

Rząd pragnie zwrócić uwagę, że komunikacja NRA nie została poparta żadnymi danymi zbiorczymi ani konkretnymi przykładami naruszeń Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: Konwencja) przez polskie sądy.

NRA twierdzi, jakoby sądy krajowe pomijały możliwość podnoszenia przewlekłości postępowania zaistniałej przed dniem wejścia w życie *ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki* (Dz. U. 2004, nr 179, poz. 1843 ze zm., dalej: *ustawa z 2004 r.*).

W związku z powyższym twierdzeniem należy zauważyć, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje dokładnymi danymi statystycznymi, które pozwoliłyby na szczegółowe zweryfikowanie skali i częstotliwości występowania wskazanych nieprawidłowości. Z komunikacji NRA również nie wynika, by organ ten dysponował jakimikolwiek zestawieniami statystycznymi czy choćby konkretnymi przykładami mogącymi potwierdzić przedstawione zarzuty.

Ministerstwo Sprawiedliwości dysponuje natomiast ogólnymi danymi dotyczącymi liczby spraw, przy których rozstrzyganiu nie zastosowano się do standardów Trybunału dokonując oceny przewlekłości postępowania i w których zastosowano tzw. fragmentację postępowania. Z zestawień statystycznych wynika, że problem fragmentacji wciąż pozostaje aktualny i nie został dotąd w pełni wyeliminowany z wykładni sądów krajowych.

Od czasu wejścia w życie ustawy z 2004 r. Trybunał wielokrotnie oceniał ten środek pod kątem jego skuteczności i efektywności oraz wskazywał najistotniejsze problemy związane z funkcjonowaniem tej ustawy. Punktem zwrotnym było wydanie w dniu 7 lipca 2015 r. wyroku w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce*. W wyroku tym Trybunał stwierdził naruszenie Artykuł 6 ust. 1 Konwencji oraz naruszenie Artykuł 13 Konwencji uznając, iż krajowy środek ochrony – skarga na przewlekłość postępowania – okazał się niewystarczający dla zapewnienia skarżącym odpowiedniej rekompensaty.

Trybunał odnotował, że sądy krajowe nadal dokonują fragmentacji postępowania przy ocenie rozsądności czasu jego trwania. Trybunał wskazał na konieczność podjęcia przez władze krajowe odpowiednich działań, w tym legislacyjnych, mających na celu zagwarantowanie zgodności orzecznictwa sądów krajowych ze standardem Trybunału wynikającym z Artykuł 6 ust. 1 i Artykuł 13 Konwencji.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału, Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało w dniu 31 marca 2016 r. projekt nowelizacji ustawy z 2004 r. i *ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*. Art. 2 ust. 2 projektu stanowi, iż sądy krajowe będą zobligowane do wzięcia pod uwagę całkowitego okresu trwania postępowania od chwili jego wszczęcia. Ponadto sądy będą także zobligowane do uwzględnienia charakteru sprawy, stopnia jej faktycznej

i prawnej zawiałości, znaczenia dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowania się stron, a w szczególności strony skarżącej. Projekt nowelizacji wychodzi naprzeciw potrzebom właściwej interpretacji przepisów ustawy z 2004 r. oraz pełnego wdrożenia standardów Trybunału.

Innym istotnym problemem zidentyfikowanym przez Trybunał w powyższym wyroku pilotażowym, który również został zauważony przez NRA w jej komunikacji, jest zasądzenie w związku ze stwierdzeniem przewlekłości postępowania kwot zadośćuczynienia w wysokości nieadekwatnej do dolegliwości wynikającej z przewlekłości postępowania.

Wobec tego nowelizacja przygotowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości uwzględnia wytyczne Trybunału zmierzające do zagwarantowania adekwatnej wysokości rekompensaty dla skarżących oraz powiązania sędziowskiej oceny kwoty pieniężnej z łączną dotychczasową długością postępowania, jak również wprowadza zapis w art. 12 ust. 4, zgodnie z którym wysokość sumy pieniężnej wynosi nie mniej niż 1 000 złotych za każdy rok postępowania. Ta minimalna wysokość kwoty wynika z wyroku pilotażowego Trybunału (§ 27, 48 i 74).

W opinii Ministerstwa Sprawiedliwości stanowisko NRA dotyczące konieczności podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do dalszego znowelizowania ustawy z 2004 r. w kierunku zniesienia górnej granicy kwoty odszkodowania za przewlekłość postępowania jest nieuprawnione i nie znajduje oparcia w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału.

NRA w swojej komunikacji zarzuca polskim sądom tendencję do nadmiernego formalizmu w badaniu braków formalnych skargi. W świetle danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości liczba skarg odrzuconych z uwagi na brak wskazania konkretnych zaniechań sądu, prokuratora lub komornika znacząco spadła i w 2014 r. osiągnęła poziom 8,7 % wszystkich odrzuconych skarg. Jednakże również ten problem został objęty projektem nowelizacji, która prowadzić będzie do złagodzenia formalnych przesłanek dopuszczalności skargi. Ocena skarżącego, iż łączny czas trwania dotychczasowego postępowania jest nadmierny, będzie wystarczająca do wszczęcia postępowania. Co więcej, art. 9 ust. 1 projektu stanowi, że „jeżeli skarga nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 6 ust. 2 pkt 2, przewodniczący wzywa skarżącego do usunięcia braków w terminie tygodniowym pod rygorem odrzucenia skargi”. Takie rozwiązanie będzie przeciwdziałać automatycznemu odrzucaniu skargi.

W odniesieniu do niedostatecznego uzasadniania postanowień wydanych w postępowaniach zainicjowanych skargami wniesionymi w oparciu o ustawę z 2004 r. należy zauważyć, że Trybunał nie sygnalizował tego problemu, a Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje statystykami w tym zakresie. Ponadto akta spraw przeanalizowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości nie potwierdzają tego zarzutu NRA – przeciwnie, uzasadnienia postanowień sądów krajowych są zwykle wyczerpujące pod względem przytoczonych okoliczności faktycznych i rozważań prawnych.

W związku z tym, że NRA nie wskazała konkretnie, jakich uchybień lub braków dopatrzyła się w sporządzanych przez sądy krajowe uzasadnieniach, trudno jest odnieść się merytorycznie do tego zarzutu. W tym kontekście należy zauważyć, że sama NRA w swojej komunikacji stwierdziła, że sądy prawidłowo dokonują oceny czasu trwania postępowania przez pryzmat kryteriów wskazanych w art. 2 ust. 2 ustawy z 2004 r., a jedynie zdarza się, że nie wskazują

kryteriów lub czynności, które winien był podjąć organ prowadzący postępowanie dla usprawnienia jego przebiegu.

Trzeba ponadto podkreślić, że kwestia wydawania obligatoryjnych, wiążących zaleceń przez sądy rozpoznające skargi na przewlekłość sądom rozpoznającym sprawę nigdy nie była głębiej poruszana przez Trybunał. Faktem jest, iż zalecenia co do podjęcia przez sąd merytorycznie rozpoznający sprawę odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie wydawane są dość rzadko. Jednakże należy zauważyć, że nie zawsze jest to konieczne, ponieważ samo wniesienie skargi na przewlekłość danego postępowania skutkuje koniecznością przekazania akt sprawy sądowi nadzrędnemu, co sprawia, że sąd rozpoznający merytorycznie sprawę samoistnie podejmuje niezbędne czynności.

Z analizy uzasadnień otrzymanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że samo wniesienie skargi działa w sposób mobilizujący na sądy krajowe, natomiast sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania w uzasadnieniu wskazuje, dlaczego nie zalecił sądowi rozpoznającemu sprawę żadnych czynności, opisując równocześnie, jakie działania zostały podjęte samodzielnie przez ten sąd od chwili wniesienia skargi.

Nie bez znaczenia jest również fakt, iż nowelizacja z dnia 1 maja 2009 r. ustawy z 2004 r. wprowadziła przepis art. 12 ust. 3, zgodnie z którym na żądanie skarżącego lub z urzędu sąd zaleca podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty albo przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, chyba że wydanie zaleceń jest oczywiście zbędne.

Należy podkreślić, że zalecenia mogą jedynie dotyczyć kwestii natury proceduralnej związanych z tokiem postępowania.

Ponadto Rząd nie może zgodzić się ze stanowiskiem NRA, zgodnie z którym odnośnie wprowadzenia do postępowania karnego instytucji protokołu elektronicznego spowoduje spowolnienie pracy zarówno sądów I instancji, jak i sądów odwoławczych. Przede wszystkim obowiązujące przepisy nie eliminują z postępowania karnego tradycyjnego protokołu w sprawach karnych. Przeciwnie, w świetle art. 143 § 1 pkt 11 *ustawy – Kodeks postępowania karnego* (dalej k.p.k.) „spisania protokołu wymaga przebieg rozprawy”. Ponadto art. 147 § 3 k.p.k. stanowi, że jeżeli czynność procesową inną niż rozprawa utrwała się za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz, protokół można ograniczyć do zapisu najbardziej istotnych oświadczeń osób biorących w niej udział. Oznacza to, że rezygnacja ze sporządzania pełnego protokołu na rzecz protokołu o ograniczonym zakresie jest fakultatywna i została wyraźnie wyłączona w odniesieniu do rozprawy. Artykuł 147 § 1 stanowi, iż przebieg czynności protokołowanych może być utwalony ponadto za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk”. Zatem nagrywanie rozprawy jest pomocniczą formą utrwalenia przebiegu czynności procesowej, która nie może zastąpić protokołu tradycyjnego. Dodatkowo, wprowadzenie zapisu obrazu lub dźwięku z rozprawy nie tylko spowoduje przyspieszenie postępowania, ale również zwiększy kulturę sali rozpraw i zapewni większą transparentność.

Reasumując, w opinii Rządu wskazane wyżej działania i środki, takie jak zintensyfikowanie działań władz polskich polegających na przygotowaniu nowelizacji przepisów prawnych,

zwłaszcza w k.p.k., jak również zaawansowane prace nad nowelizacją ustawy z 2004 r., pozwolą na pełne wdrożenie standardów Trybunału dotyczących sprawnego postępowania karnego w terminie wskazanym w wyroku w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce*.

2. Komunikacja Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie wykonania grupy wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka *Tysic i R.R. p. Polsce* z dnia 29 marca 2016 r.

a. Trec komunikacji

1. Uwagi wstępne

Naczelna Rada Adwokacka, jako organ reprezentujący samorząd adwokacki w Polsce, na podstawie reguły 9 rozdział 2 Regulaminu Komitetu Ministrów w sprawie nadzoru nad wykonywaniem wyroków i warunków ugód pragnie przedstawi stanowisko w sprawie wykonywania przez wldze polskie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: „ETPCz” lub „Trybunał”) w sprawach *Tysic p. Polsce* (skarga nr 5410/03), *R.R. p. Polsce* (skarga nr 27617/04) oraz *P. i S. p. Polsce* (skarga nr 57375/08).

Naczelna Rada Adwokacka jest organem reprezentującym polsk Adwokatur, ktor stanowi samorząd adwokatów i aplikantów adwokackich. Do najwniejszych ustawowych zadan samorządu adwokackiego należy wspdziaanie w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz kszttowaniu i stosowaniu prawa. Dostrzegając problemy związane ze sposobem wykonywania wyroków ETPCz przez wldze polskie, Naczelna Rada Adwokacka przedstawia poniższe stanowisko wyrazajc nadziejq, iż przedstawione w nim informacje, będą pomocne dla Komitetu Ministrów Rady Europy w efektywnym monitorowaniu wykonywania międzynarodowych zobowizan wynikających z członkostwa w systemie Rady Europy przez wldze Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedstawione stanowisko Naczelnej Rady Adwokackiej zostało opracowane w oparciu o wiedz i praktyczne doświadczenia polskich adwokatów, a w szczegolnoci adwokatów będących członkami Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Stanowisko poświęcone jest wykonaniu wyroków w sprawach *Tysic p. Polsce* (skarga nr 5410/03), *R.R. p. Polsce* (skarga nr 27617/04) dotyczących ochrony praw prokreacyjnych.

2. Wykonanie wyroku w sprawie *Tysic p. Polsce* (skarga nr 5410/03) i wyroku w sprawie *R.R. p. Polsce* (skarga nr 27617/04)

W wyroku w sprawie *Tysic przeciwko Polsce* (skarga nr 5410/03) ETPCz orzekł, że Polska naruszyła wynikające z Artykułu 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: „Konwencji”) prawo do życia prywatnego i rodzinnego skarzcej poprzez to, że w sytuacji zaistniałego konfliktu pomiędzy kobiet w ciąży a lekarzami, bd pomiędzy samymi lekarzami, co do tego, czy stan zdrowia kobiety uprawnia ją do adania przeprowadzenia legalnej na gruncie prawa krajowego aborcji, kobiecie nie zapewniono dostępu do skutecznej procedury, ktor pozwoliłaby ten konflikt rozwizac. Trybunał wskaza minimalne wymagania jakie speniac powinna ta procedura, żeby zagwarantowa skuteczną realizacjq praw wynikających z Konwencji. Pacjentka w sytuacji sporu z lekarzem dotyczącego

spełnienia warunków koniecznych do legalnego przeprowadzenia aborcji, powinna mieć zagwarantowane prawo do oceny tej sprawy przez niezależny i kompetentny organ. Procedura powinna zapewniać kobiecie możliwość przedstawienia swoich racji oraz bycia osobiście wysłuchaną, obligować odpowiednie ciało decyzyjne do wydania decyzji uzasadnionej na piśmie, gwarantować terminowe wydanie decyzji. ETPCz zauważył, że decyzje podejmowane *post factum* nie są w stanie spełnić swojej roli, jaką jest minimalizowanie ryzyka negatywnych konsekwencji zdrowotnych spowodowanych późnym przerwaniem ciąży.

W wyroku wydanym w sprawie *R.R. p. Polsce* (skarga nr 27617/04) ETPCz stwierdził naruszenie Artykułu 3 i Artykułu 8 Konwencji. Sprawa dotyczyła kobiety, której lekarze kilkakrotnie odmawiali wydania skierowania na badanie genetyczne w oparciu o amniopunkcję w celu potwierdzenia lub wykluczenia podejrzenia wystąpienia wady genetycznej płodu, ponieważ, w ich opinii stan płodu nie kwalifikował się do aborcji. Ostatecznie R.R. uzyskała skierowanie na badania genetyczne, które jednak przeprowadzone zostały zbyt późno, żeby rozważyć ewentualną decyzję o przerwaniu ciąży, zgodnie z *ustawą z dnia 7 stycznia 1993 roku o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* (Dz. U. z 1993 r. nr 17, poz. 78, z późn. zm.), ponieważ płód osiągnął już zdolność do samodzielnego życia poza organizmem kobiety ciężarnej, co zgodnie z ustawą wyklucza dopuszczalność aborcji. Główną kwestią w sprawie był terminowy dostęp do medycznych świadczeń diagnostycznych, które pozwoliłyby na określenie, czy w sytuacji skarżącej warunki legalnego dokonania aborcji zostały spełnione.

W związku z koniecznością wykonania wyroku *Tysiąc p. Polsce*, w *ustawie z dnia 6 listopada 2008 roku o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* (Dz. U. z 2012 r., poz. 159, z późn. zm.), uregulowana została procedura rozpatrywania sprzeciwu od opinii albo orzeczenia lekarskiego. Omawiana procedura sprzeciwu stanowi w ocenie Rządu RP jednocześnie wykonanie zaleceń Trybunału w sprawie *R.R. przeciwko Polsce*¹⁶.

W złożonym w 2013 roku planie działań Rządu RP zaznaczono, że część postulatów wynikających z wyroku ETPCz w sprawie *Tysiąc przeciwko Polsce* została niewątpliwie spełniona, jednakże realizacja pozostałych wytycznych budzi pewne zastrzeżenia.

Po pierwsze, wskazano na nieuregulowanie skutków prawnych wydanego przez Komisję Lekarską orzeczenia, nie rozstrzygając, czy zastępuje ono wydane wcześniej orzeczenie bądź opinię lekarską. Po drugie, nie przewidziano żadnego mechanizmu zabezpieczającego terminowość wydania decyzji przez Komisję Lekarską – Komisja Lekarska na wydanie orzeczenia ma aż 30 dni, brak jest jakichkolwiek konsekwencji związanych z przekroczeniem tego terminu, a więc orzeczenia wydawane mogą być nawet *post fatum*. Po trzecie, wskazano na utrudnienia proceduralne – wątpliwości, czy sprzeciw przysługuje od orzeczenia wydanego ustnie oraz czy może być wniesiony przez profesjonalnego pełnomocnika pacjentki. Wskazano także na konieczność wskazania przez pacjentkę przepisu prawa, z którego wynikają naruszone orzeczeniem lub opinią prawa lub obowiązki oraz na brak obowiązku uzyskania przez Komisję Lekarską dokumentacji medycznej pacjentki.

¹⁶ Tak m.in. Rzecznik Praw Pacjenta w piśmie skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 maja 2012 r., RPO-578571. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2012 oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej, s. 242.

Wskazane utrudnienia proceduralne rzeczywiście stanowią barierę w dostępie do procedury sprzeciwu od orzeczeń lekarskich. Jak wynika z przeprowadzonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich analizy akt spraw – sprzeciwów wobec opinii albo orzeczenia lekarza wniesionych do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta w latach 2011 – 2012, wszystkie 39 sprzeciwów wniesionych do Rzecznika Praw Pacjenta w latach 2011 – 2012 zostało odrzuconych lub zwróconych osobom, które je wniosły z przyczyn formalnych i nawet nie były rozpatrywane przez Komisję Lekarską. Z raportu Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że *procedura rozpatrywania sprzeciwu jest skomplikowana i długotrwała, a przez to nieefektywna, zaś restrykcyjne brzmienie przepisów ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta znajduje odzwierciedlenie w formalistycznej praktyce ich stosowania*¹⁷.

Rzecznik Praw Pacjenta kilkakrotnie wzywał do uzupełnienia sprzeciwu poprzez przedłożenie kserokopii opinii lekarskiej lub orzeczenia, co może prowadzić do wniosku, że skarżący nie ma możliwości wniesienia sprzeciwu od opinii lub orzeczenia wydanych w formie ustnej. Tymczasem, jak wynika z doświadczeń organizacji pozarządowych, w praktyce pacjenci niejednokrotnie nie mają możliwości wyegzekwowania od lekarza odpowiedniego orzeczenia lekarskiego na piśmie. Przykładowo, kobiety są informowane jedynie ustnie o tym, że ciąża stanowi zagrożenie dla ich zdrowia lub życia i nie uzyskują odpowiedniego orzeczenia o dopuszczalności wykonania zabiegu przerwania ciąży w takim wypadku. Lekarze często też w formie pisemnej nie wydają odmowy wydania skierowania, recepty czy zgody na określoną procedurę medyczną.

Podkreślić należy, że tylko jedna z analizowanych spraw z lat 2011 – 2012 dotyczyła aborcji w rozumieniu przepisów ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Sprzeciw został odrzucony przez Rzecznika Praw Pacjenta, bowiem wniosła go osoba nieuprawniona (mąż częściowo ubezwłasnowolnionej kobiety z niepełnosprawnością intelektualną, której przedstawicielem ustawowym był ojciec).

W 2013 roku do Rzecznika Praw Pacjenta wpłynęło 28 sprzeciwów, z czego 2 spełniły wymogi formalne i zostały rozpatrzone przez Komisję Lekarską. Tylko jeden sprzeciw dotyczył opinii konsultanta wojewódzkiego w dziedzinie okulistyki, stwierdzającej brak warunków dopuszczalności przerywania ciąży określonych w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży¹⁸. Sprzeciw ten został rozpatrzony w terminie 7 dni¹⁹. Jego niezwłoczne rozpatrzenie umożliwiałoby pacjentce ewentualne skorzystanie z prawa do przerywania ciąży, należy

¹⁷ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Zdrowia z dnia 16 października 2013 r. RPO-578571, dostępne w jęz. polskim pod adresem:

<http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2008/01/578571/1762454.pdf>.

¹⁸ Sprawozdanie dotyczące przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; obejmuje okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., s. 59, dostępne w jęz. polskim pod adresem:

http://www.bpp.gov.pl/gfx/bpp/userfiles/_public/bip/sprawozdania_roczne/cjenta_na_terytoryum_rzeczypospolitej_polskiej_obejmuje_okres_od_dnia_1_stycznia_2013_r_do_dnia_31_grudnia_2013_r.1.pdf.

¹⁹ Sprawozdanie z posiedzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które odbyło się w dniu 11 września 2013 r., Warszawa, dnia 27 września 2013 r., dostępne w jęz. polskim pod adresem:

<http://www.msz.gov.pl/resource/b08ecdee-4872-4033-827a-4bb76d05d869:JCR>, s. 4.

jednak zaznaczyć, że rzetelne rozpatrzenie jednego tylko sprzeciwu nie stanowi gwarancji istnienia skutecznego środka odwoławczego, o którym mowa w Artykule 13 Konwencji.

Procedurę sprzeciwu wnoszonego do Komisji Lekarskiej należy uznać za nieskuteczną, ponieważ nie jest ona dostępna dla kobiet ciężarnych, które nie uzyskały zaświadczenia o wystąpieniu okoliczności, umożliwiających ewentualne przerwanie ciąży na podstawie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży lub mających problemy z uzyskaniem skierowania na badania prenatalne. Tymczasem jak wskazał ETPCz w wyroku R.R. p. Polsce, *celem Konwencji nie jest zagwarantowanie praw teoretycznych lub pozornych, ale praw realizowanych w praktyce i skutecznych* (§ 113 wyroku).

Niektóre z zastrzeżeń do procedury wnoszenia sprzeciwu miały zostać usunięte – w lipcu 2015 roku projekt *ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw*, opracowany przez Ministerstwo Zdrowia, został skierowany do konsultacji międzyresortowych i konsultacji publicznych²⁰. Projekt przewidywał odstąpienie od wymogu wskazania w sprzeciwie przepisu prawa, z którego wynikają prawa lub obowiązki pacjenta (co było przyczyną odrzucenia 18 na 39 sprzeciwów wniesionych w latach 2011-2012) oraz skrócenie z 30 do 10 dni terminu do wydania orzeczenia przez Komisję Lekarską. Wprowadzona miała zostać wyraźna regulacja stwierdzająca, że sprzeciw przysługuje również od odmowy wydania opinii lub orzeczenia, w tym odmowy wydania skierowania na badania; pacjentowi miał zostać umożliwiony udział w posiedzeniu Komisji Lekarskiej i ustanowienie pełnomocnika; możliwe miało być także złożenie sprzeciwu także w formie elektronicznej. Wreszcie w projekcie wyraźnie wskazano, że orzeczenie Komisji Lekarskiej stanowi podstawę realizacji praw lub obowiązków pacjenta. Wszystkie te rozwiązania zasługują na aprobatę, tak więc projekt ustawy miał na celu eliminację podniesionych wyżej zastrzeżeń. Projekt nie był jednak rozpatrywany nawet przez Radę Ministrów, nie jest jasne, czy prace nad nowelizacją ustawy będą kontynuowane przez obecnego Ministra Zdrowia.

Znikomą liczbę wnoszonych do Komisji Lekarskiej sprzeciwów należy zestawić z ogólną liczbą zabiegów przerywania ciąży. Podczas gdy legalnych aborcji w Polsce wykonuje się kilkaset rocznie (752 w 2012 roku²¹), nie jest znana dokładna, faktyczna liczba dokonanych aborcji. Federacja na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny szacuje, że jest ich ok. 80 – 200 tys. rocznie, zaś z opublikowanych w maju 2013 roku badań CBOS wynika, że w skali całego społeczeństwa, ciężę przerwało od 4,1 do 5,8 mln kobiet²². Nie jest również znana liczba kobiet, które starają się w Polsce o wydanie przez lekarza zaświadczenia umożliwiającego im zgodne z prawem przerwanie ciąży, a które nie decydują się jednak skorzystać z procedury wniesienia sprzeciwu do Komisji Lekarskiej. Procedura wniesienia sprzeciwu jest nieskuteczna i nie może zostać uznana za spełniającą wymogi, jakie postawił Polsce Trybunał. W rzeczywistości wzbudza to przekonanie, iż podejmowane przez ustawodawcę działania mające na celu zagwarantowanie realizacji prawa do przerywania ciąży w przypadkach wskazanych w ustawie o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach

²⁰ Projekt ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw, dostępny w jęz. polskim pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12274457/katalog/12298943#12298943>.

²¹ Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonywania oraz o skutkach stosowania w roku 2012 ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78, z późn. zm.), Warszawa 2014, s. 77.

²² Centrum Badań Opinii Społecznej, Komunikat z badań: Doświadczenia aborcyjne Polek, Warszawa, maj 2013, s. 6.

dopuszczalności przerywania ciąży, a tym samym praw gwarantowanych przez Konwencję, są pozorne.

Podobnie, nadużywanie klauzuli sumienia nie sprzyja realizacji praw prokreacyjnych kobiet, który to problem dostrzegł ETPCz w wyroku w sprawie *P. i S. p. Polsce* (skarga nr 57375/08).

Sprawa *P. i S. p. Polsce* dotyczyła 14-letniej kobiety, której kolejni lekarze odmawiali przeprowadzenia zabiegu aborcji, pomimo stwierdzenia przez prokuratora okręgowego wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 4a ust. 1 pkt 3 *ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży*, tj. uzasadnionego podejrzenia, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego. Skarżąca i jej matka zgłosiły się do trzech różnych szpitali, w których otrzymywały nieprawdziwe informacje dotyczące wymogów formalnych, które muszą spełnić, aby móc poddać się zgodnemu z prawem zabiegowi przerywania ciąży. Lekarze odmawiali wykonania zabiegu powołując się na klauzulę sumienia, jednocześnie nie wskazując realnej możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym, do czego zobowiązani byli na mocy art. 39 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, z późn. zm.).

W sprawie *P. i S.* Trybunał uznał naruszenie Artykułu 3, Artykułu 5 i Artykułu 8 Konwencji. Trybunał zauważył, że *niechęć licznych lekarzy do wydania skierowania na zabieg lub przeprowadzenia legalnego zabiegu przerywania ciąży sama w sobie dowodzi nieudolności państwa pod względem egzekwowania obowiązujących w nim praw oraz uregulowań dotyczących klauzuli sumienia* (§ 81 wyroku). Trybunał ponownie podkreślił, że Państwo jest zobowiązane zorganizować wewnętrzny system świadczeń zdrowotnych w sposób gwarantujący, że możliwość efektywnego korzystania z prawa do wolności sumienia przez personel medyczny w kontekście zawodowym, nie pozbawi pacjentów dostępu do świadczeń, do których są uprawnieni w świetle obowiązujących przepisów prawa (§ 106 wyroku, również § 49 wyroku *R.R. p. Polsce*). Mechanizm umożliwiający lekarzom wyrażenie odmowy udzielenia świadczenia, któremu jest przeciwny ze względu na sumienie, powinien obejmować elementy zapewniające, że prawo do odmowy wykonania świadczeń medycznych niezgodnych z sumieniem nie będzie sprzeczne z interesami pacjentów. Powinien nakazywać, by odmowa wykonania świadczenia medycznego była wyrażona na piśmie, obejmowała dane medyczne pacjenta oraz przede wszystkim skierowanie do innego specjalisty wykwalifikowanego do wykonania rzeczoności świadczenia (§ 107 wyroku).

Jednakże, w dniu 6 grudnia 2013 roku Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej zajęło stanowisko w sprawie korzystania z klauzuli sumienia w praktyce lekarskiej. Naczelna Rada Lekarska jest zdania, że lekarz ma prawo do odmowy udziału w procedurach niezgodnych z jego sumieniem, a prawo to obejmuje ono m.in. orzekanie o stanie zdrowia mające na celu zakwalifikowanie do zabiegu niezgodnego z sumieniem lekarza, a więc przykładowo wypisanie skierowania na badania prenatalne czy wystawienie zaświadczenia o stanie zdrowia zagrażającym życiu i zdrowiu matki, które jest niezbędne do zgodnego z prawem przerywania ciąży w tej sytuacji²³. Naczelna Rada Lekarska interpretuje zatem przepisy o klauzuli sumienia w sposób, który utrudnia dostęp do legalnych zabiegów przerywania ciąży.

²³ Stanowisko Naczelnej Rady Lekarskiej, dostępne w jęz. polskim pod adresem: <http://www.nil.org.pl/aktualnosci/stanowiska-prezydium-nrl-z-dn.-6-grudnia-2013-r>.

Naczelna Rada Lekarska zajęła stanowisko, zgodnie z którym w razie odmowy wykonania świadczenia przez lekarza z uwagi na jego sprzeczność z sumieniem, ewentualny obowiązek wskazania pacjentowi legalnych możliwości uzyskania świadczenia *powinien ciążyć na podmiotach odpowiedzialnych za organizację ochrony zdrowia*, co jest niezgodne z obecnie obowiązującymi przepisami *ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentystry*, ponieważ obecnie obowiązek ten spoczywa na lekarzu odmawiającym udzielenia świadczenia. Kolejno, Naczelna Rada Lekarska w swoim stanowisku zaznaczyła, że nie można oczekiwać od lekarza korzystającego z klauzuli sumienia, aby oświadczał, jaki reprezentuje światopogląd i z jakich względów świadczenie uznał za niezgodne ze swoim sumieniem. Zgodnie natomiast z art. 39 *ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentystry*, lekarz, który powstrzymał się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem, ma obowiązek uzasadnić swoją odmowę.

Przypadki objęcia klauzulą sumienia całego szpitala decyzją dyrektora, tak jak to zdarzyło się w omawianej sprawie *P. i S. p. Polsce*, są nadal dość powszechne. W 2014 roku głośna była sprawa kobiety, u której stwierdzono ciężką i nieusuwalną wadę płodu, i której dyrektor szpitala odmówił zgodnej z prawem aborcji ze względu na konflikt sumienia. Dyrektor poinformował pacjentkę, że aborcji nie uzyska w całym szpitalu. Nie wskazał też realnej możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym, co nastąpiło niezgodnie z *ustawą o zawodzie lekarza i lekarza dentystry*. Postępowanie karne, dotyczące niedopełnienia obowiązków przez Dyrektora szpitala wszczęte w tej sprawie zostało umorzone²⁴.

Podkreślić również trzeba, że nadal nie zmieniała się sytuacja w zakresie niedostrzegania przez władze krajowe wpływu kryminalizacji aborcji na brak dostępu do legalnych zabiegów przerwania ciąży.

Do zapewnienia dostępu do legalnych zabiegów przerwania ciąży oraz upewnienia się, że dostęp ten nie jest ograniczony poprzez stosowanie klauzuli sumienia przez lekarzy i instytucje, wezwał ponownie Polskę Komitet ds. Eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (§ 37 zaleceń Komitetu CEDAW z dnia 7 listopada 2014 roku²⁵). Podobne zalecenia sformułowane zostały wobec Polski do tej pory na podstawie składanych sprawozdań z wdrożenia postanowień Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet w 2007 roku²⁶, Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w 2010 roku²⁷, Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych w 2009 roku²⁸. Zalecenia zostały sformułowane także przez wizytujących Polskę Komisarzy Praw Człowieka

²⁴ Informacje w tej sprawie są dostępne w jęz. polskim pod adresem:

http://wyborcza.pl/1,75478,17860881,Prof__Chazan_nie_dopelni_obowiazkow__ale_nie_mozna.html

²⁵ Zalecenia Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet z dnia 7 listopada 2014 r., dostępne w jęz. polskim pod adresem:

http://rownetraktowanie.gov.pl/sites/default/files/cedaw_c_pol_co_7-8_18767_e_pl.pdf.

²⁶ Zalecenia Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet z dnia 16 stycznia 2007 r., dostępne pod adresem:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fPOL%2fCO%2f7-8&Lang=en.

²⁷ Zalecenia Komitetu Praw Człowieka z dnia 15 listopada 2010 r., dostępne pod adresem:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPOL%2fCO%2f6&Lang=en.

²⁸ Zalecenia Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 2 grudnia 2009 r., dostępne pod

adresem: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fPOL%2fCO%2f5&Lang=en.

Rady Europy w 2007 roku²⁹ i Specjalnego Sprawozdawcę ONZ ds. powszechnego prawa do korzystania z najwyższych dostępnych standardów zdrowia fizycznego i psychicznego w 2010 roku³⁰. Do tej pory nie jest jednak znana faktyczna liczba przypadków stosowania klauzuli sumienia przez lekarzy.

Naczelna Rada Adwokacka wskazuje również, że wnioskiem z dnia 11 kwietnia 2014 roku Naczelna Rada Lekarska zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności 1) art. 39 zdanie pierwsze *ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry* w części określonej słowami „z zastrzeżeniem art. 30”, w zakresie, w jakim wynika z niego obowiązek lekarza wykonania niezgodnego z jego sumieniem świadczenia zdrowotnego, mimo że zwłoka w udzieleniu tego świadczenia nie spowodowałaby niebezpieczeństwa utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, z: a) art. 2, art. 53 ust. 1, art. 65 ust. 1 w zw. z art. 30 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, b) art. 18 ust. 1 i 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku; a w przypadku nieuwzględnienia wniosku w powyższym zakresie o zbadanie zgodności: a) art. 30 w związku z art. 39 *ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry* w zakresie, w jakim nakłada na lekarza obowiązek wykonywania niezgodnych z jego sumieniem świadczeń zdrowotnych, niebędących świadczeniami leczniczymi (służącymi zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia), z: a) art. 2, art. 53 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, b) art. 18 ust. 1 i 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku; 3) art. 39 zdanie pierwsze *ustawy z dnia 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentystry* w części określonej słowami „z tym że ma obowiązek wskazać realne możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym” z art. 2, art. 53 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; 4) art. 39 zdanie drugie *ustawy z dnia 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentystry* w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza wykonującego zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby, korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z sumieniem, do uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego, z art. 2, art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 53 ust. 7 Konstytucji RP; oraz 5) art. 39 zdanie pierwsze *ustawy z dnia 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentystry* w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza, korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z sumieniem, do uzasadnienia i odnotowania tego faktu w dokumentacji medycznej, z art. 2, art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 53 ust. 7 Konstytucji RP. Wniosek Naczelnej Rady Lekarskiej został zarejestrowany pod sygn. akt K 12/14³¹.

Wyrokiem z dnia 7 października 2015 roku w powyższej sprawie Trybunał Konstytucyjny orzekł, że 1) art. 39 zdanie pierwsze w związku z art. 30 *ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry* w zakresie, w jakim nakłada na lekarza obowiązek wykonania niezgodnego z jego

²⁹ Memorandum do polskiego rządu, ocena postępu implementacji zaleceń Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 2002 roku z dnia 20 czerwca 2007 r., dostępne pod adresem: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH%282007%2913&Language=lanPolish&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>.

³⁰ Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. powszechnego prawa do korzystania z najwyższych dostępnych standardów zdrowia fizycznego i psychicznego z dnia 20 maja 2010 r., dostępny pod adresem: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/134/03/PDF/G1013403.pdf?OpenElement>.

³¹ Wniosek NIL wraz z innymi dokumentami w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym są dostępne w jęz. polskim pod adresem: <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=13021&sprawa=13434>

sumieniem świadczenia zdrowotnego w „innych przypadkach niecierpiących zwłoki”, jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji i art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) art. 39 zdanie pierwsze *ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry* w zakresie, w jakim nakłada na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym, jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że 3) art. 39 zdanie drugie ww. ustawy w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza, wykonującego zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby, korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem do uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego jest zgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 53 ust. 7 Konstytucji; zaś 4) art. 39 zdanie pierwsze ww. ustawy w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem do uzasadnienia i odnotowania tego faktu w dokumentacji medycznej jest zgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 53 ust. 7 Konstytucji. Trybunał umorzył postępowanie w pozostałym zakresie. Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał sprawę w pełnym składzie 14 sędziów, przy czym zdania odrębne do wyroku zgłosiło 4 sędziów, tj. wiceprezes TK Stanisław Biernat (do pkt 1 i 2) oraz sędziowie TK: Teresa Liszcz (do pkt 3 w związku z postanowieniem o umorzeniu), Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz (do pkt 1 i 2) i Andrzej Wróbel (do pkt 2).

W uzasadnieniu wyrok Trybunał Konstytucyjny wskazał, że polski ustawodawca posłużył się w art. 39 zdanie pierwsze w związku z art. 30 *ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry* niedookreślonym sformułowaniem („innych przypadków niecierpiących zwłoki”), które nie pozwala na jednoznaczne określenie sytuacji, w której lekarz może odmówić świadczenia z powołaniem się na tzw. klauzulę sumienia, a drugiej strony nakłada na lekarza obowiązek działania wbrew sumieniu także w przypadkach, gdy żadne prawa i wolności nie uzasadniają poświęcenia przysługującej im wolności. Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że wynikające z art. 39 zdanie pierwsze *ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry* ograniczenie swobody sumienia lekarza, przez zobowiązanie go do informowania pacjenta o możliwości uzyskania świadczenia ma charakter nieproporcjonalny.

Co istotne, w zdaniach odrębnych sędziowie Trybunału Konstytucyjnego podnieśli między innymi, że Trybunał Konstytucyjny skoncentrował się na wolności sumienia lekarzy, praktycznie pomijając wolności i prawa pacjentów, traktując tych ostatnich przedmiotowo (zdanie odrębne sędziego Stanisława Biernata), a także wskazując, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego spowodowało, że ustawowa instytucja dostępu do świadczeń zdrowotnych stała się wadliwa, ponieważ na żadnym podmiocie nie spoczywa obecnie obowiązek udzielenia pacjentowi informacji o tym, gdzie oczekiwane przez niego świadczenie zdrowotne może otrzymać (zdanie odrębne sędzi Sławomiry Wronkowskiej – Jaśkiewicz). Wskazano również, że uznanie, a następnie wykonanie prawa sprzeciwu sumienia przez lekarza tworzy sytuację nierównego traktowania pacjenta (pacjentki) ze względu na ściśle indywidualne przekonania moralne lekarza odmawiającego wykonania świadczenia medycznego, zaś prawo do uzyskania od lekarza informacji o realnych możliwościach wykonania świadczenia zdrowotnego mieści się w zakresie przedmiotowym konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia. Prawo do otrzymania wskazanej informacji stanowi nieodzowny

warunek realizacji konstytucyjnego prawa do (dostępu do) świadczenia zdrowotnego, w tym zwłaszcza świadczenia lekarskiego skonkretyzowanego w ustawodawstwie, a tym samym świadczenia gwarantowanego ustawami przez władzę publiczną (zdanie odrębne sędziego Andrzeja Wróbla).

Trybunał Konstytucyjny przywiązał dużą wagę do poszanowania wolności sumienia lekarzy, kosztem prawa pacjentów do ochrony zdrowia, tymczasem poszanowaniu wolności sumienia lekarzy powinna towarzyszyć gwarancja prawnego i faktycznego równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Obowiązek wskazania możliwości uzyskania świadczenia medycznego, którego udzielenia odmówił lekarz powołując się na klauzulę sumienia, nie wydaje się nieproporcjonalnym obciążeniem sumienia lekarza. W szczególności kobiety, które nie uzyskują tą drogą informacji o możliwości przeprowadzenia legalnego zabiegu przerwania ciąży, narażone są tym samym na przeprowadzenie nielegalnego, często niebezpiecznego dla ich zdrowia i życia zabiegu.

3. Konkluzje

Przedstawione w niniejszym stanowisku uwagi przedstawicieli Adwokatury dotyczące działań podejmowanych na rzecz wykonywania wyroków ETPCz przez władze polskie wskazują, że pomimo wprowadzenia pewnych zmian ustawodawczych i zmiany praktyk, mających na celu wdrożenie standardów wynikających z orzecznictwa ETPCz, przedstawiciele Adwokatury dostrzegają konieczność zintensyfikowania działań na rzecz respektowania standardów związanych z przestrzeganiem ochrony praw jednostki w zasygnalizowanych w niniejszym stanowisku obszarach.

Naczelna Rada Adwokacka wyraża głęboką nadzieję, że przedstawione stanowisko, jak również zawarte w nim uwagi i spostrzeżenia praktykujących polskich adwokatów będą pomocne Komitetowi Ministrów Rady Europy w procedurze monitorowania wykonywania wyroków Trybunału wydanych w polskich sprawach.

Naczelna Rada Adwokacka wyraża pełną gotowość współpracy z Komitetem Ministrów Rady Europy w sprawach monitorowania efektywnego wykonywania wyroków ETPCz przez władze krajowe w celu ochrony praw i wolności obywatelskich, stanowiącej jedno z ustawowych zadań polskiej Adwokatury.

b. Odpowiedź Rządu z dnia 13 maja 2016 r.

W odpowiedzi na komunikację Naczelnej Rady Adwokackiej (dalej „NRA”) dotyczącą wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej „Trybunał”) w sprawie *Tysiąc p. Polsce* oraz w sprawie *R.R. p. Polsce* pragnę przekazać następujące uwagi przygotowane przez Ministerstwo Zdrowia.

Odpowiedź Rządu:

- 1. NRA podnosi, że środek krajowy wprowadzony w celu wykonania wyroku Europejskiego Trybunału w sprawie *Tysiąc p. Polsce* jest nieskuteczny. Środek, którym jest prawo do wniesienia środka zaskarżenia (zwanego „sprzeciwem”) od**

opinii albo orzeczenia lekarza, został wprowadzony nową *ustawą o prawach pacjenta i Rzecznika Praw Pacjenta* (dalej „ustawa o prawach pacjenta”), przyjętą w listopadzie 2008 roku. NRA twierdzi, że środek ten jest nieskuteczny, gdyż kobiety ciężarne nie korzystają z niego, bo zazwyczaj nie są w stanie uzyskać orzeczenia lekarskiego, od którego mogłyby złożyć środek odwoławczy w postaci sprzeciwu. Takie orzeczenie jest konieczne na gruncie *ustawy z 1993 roku o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* (dalej „ustawa o planowaniu rodziny”), aby umożliwić zgodne z prawem przerwanie ciąży. Ponadto, środek krajowy jest nieskuteczny w przypadku kobiet, które mają problem z uzyskaniem skierowania na badania prenatalne (*sprawa R.R. p. Polsce*).

W nawiązaniu do zarzutów NRA Rząd pragnie przedstawić informacje, które zostały także zaprezentowane w raportach z wykonania w sprawach *Tysiąc p. Polsce*, *R.R. p. Polsce* oraz *P. i S. p. Polsce*.

Jak zostało wspomniane wyżej, *ustawa o prawach pacjenta* została przyjęta w listopadzie 2008 roku, jednakże większość jej postanowień weszła w życie 5 czerwca 2009 roku. Prawo to zostało przyjęte w celu wykonania wyroku Europejskiego Trybunału w sprawie *Tysiąc p. Polsce*, ale może również służyć do celów wykonywania wyroku w sprawie *R.R. p. Polsce*, gdyż w okresie, w jakim zaistniały okoliczności stanowiące podstawę ostatniej z wymienionych skarg, nie istniały jeszcze przepisy *ustawy o prawach pacjenta*.

Ustawa ta określa, między innymi, prawa pacjenta, jak również tryb powoływania, odwoływania i kompetencje Rzecznika Praw Pacjenta. Jednym z praw pacjenta jest prawo do złożenia środka odwoławczego (zwanego „sprzeciwem”) od opinii albo orzeczenia lekarza, także w kontekście aborcji z przyczyn zdrowotnych. *Ustawa o prawach pacjenta* określa zasady funkcjonowania tej procedury.

Zgodnie ze wskazaną wyżej ustawą, sprzeciw wobec opinii lub orzeczenia wydanego przez lekarza lub lekarza dentyzę może być wniesiony do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta (dalej „Rzecznik”), w przypadku gdy powyższa opinia lub orzeczenie lekarskie ma wpływ na prawa lub obowiązki pacjenta wynikające z przepisów prawa. Powyższe prawo stanowi skuteczny środek prawny w sytuacji kobiet, którym, między innymi, odmówiono zgodnego z prawem (tj. zgodnego z ustawą o planowaniu rodziny) przerywania ciąży, wystawienia skierowania na badania prenatalne oraz przeprowadzenia badań prenatalnych, pomimo wystawienia skierowania na takie badania.

Termin na wniesienie sprzeciwu wynosi 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, na które wpływ ma będące przedmiotem sprzeciwu orzeczenie lub opinia lekarza. Komisja Lekarska na podstawie dokumentacji medycznej oraz, w miarę potrzeby, po przeprowadzeniu badania pacjenta, wydaje orzeczenie niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia wniesienia sprzeciwu.

Należy przy tym wskazać, że prawo do wniesienia sprzeciwu ma charakter generalny, a więc nie zostało zawężone wyłącznie do kobiet ciężarnych, gdyż wszyscy pacjenci uprawnieni są

do skorzystania z tego środka. Powyższy środek ma na celu zapewnienie ochrony wszystkim pacjentom w sytuacji, gdy nie istnieją żadne inne środki. Nie oznacza to, oczywiście, że kobiety ciężarne napotykają na trudności w dostępie do owej procedury lub też, że procedura ta nie jest przystosowana do potrzeb i okoliczności wskazanych w *ustawie o planowaniu rodziny*.

Nie istnieją bariery w dostępie do wniesienia sprzeciwu. Dowodem tego jest następująca sprawa. W dniu 30 lipca 2013 roku do Rzecznika Praw Pacjenta wpłynęło pismo od pacjentki w przedmiocie sprzeciwu od opinii lekarskiej stwierdzającej brak warunków dopuszczalności przerwania ciąży na podstawie wspomnianej *ustawy o planowaniu rodziny*. Sprzeciw ten spełniał wymogi formalne określone w art. 31 *ustawy o prawach pacjenta*. Trzyosobowa Komisja Lekarska została powołana bardzo szybko, bo już w dniu 1 sierpnia 2013 roku. Posiedzenie Komisji Lekarskiej odbyło się w siedzibie Rzecznika Praw Pacjenta w dniu 7 sierpnia 2013 roku. Pacjentkę poinformowano, iż przysługuje jej prawo do udziału w posiedzeniu z czego pacjentka nie skorzystała. Komisja Lekarska jednogłośnie orzekła zasadność zaskarżonej przez pacjentkę opinii lekarskiej, zgodnie z którą aborcja nie mogła zostać przeprowadzona, gdyż nie spełnione zostały warunki dopuszczalności przerwania ciąży. O zapadłym orzeczeniu pacjentka została poinformowana.

Powyższy przykład dobitnie wskazuje, iż instytucja sprzeciwu, jak najbardziej czyni zadość wymogowi istnienia szczegółowo uregulowanego w prawie i skutecznego w praktyce środka odwoławczego od niezadowolającej pacjentkę opinii lekarskiej, także w sytuacji podobnej do sytuacji skarżącej.

NRA wskazała, że przywołany powyżej przypadek rzetelnego rozpatrzenia tylko jednego sprzeciwu nie stanowi gwarancji istnienia skutecznego środka odwoławczego. Jednakże w opinii Rządu należy zaznaczyć, że istniejące prawo przewidujące możliwość wniesienia sprzeciwu stanowi gwarancję samą w sobie. Rozpatrzone przez Komisję Lekarską w kolejnych latach sprzeciwu potwierdzają, że przepisy te są skuteczne również w praktyce i zapewniają efektywny środek odwoławczy w realizacji praw, których naruszenie jest przedmiotem sprzeciwu.

Statystyki powinny zostać uzupełnione o dane z lat 2014 i 2015. W 2014 roku do Biura Rzecznika wpłynęły 34 sprzeciwu. Dwa z nich dotyczyły warunków dopuszczalności przerwania ciąży (art. 4a ust. 1 pkt 1 *ustawy o planowaniu rodziny*).

W 2015 roku do Biura Rzecznika wpłynęło 36 sprzeciwów. Jednym ze sprzeciwów był sprzeciw wobec orzeczenia lekarskiego wydanego przez Zespół Interdyscyplinarny ds. Wad Płodu działający w ramach Instytutu Matki i Dziecka w Warszawie, który dotyczył braku wskazań do wykonania zabiegowego przerwania ciąży.

Ponadto Rzecznik posiada znacznie więcej zadań do wypełnienia. W tym kontekście należy wskazać, że w Biurze Rzecznika ustanowiono specjalną, darmową linię telefoniczną w celu informowania pacjentów o ich prawach i udzielania pomocy w wielu trudnych sytuacjach (numer jest dostępny na stronie internetowej Rzecznika).

W 2014 roku Rzecznik przeprowadził 49 postępowań wyjaśniających dotyczących kobiet w ciąży w celu ustalenia, czy doszło do naruszenia praw pacjenta.

Jak wynika z informacji Rzecznika Praw Pacjenta z 2012 roku, pacjentki wolą egzekwować przysługujące im prawo do zgodnego z prawem przerwania ciąży w sposób nieformalny. Stąd też znacznie częściej zgłaszają one problem za pośrednictwem infolinii Rzecznika, czy też podczas wizyty w Biurze Rzecznika, niż wnoszą sprzeciw, do czego mają prawo. W 2012 roku do Rzecznika Praw Pacjenta zostało skierowanych 63 913 zgłoszeń w sprawie możliwych naruszeń praw pacjenta. Liczba ta, obejmująca zgłoszenia pisemne, telefoniczne oraz wizyty składane w biurze Rzecznika, niewątpliwie świadczy o zaufaniu, jakim Rzecznik cieszy się wśród pacjentów.

- 2. NRA wskazała, że niektóre z zastrzeżeń do procedury wnoszenia sprzeciwu miały zostać usunięte, gdyż w lipcu 2015 roku został skierowany do konsultacji międzyresortowych i konsultacji publicznych *projekt ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw, opracowany przez Ministerstwo Zdrowia. Projekt nie został jednak nawet rozpatrywany nawet przez Radę Ministrów i nie jest jasne, czy prace nad nowelizacją ustawy będą kontynuowane przez obecnego Ministra Zdrowia.***

W odpowiedzi na powyższe Rząd pragnie poinformować, że założenia do *projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw* zostały przyjęte przez Radę Ministrów. Powyższe założenia, które zawierały rozwiązania wypracowane wspólnie, między innymi, z organizacjami pozarządowymi, w ramach międzyresortowego Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, stanowiły podstawę opracowania projektu i zawierały co następuje:

- 1) uproszczenie instytucji sprzeciwu przez odstąpienie od wymogu wskazania w sprzeciwie przepisu prawa, z którego wynikają prawa lub obowiązki pacjenta, na które opinia albo orzeczenie ma wpływ;
- 2) doprecyzowanie, że sprzeciw przysługuje także w przypadku odmowy wydania opinii lub orzeczenia, a także odmowy skierowania na badania prenatalne, jeśli są one niezbędne do wydania takiej opinii lub orzeczenia, ponadto odmowa powinna być odnotowana w dokumentacji medycznej pacjenta;
- 3) skrócenie z 30 do 10 dni terminu wydania przez Komisję Lekarską orzeczenia w przedmiocie sprzeciwu pacjenta;
- 4) przeniesienie do ustawy przepisu umożliwiającego pacjentowi lub jego przedstawicielowi ustawowemu uczestnictwo w posiedzeniu Komisji Lekarskiej, z wyjątkiem części posiedzenia, w trakcie której odbywa się narada i głosowanie nad orzeczeniem, (obecnie regulacja taka wynika z *Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 marca 2010 roku w sprawie Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta* (Dz. U. Nr 41, poz. 244));
- 5) wprowadzenie przepisu zapewniającego pacjentowi możliwość ustanowienia pełnomocnika w postępowaniu przed Komisją Lekarską;
- 6) wprowadzenie możliwości składania sprzeciwu w postaci elektronicznej przez Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej (ePUAP);
- 7) jednoznaczne określenie w ustawie statusu orzeczenia wydanego przez Komisję Lekarską (zaproponowano, aby orzeczenie zastępowało opinię lub orzeczenie będące przedmiotem sprzeciwu).

Ponieważ kadencja parlamentu zakończyła się ubiegłej jesieni w Ministerstwie Zdrowia został przygotowywany nowy *projekt ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw*, który w większości powieli rozwiązania przyjęte w projekcie z 2015 roku, jednakże ostateczne decyzje nie zostały jeszcze podjęte. Ministerstwo Zdrowia planuje, że Rada Ministrów przyjmie nowy projekt ustawy w III kwartale 2016 roku.

3. NRA wskazuje przypadki nadużywania klauzuli sumienia, w tym przypadki stosowania klauzuli sumienia do całego szpitala na podstawie decyzji dyrektora. Problem ten został zauważony przez Europejski Trybunał w wyroku w sprawie *P. i S. p. Polsce* (skarga nr 57375/08).

Ustawa o planowaniu rodziny przewiduje, że osobom objętym ubezpieczeniem społecznym i osobom uprawnionym na podstawie odrębnych przepisów do bezpłatnej opieki leczniczej przysługuje prawo do bezpłatnego przerwania ciąży w podmiotach leczniczych. Wykaz świadczeń gwarantowanych związanych z przerwaniem ciąży jest natomiast określony w załączniku nr 1 do *Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 roku w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego* (Dz. U. poz. 1520, z późn. zm.).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że świadczeniodawcy udzielając gwarantowanych świadczeń opieki zdrowotnej, wykonują zobowiązania umowne wynikające z umowy zawieranej w tym zakresie z Narodowym Funduszem Zdrowia. Obligatoryjne postanowienia umów zawieranych ze świadczeniodawcami zostały określone w ogólnych warunkach umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (dalej „OWU”), stanowiących załącznik do *Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 roku w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej* (Dz. U. poz. 1400).

Zgodnie z § 3 OWU, świadczeniodawca został zobowiązany do wykonywania umowy zgodnie z warunkami udzielania świadczeń określonymi w ustawie oraz przepisach wydanych na jej podstawie, ogólnych warunkach oraz zgodnie ze szczegółowymi warunkami umów określonymi przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia, a także został zobowiązany do udzielania świadczeń z zachowaniem należytej staranności oraz do przestrzegania praw pacjenta w okresie obowiązywania umowy.

Należy wskazać, że w przypadku braku możliwości udzielania świadczeń, której nie można było wcześniej przewidzieć, świadczeniodawca jest zobowiązany do niezwłocznego podjęcia czynności w celu zachowania ciągłości udzielania świadczeń (przekazania pacjenta do innego świadczeniodawcy realizującego wskazane świadczenie), powiadamiając jednocześnie oddział wojewódzki Funduszu o tym zdarzeniu i podjętych czynnościach.

Ponadto należy podkreślić, że zgodnie z § 8 OWU świadczeniodawca zapewnia udzielanie świadczeń w sposób kompleksowy, obejmujący wykonanie niezbędnych badań. W przypadku, gdy lekarz wykonujący zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby złożył u świadczeniodawcy informację o możliwości odmowy udzielenia świadczenia z powołaniem się na klauzulę sumienia, świadczeniodawca jest zobowiązany do zapewnienia wykonania tego świadczenia w inny sposób.

Brak możliwości udzielenia świadczeń stanowi nienależyte wykonanie umowy, za które na świadczeniodawcę nałożona może zostać kara umowna (§ 29 i n.) lub nawet rozwiązana z nim może zostać umowa (§ 36 OWU). Co do zasady zatem, wszystkie podmioty lecznicze, które zawarły kontrakt z NFZ mają obowiązek udzielania świadczeń w nim przewidzianych w pełnym zakresie i zgodnie z obowiązującym prawem. Stosowanie klauzuli sumienia nie powinno tego obowiązku naruszać.

Ponadto, istotnym jest również fakt, że sumienie jest kategorią indywidualną, oraz, że na klauzulę sumienia powoływać się więc mogą tylko poszczególne osoby. Stąd też deklarację, że w szpitalu, w którym udzielane są świadczenia ginekologiczno-położnicze, nie przeprowadza się zabiegów przerwania ciąży, należy uznać za niedopuszczalną.

NRA przytacza sprawę z 2014 roku, kiedy to dyrektor poinformował pacjentkę, że „aborcji nie uzyska w całym szpitalu”. NRA wskazała przy tym, że postępowanie karne, dotyczące niedopełnienia obowiązków przez dyrektora szpitala wszczęte w tej sprawie zostało umorzone. Jednakże, NRA nie wskazała, że Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy, tj. organ założycielski podmiotu leczniczego, zdecydował o zakończeniu współpracy z owym dyrektorem. Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy uczynił to w oparciu o podjęte uprzednio czynności kontrolne i wyjaśniające. Należy przy tym podkreślić, że kontrole te nie obejmowały samego faktu powołania się na klauzulę sumienia, ale dopełnienia wszelkich wynikających z tego tytułu obowiązków.

4. NRA podnosi, że Naczelna Rada Lekarska interpretuje przepisy o klauzuli sumienia w sposób, który utrudnia dostęp do legalnych zabiegów przerwania ciąży.

NRA przywołała stanowisko Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej przyjęte w dniu 6 grudnia 2013 roku w sprawie korzystania z klauzuli sumienia w praktyce lekarskiej. Przywołując opinię Naczelnej Rady Lekarskiej NRA odniosła się do dwóch kwestii. Pierwszą z nich jest odmowa udziału w szeroko pojętych procedurach niezgodnych z sumieniem, przykładem których może być odmowa wydania skierowania na badania prenatalne. Dostęp do badań prenatalnych między innymi uregulowany jest w *Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2013 roku w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych*, poprzedzonego *Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 6 grudnia 2012 roku w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych*. W załączniku do wyżej wymienionego Rozporządzenia z 2013 roku zawarty jest dokładny zakres procedur realizowanych w ramach świadczenia gwarantowanego, kryteria kwalifikacji do programu dla świadczeniobiorcy oraz kryteria kwalifikacji dla świadczeniodawcy.

Odmowa wydania skierowania na badania prenatalne stanowi ciężkie naruszenie praw pacjenta. Kwestia ta jest niezmiernie ważna nie tylko dla lekarza, który ma możliwość zaplanowania skutecznej formy leczenia, ale również dla rodziców dziecka. Ponadto stwierdzenie, w wyniku przeprowadzenia badań prenatalnych, dużego prawdopodobieństwa ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu dostarcza kobiecie jedynie wiedzy na temat jego stanu zdrowia.

W związku z powyższym, w odniesieniu do skierowania na takie badanie, jak również jego wykonania lekarz nie może stwierdzić, że są to działania niezgodne z jego sumieniem i

odmówić ich wykonania, nawet jeśli może przypuszczać, że kobieta w oparciu o wynik tego badania może podjąć decyzję o usunięciu ciąży. Stanowi to ewidentne ograniczenie prawa pacjenta do informacji, gdyż samo badanie diagnostyczne nie może być utożsamiane wyłącznie z przerwaniem ciąży.

Ponadto, brak skierowania na badania prenatalne w terminie umożliwiającym uzyskanie wyników powyższych badań przed upływem okresu wskazanego w ustawie o planowaniu rodziny, w którym możliwe jest zgodne z prawem przerwanie ciąży, pozbawia pacjentkę prawa do informacji na temat stanu zdrowia, a co za tym idzie prawa do podjęcia świadomej decyzji odnośnie ciąży, w tym również do jej przerwania, w sytuacji spełnienia przesłanki wynikającej z art. 4a ust. 1 pkt 2 *ustawy planowaniu rodziny*.

Prócz tego Sąd Najwyższy w swym wyroku z dnia 13 października 2005 roku (sygn. akt IV CK 161/05) wskazał, że w sytuacji, gdy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu, rodzice mają prawo do świadomego podjęcia decyzji, czy chcą i mogą obciążyć siebie i swoją rodzinę skutkami urodzenia dziecka upośledzonego.

W takiej sytuacji rodzice mają prawo podjąć decyzję o przerwaniu ciąży. Działanie lub zaniechanie lekarza polegające na odmowie skierowania na odpowiednie badania prenatalne lub pod opiekę poradni genetycznej w sytuacji zagrożenia obciążenia płodu wadą genetyczną, nieudzielenie rodzicom pełnych informacji o tym zagrożeniu oraz o możliwości, sposobach i terminie, w jakim wadę można wykryć, stanowi naruszenie praw pacjenta i obowiązków lekarza. Takie zachowanie stanowi również naruszenie prawa rodziców do planowania rodziny i podjęcia świadomej decyzji o posiadaniu dziecka dotkniętego wadą genetyczną lub o przerwaniu ciąży, zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu rodziny.

Uniemożliwienie rodzicom wykonania tych praw prowadzące do urodzenia, wbrew ich woli, dziecka upośledzonego, rodzi po stronie podmiotu odpowiedzialnego obowiązek zapłaty odpowiedniego zadośćuczynienia na podstawie art. 448 *ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny* (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.), zwanej dalej „k.c.”, za doznaną w wyniku naruszenia ich dóbr osobistych krzywdę. Naruszenie wskazanych wyżej praw podmiotowych uzasadnia również roszczenia odszkodowawcze na podstawie art. 444 § 1 w związku z art. 361 § 1 i 2 k.c.

5. NRA zwraca uwagę, na to, że Trybunał Konstytucyjny w swym wyroku z dnia 7 października 2015 roku przywiązał dużą wagę do poszanowania wolności sumienia lekarzy, kosztem prawa pacjentów do ochrony zdrowia.

Zgodnie z art. 39 *ustawy z dnia 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentysty* (Dz. U. z 2015 r. poz. 464, z późn. zm.), dalej „ustawa o zawodzie lekarza”, lekarz może powstrzymać się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem, z zastrzeżeniem art. 30 tejże ustawy, z tym że ma obowiązek wskazać realne możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym oraz uzasadnić i odnotować ten fakt w dokumentacji medycznej. Ponadto, lekarz wykonujący swój zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby ma obowiązek uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego o możliwości powołania się przez niego na klauzulę sumienia.

Jednakże, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2015 roku (sygn. akt K 12/14) dotychczasowe brzmienie powyższych przepisów utraciło swą moc w części (Dz. U. z 2015 r., poz. 1633).

Na podstawie tego wyroku utraciły moc obowiązującą następujące przepisy:

1) art. 39 zdanie pierwsze w związku z art. 30 *ustawy o zawodzie lekarza* w zakresie, w jakim nakładały na lekarza obowiązek wykonania niezgodnego z jego sumieniem świadczenia zdrowotnego w „innych przypadkach niecierpiących zwłoki”;

2) art. 39 zdanie pierwsze *ustawy o zawodzie lekarza* w zakresie, w jakim nakładał na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym.

W związku z powyższym, w opinii Ministerstwa Zdrowia, należy podjąć prace nad wypracowaniem uniwersalnego mechanizmu regulującego generalne zasady postępowania we wszystkich przypadkach, w których lekarz powstrzymuje się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem. Istotnym przy tym jest konieczność z jednej strony zabezpieczenia prawa lekarza do powstrzymania się od wykonania takiego świadczenia, z drugiej zaś zapewnienie pacjentowi uzyskania świadczenia, do którego jest uprawniony (a także zapewnienia realizacji prawa pacjenta do informacji).

3. Komunikacja Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie wykonania grupy wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka *Majewski p. Polsce* z dnia 31 marca 2016 r.

a. Treść komunikacji

1. Uwagi wstępne

Naczelna Rada Adwokacka (dalej: NRA), jako organ reprezentujący samorząd adwokacki w Polsce, na podstawie reguły 9 rozdział 2 Regulaminu Komitetu Ministrów w sprawie nadzoru nad wykonywaniem wyroków i warunków ugód pragnie przedstawić stanowisko w sprawie wykonywania przez władze polskie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPCz lub Trybunał) z grupy spraw *Majewski przeciwko Polsce* (skarga 52690/99).

NRA jest organem reprezentującym polską Adwokataturę, którą stanowi samorząd adwokatów i aplikantów adwokackich. Do najważniejszych ustawowych zadań samorządu adwokackiego należy współdziałanie w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz kształtowaniu i stosowaniu prawa. Dostrzegając problemy związane ze sposobem wykonywania wyroków ETPCz przez władze polskie, NRA przedstawia poniższe stanowisko wyrażając nadzieję, iż przedstawione w nim informacje, będą pomocne dla Komitetu Ministrów Rady Europy w efektywnym monitorowaniu wykonywania międzynarodowych zobowiązań wynikających z członkostwa w systemie Rady Europy przez władze Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedstawione stanowisko NRA zostało opracowane w oparciu o wiedzę i praktyczne doświadczenia polskich adwokatów, a w szczególności adwokatów będących członkami Komisji Praw Człowieka przy NRA. Stanowisko poświęcone jest wykonaniu wyroków z grupy *Majewski przeciwko Polsce* (skarga 52690/99), dotyczących przewlekłości postępowań sądowych w sprawach cywilnych.

2. Wykonanie wyroków z grupy *Majewski p. Polsce* (skarga 52690/99).

Ustawa z 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. 2004, nr 179, poz. 1843 ze zm., dalej: ustawa z 2004 r. lub ustawa o skardze na przewlekłość), wprowadzona do polskiego porządku prawnego wskutek wydania przez Trybunał wyroku w sprawie Kudła przeciwko Polsce, w założeniu jej twórców miała stanowić skuteczny środek odwoławczy przeciwdziałający przewlekłości postępowań krajowych. Niestety zarówno przyjęte w niej rozwiązania prawne, jak i interpretacja ustawy dokonywana przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy przy rozpoznawaniu skarg na przewlekłość postępowań nie pozwalają na przyjęcie, że środek ten jest istotnie skutecznym środkiem odwoławczym w rozumieniu Artykułu 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: Konwencji). Również czas trwania poszczególnych postępowań, prowadzonych w sprawach cywilnych i karnych wskazuje, że polskie sądownictwo nadal boryka się z poważnym problemem przewlekłości postępowań.

W przedłożonym Komitetowi Ministrów Rady Europy w 2013 r. stanowisku w sprawie wykonania wyroków z grupy spraw Kudła przeciwko Polsce NRA zwróciła uwagę na podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały stanowiącej, że ocenie pod kątem przewlekłości podlegają zarzuty skarżącego odnoszące się do całego przebiegu postępowania, od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia, niezależnie od tego, na jakim etapie tego postępowania skarga została wniesiona³². Odnośnie do tej uchwały NRA zwraca uwagę, że przede wszystkim uchwała ta nie została podjęta w pełnym składzie, a zatem jej zakres obowiązywania, także przed sądami powszechnymi jest znacznie ograniczony. Praktyczne doświadczenia adwokatów wskazują, że brak jest podstaw umożliwiających przyjęcie, iż sądy odeszły od wadliwej praktyki pomijania możliwość kwestionowania przewlekłości postępowania zaistniałą przed 17 września 2004 roku (tj. datą wejścia w życie ustawy z 2004 r.), choć orzecznictwo Trybunału jednoznacznie wskazuje, że datą początkową, od której można stwierdzać zwłokę w rozpoznaniu sprawy jest dzień 1 maja 1993 roku, tj. moment wejścia w życie Konwencji do krajowego porządku prawnego w Polsce.

Co więcej, również uchwała Sądu Najwyższego, wydana przez Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, wskazuje, że postępowanie w sprawie sądowej kończy się z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia sądu drugiej instancji. Dlatego też Sąd Najwyższy nie jest „dalszą instancją” i pozostaje poza strukturą sądownictwa powszechnego, a postępowanie kasacyjne przed Sądem Najwyższym nie jest kontynuacją wcześniejszych postępowań i dotyczy nowej sprawy wszczętej przez wniesienie skargi kasacyjnej w sprawie cywilnej albo kasacji w sprawie karnej. Przyjęcie takiej konstrukcji oznacza, że w zakresie pojęcia „toku postępowania” od czasu jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia nie

³² Uchwała (7) Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2013 roku, sygn. III SPZP 1/13., publ. Biuletyn SN 2013 nr 3, poz. 21.

mieści się postępowanie przed Sądem Najwyższym, choćby jego wynikiem było uchylene zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Dlatego też Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że postępowanie prowadzone przed nim powinno podlegać rozpoznaniu wyłącznie przez tenże Sąd.³³

W ocenie NRA, przyjęcie opisanego wyżej rozumowania w orzecznictwie sądowym stanowi kolejny dowód na formalizowanie środka na przewlekłość postępowania, jak również na brak możliwości zaskarżenia bezczynności w okresie pomiędzy wydaniem wyroku przez Sąd II instancji a wniesieniem skargi kasacyjnej, związanej z długością okresu oczekiwania na sporządzenie uzasadnienia czy jego doręczenie zainteresowanej stronie, ewentualnie kwestionowania postępowania w przedmiocie ustanowienia pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi kasacyjnej. Sąd Najwyższy w swoim postanowieniu z dnia 24 września 2014 r. wskazał wprost, że taka skarga jest niedopuszczalna, co dotyczy także zwłoki w doręczeniu wyroku tego sądu wraz z uzasadnieniem, czy też zwłoki w rozpoznaniu wniosku o wstrzymanie wykonania wyroku sądu drugiej instancji, ponieważ są to czynności wykonywane już po prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy³⁴.

NRA zwraca uwagę na sytuacje, w których sądy rozpoznające kolejną skargę na przewlekłość tego samego postępowania, nawet w przypadku, gdy podczas badania pierwszej skargi nie stwierdziły przewlekłości postępowania, uznają badany wcześniej okres za objęty powagą rzeczy osądzonej, a zatem niepodlegający merytorycznej ocenie w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem kolejnej skargi na przewlekłość. Taka ocena wydaje się niewłaściwa z racji pojawienia się nowej okoliczności, jaką jest kolejny okres postępowania, jak również braku podstaw do przyjęcia „powagi rzeczy osądzonej”. Niepokojące może być także stanowisko przyjęte przez jeden z Sądów Apelacyjnych, iż o przewlekłości postępowania można mówić dopiero wówczas, gdy pomiędzy kolejnymi czynnościami procesowymi występują długie, nieuzasadnione przerwy albo też pewne czynności nie są podejmowane w ogóle.³⁵

Orzekając w polskich sprawach dotyczących przewlekłości postępowań, Trybunał kilkakrotnie zwracał uwagę, że polskie sądy mają naganną tendencję do nadmiernego formalizmu w badaniu braków formalnych skargi, które skutkują jej odrzuceniem bez wzywania do uzupełnienia braków formalnych. Zdaniem ETPCz w świetle art. 9 *ustawy o skardze na przewlekłość postępowania* wystarczy, żeby z samego uzasadnienia skargi wynikała jej intencja³⁶, a samo wskazanie w skardze kilkuletniego okresu trwania postępowania stanowić powinno wystarczające uzasadnienie skargi³⁷.

Obserwacje adwokatów na gruncie orzeczeń wydanych na podstawie skarg na przewlekłość przez sądy powszechne jak i Sąd Najwyższy jednoznacznie wskazują, że sądy te nadal oczekują precyzyjnego wskazania przez skarżącego konkretnych czynności procesowych, których sąd nie podjął lub dokonał wadliwie, powodując w ten sposób nieuzasadnioną zwłokę w postępowaniu, w sytuacji, gdy powinnością sądu rozpoznającego skargę na przewlekłość postępowania jest odniesienie się do okoliczności wskazywanych w skardze

³³ Tamże.

³⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2014 r., sygn. akt III SPP 205/14, opubl. LEX nr 1522080

³⁵ Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 28 grudnia 2012 r., II S 25/12, LEX nr 1254588

³⁶ Wyrok ETPCz w sprawie *Kukówna i Wende przeciwko Polsce*, skarga 56026/00.

³⁷ Wyrok ETPCz w sprawie *Wawrzyńkiewicz przeciwko Polsce*, skarga 73191/01.

jako uzasadniające żądanie strony. Zdaniem Sądu Najwyższego konieczność dokonania oceny terminowości czynności podejmowanych zarówno na aktualnym, jak i poprzednich etapach postępowania, występuje tylko wówczas, gdy skarżący wskaże konkretne zarzuty odnoszące się do tych faz postępowania.³⁸ Także sądy powszechne stoją na tym stanowisku, które wydaje się być zbyt rygorystyczne, zwłaszcza mając na uwadze choćby treść wyroku ETPCz w sprawie *Sikorska przeciwko Polsce*.³⁹

Konsekwencją uznania, że brak precyzyjnego określenia zarzutów przez skarżącego stanowi brak formalny skargi, niepodlegający uzupełnieniu, jest podjęcie przez sąd rozpoznający skargę niezaskarżalnej decyzji o odrzuceniu skargi. Zdaniem sądów sama krytyczna ocena sprawności postępowania, nazywanie go opieszałym i przewlekłym, choćby trwało ono długo, nie jest wystarczające do rozpoznania skargi w świetle treści art. 6 *ustawy o skardze na przewlekłość*, ponieważ konieczne jest wskazanie co najmniej czynności, które autor skargi uważa za dokonane opieszale.⁴⁰

Praktyka adwokacka wskazuje także, iż często dochodzi do sytuacji, w których w przypadku wniesienia kolejnej skargi na przewlekłość w przypadku uznania poprzedniej skargi za nieuzasadnioną sady uznają, że okres podlegający ocenie w pierwszym postępowaniu jest objęty „powagą rzeczy osądzonej” i z tego powodu nie podlegający merytorycznej ocenie czasu trwania postępowania, choć mający znaczenie dla oceny zarzutu przewlekłości w kontekście poprzednich zarzutów⁴¹.

Doświadczenia praktyków wskazują, że nadal aktualny wydaje się problem niedostatecznego uzasadniania postanowień w sprawach skarg na przewlekłość postępowania. O ile sądy rozpoznające skargi dokonują oceny czasu trwania postępowania przez pryzmat kryteriów wskazanych w art. 2 ust. 2 *ustawy z 2004, o tyle w postanowieniach stwierdzających przewlekłość zdarza się, iż nie wskazują one kryteriów lub czynności, które winien podjąć organ prowadzący postępowanie dla usprawnienia toku postępowania. Dzieje się tak pomimo tego, że uprawnienie takie wynika ze znowelizowanego art. 12 ust. 3 ustawy o skardze na przewlekłość, zgodnie z którym sąd z urzędu powinien zalecić podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie. Często prowadzi to do sytuacji, w których jedynym skutkiem uwzględnienia skargi na przewlekłość jest przyznanie skarżącemu rekompensaty pieniężnej, co w żaden sposób nie wpływa na usprawnienie biegu postępowania. Może dojść także do sytuacji, iż po stwierdzeniu przewlekłości sąd niezwłocznie zakończy postępowanie i wyda wyrok, przykładowo mimo usprawiedliwionej długotrwałej choroby współoskarżonego, udokumentowanej w sposób przewidziany przepisami prawa i nadal niewykonanych czynności, niezbędnych do zamknięcia postępowania w sprawie.*

Ponadto, doświadczenia adwokatów wskazują na to, że kwoty zasądzone przez polskie sądy w związku ze stwierdzeniem przewlekłości postępowania, są nadal zupełnie nieadekwatne do dolegliwości, jakie wynikają z przewlekłości dla strony postępowania i granic kwotowych przewidzianych w samej ustawie z 2004 r. Z danych statystycznych publikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że w przypadkach uwzględnienia skargi w sprawach

³⁸ Uchwała (7) Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2013 roku, sygn. III SPZP 1/13., publ. Biuletyn SN 2013 nr 3, poz. 21

³⁹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 14 listopada 2013 roku, sygn. akt II S 27/13, opubl. KZS 2013/12/46, Wyrok ETPCz w sprawie *Sikorska przeciwko Polsce*, skarga nr 19616/08.

⁴⁰ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 14 listopada 2013 r., sygn., akt II S 27/13, opubl. KZS 2013/12/46.

⁴¹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 30 grudnia 2013 r., sygn. II S 62/13.

cywilnych, obejmujących także sprawy ubezpieczeniowe, z zakresu prawa pracy i gospodarcze w latach 2013 – pierwsze półrocze 2014 skarżącym zasądzana była średnio suma pieniężna w wysokości 2994 zł złotych, tj. ok. 699 EURO (przez Sądy Apelacyjne) lub 2844 złotych, tj. ok. 671 EURO (przez Sądy Okręgowe)⁴². W sytuacji, gdy ustawa przewiduje możliwość zasądzenia kwoty w wysokości od 2 do 20 tysięcy złotych, tj. od 500 do 5000 EURO, wysokość zasądzanych sum pieniężnych nadal ocenić należy jako bardzo niską. Również orzecznictwo ETPC, jak choćby wyroki w sprawach *Goławski i Pisarek przeciwko Polsce*⁴³ oraz *Hoszowski przeciwko Polsce*⁴⁴ wskazują, iż zasądzane przez Trybunał kwoty są znacznie wyższe aniżeli przyznawane przez sądy krajowe.

W ocenie NRA, wprowadzenie skargi na przewlekłość postępowania do polskiego systemu prawnego nie ograniczyło w znacznym stopniu problemu zasadniczego, jakim jest sama przewlekłość postępowań.

Wprowadzona w 2013 r. przez Ministra Sprawiedliwości reforma organizacyjna Sądów Rejonowych, w wyniku której zniesiono 79 mniejszych sądów rejonowych, zastępując je wydziałami zamiejscowymi, doprowadziła do niejasnego statusu prawnego sędziów w likwidowanych sądach, co powodowało powstrzymanie się części z nich od orzekania, konieczność przeprowadzenia prac administracyjnych w sekretariatach sądów przejmujących wydziały zamiejscowe, likwidacji organizacyjnej sądów, co również wpływało na wydłużenie postępowań, z uwagi na wątpliwości co do należytego obsadzenia sądu. W 2015 r. poprzednio zlikwidowane sądy zostały przywrócone jako sądy samodzielne, co ponownie spowodowało konieczność podjęcia prac administracyjnych, sekretarskich, negatywnie wpłynęło na sprawność toczących się postępowań.

Mimo oczekiwań związanych z wprowadzeniem do postępowania cywilnego instytucji protokołu elektronicznego (tzw. e-protokołu), polegającego na sporządzaniu nagrań rozpraw, nie wydaje się, aby rozwiązanie to wpłynęło realnie na przyspieszenie czasu rozpoznania sprawy. Przy często wielogodzinnych rozprawach, taka forma protokołu doprowadzić może do spowolnienia pracy zarówno sądów I instancji, jak i przede wszystkim sądów odwoławczych, których składy kolegialne będą musiały się zapoznawać z nagraniami protokołów w realnym czasie ich powstawania, co może oznaczać konieczność poświęcenia niejednokrotnie szeregu dni dla choćby jednokrotnego przesłuchania protokołu ze wszystkich rozpraw.

Również wprowadzone rozwiązania dotyczące tzw. E- sądu, rozpoznającego pozwy kierowane wyłącznie w elektronicznym postępowaniu upominawczym, muszą budzić wątpliwości co do ich skuteczności w przeciwdziałaniu przewlekłości postępowania. Z uwagi na szerokie wykorzystywanie postępowania elektronicznego przez podmioty skupujące przedawnione wierzytelności, często o niskiej wartości przedmiotu sporu i dochodzenie na podstawie tytułów uzyskanych w tej drodze należności od osób, które z uwagi na zmiany adresów czy nazwisk nie otrzymały, aż do czasu postępowania egzekucyjnego, pozwu ani nakazu zapłaty, ustawodawca w 2013 r. zdecydował się na nowelizację przepisów o E-

⁴² Dokładne dane statystyczne za 2009- pierwsze półrocze 2014 dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości: <http://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>, zakładając, że 1 EUR = 4,3 zł.

⁴³ Wyrok ETPC w sprawie *Goławski i Pisarek przeciwko Polsce*, skarga 32327/10.

⁴⁴ Wyrok w sprawie *Hoszowski przeciwko Polsce*, skarga 40988/09.

sądzie⁴⁵. Wprowadzono zakaz dochodzenia przed nim wierzytelności, które stały się wymagalne ponad trzy lata przed wniesieniem pozwu, jak również nałożono na powodów w tych postępowaniach obowiązek podawania numeru PESEL, NIP lub KRS zarówno powoda, jak i pozwanego. Sprawilo to między innymi, że roszczenia przedawnione są w tej chwili kierowane do sądów cywilnych, z pominięciem elektronicznego postępowania upominawczego. Praktyka adwokacka wskazuje, że jeśli pozwany podejmie obronę przed sądem rejonowym, czy to w ramach elektronicznego postępowania upominawczego czy też zwykłego postępowania cywilnego, powód często nie uzupełnia braków formalnych pozwu lub też cofa go, co powoduje umorzenie postępowania, po podjęciu szeregu czynności przez sędziego, pomimo których nie dochodzi do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Napływ spraw o terminie wymagalności starszym niż trzy lata do sądów właściwych powoduje także konieczność wyznaczenia terminu rozprawy w takich sprawach, co prowadzi do wydłużenia prowadzenia postępowań w innych sprawach z uwagi na konieczność wyznaczania bardziej odległych terminów rozpraw.

W ocenie NRA, niektóre zmiany wprowadzane do *Kodeksu postępowania cywilnego*, w zamierzeniu służące wzmocnieniu sprawności postępowań oraz lepszej identyfikacji dłużnika, wskutek ostrych rygorów formalnych powodują konieczność podejmowania decyzji przez sędziów o wezwaniu do uzupełnienia braków np. poprzez podanie PESEL czy NIP, a po ich nieuzupełnieniu w terminie 7 dni, konieczność wydania orzeczenia o umorzeniu postępowania w sprawie, co powoduje, że sędziowie zamiast zajmować się pracą orzeczniczą, muszą dodatkowo wydawać szereg postanowień czy zarządzeń, które bez szkody dla wymiaru sprawiedliwości mogliby podejmować np. referendarze sądowi.

Opisana powyżej praktyka, jak również sygnalizowane w licznych skargach do Trybunału rozbieżności w kwotach zasądzanych przez sądy polskie doprowadziły do wydania w dniu 7 lipca 2015 r. wyroku pilotażowego w sprawie *Rutkowski i Inni przeciwko Polsce*⁴⁶. Sprawy dwójki skarżących – Mariusza Orlikowskiego i Aleksandry Grabowskiej, rozpoznawane wspólnie ze skargą Wiesława Rutkowskiego, dotyczyły przewlekłości postępowań cywilnych, trzecia skarga dotyczyła postępowania karnego. W wyroku tym Trybunał potwierdził istnienie w polskim wymiarze sprawiedliwości wadliwej praktyki w zakresie ochrony prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie oraz do skutecznego środka odwoławczego, co uzasadniało skorzystanie z procedury wyroku pilotażowego. Stwierdzając wadliwość funkcjonowania krajowego środka odwoławczego na podstawie ustawy z 2004 r. Trybunał podkreślił nieuprawnioną fragmentację postępowania przy ocenie czasu jego trwania z ograniczeniem oceny wyłącznie do etapu, na którym w chwili wniesienia środka postępowanie się znajduje. Drugim problemem systemowym dostrzeżonym przez Trybunał, który ujawnił się w kilkuset skargach wniesionych w ostatnich trzech latach przed wydaniem wyroku, okazała się niewystarczająca wysokość przyznawanej rekompensaty pieniężnej za przewlekłość postępowania w porównaniu do standardów wynikających z orzecnictwa ETPCz. Trybunał zwrócił uwagę na związek pomiędzy tymi dwiema nieprawidłowościami, gdyż fragmentacja postępowania pozwalała na przyjęcie braku przewlekłości z uwagi na krótszy okres oceniany lub przyznanie nieznacznej, odbiegającej od kwot przyznawanych przez Trybunał, kwoty pieniężnej. NRA podkreśla, że w związku z wydaniem przedmiotowego wyroku Rządowi RP zakomunikowano 591 spraw, w których przedmiotem skargi były właśnie

⁴⁵ Ustawa z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2013 r. poz. 654.

⁴⁶ Wyrok w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce* (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11)

zagadnienia przewlekłości i niewspółmiernych odszkodowań, a Rządowi RP przyznano dwuletni okres na znalezienie rozwiązania co do zadośćuczynienia ofiarom przewlekłości, np. w formie ugód.

Wydanie przez Trybunał wyroku w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce* potwierdza zasadność opisanych w niniejszym stanowisku uwag o nieprawidłowościach obserwowanych w orzecznictwie sądów krajowych. NRA wyraża nadzieję, że pilotażowy wyrok Trybunału zostanie potraktowany z należytą powagą przez polskie sądy, a ich ocena zarówno odnośnie do długości okresu rozpoznawanych spraw, jak i wysokości przyznawanych zadośćuczynień odpowiadać będzie zaleceniom wynikającym z wyroku *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*. Konieczne, w kontekście wyroku Trybunału wydaje się także podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do znowelizowania ustawy z 2004 r. w kierunku zniesienia górnej granicy kwoty odszkodowania za przewlekłość postępowania, jak również w kierunku ustawowego zakazu podziału postępowania na etapy podlegające ocenie przy wnoszeniu kolejnych skarg, względnie w kierunku wprowadzenia normy nakazującej ocenę ewentualnej przewlekłości przy uwzględnieniu długości całego postępowania przy każdorazowym rozpoznawaniu skargi dotyczącej tego samego postępowania.

3. Konkluzje

Przedstawione w niniejszym stanowisku uwagi przedstawicieli Adwokatury dotyczące działań podejmowanych na rzecz wykonywania wyroków ETPCz przez władze polskie wskazują, że pomimo wprowadzenia pewnych zmian ustawodawczych i zmiany praktyk, mających na celu wdrożenie standardów wynikających z orzecznictwa ETPCz, przedstawiciele Adwokatury dostrzegają konieczność zintensyfikowania działań na rzecz respektowania standardów ochrony praw jednostki w zasygnalizowanych w niniejszym stanowisku obszarach.

NRA wyraża głęboką nadzieję, że przedstawione stanowisko, jak również zawarte w nim uwagi i spostrzeżenia praktykujących polskich adwokatów będą pomocne dla Komitetu Ministrów Rady Europy w procedurze monitorowania wykonywania wyroków Trybunału wydanych w polskich sprawach.

NRA wyraża pełną gotowość współpracy z Komitetem Ministrów Rady Europy w sprawach monitorowania efektywnego wykonywania wyroków ETPCz przez władze krajowe w celu ochrony praw i wolności obywatelskich, stanowiącej jedno z ustawowych zadań polskiej Adwokatury.

b. Odpowiedź Rządu z dnia 11 kwietnia 2016 r.

W odpowiedzi na komunikację Naczelnej Rady Adwokackiej (dalej: NRA) w sprawie wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: Trybunał) w grupie spraw *Majewski*, chciałabym przedstawić następujące uwagi przygotowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Odpowiedź Rządu:

Rząd nie może zgodzić się ze stwierdzeniem NRA, że rozwiązania prawne *Ustawy z 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki* (Dz. U. 2004, nr 179, poz. 1843 ze zm., dalej: ustawa z 2004 r. lub ustawa o skardze na przewlekłość), jak i interpretacja ustawy dokonywana przez sądy krajowe nie pozwalają na przyjęcie, że jest istotnie skutecznym środkiem odwoławczym w rozumieniu Artykułu 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: Konwencji).

NRA twierdzi, że sądy krajowe kwestionują możliwość podawania w wątpliwość przewlekłość postępowania zaistniałą przed wejściem w życie ustawy z 2004 r. Ponadto według NRA uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2013 r. (sygn. III SPZP 1/13), która była sprzeczna ze standardami orzecznictwa Sądu, wskazywała, że procedura sądowa kończy się, gdy orzeczenie drugiej instancji staje się prawomocne. NRA wskazała, że podczas rozpatrywania następnej skargi na przewlekłość postępowania, sądy krajowe uznają badany wcześniej okres za objęty powagą rzeczy osądzonej.

W związku z powyższym twierdzeniem należy zauważyć, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje dokładnymi danymi statystycznymi, które pozwoliłyby na szczegółowe zweryfikowanie skali i częstotliwości występowania wskazanych nieprawidłowości. Z komunikacji NRA również nie wynika, by organ ten dysponował jakimikolwiek zestawieniami statystycznymi czy choćby konkretnymi przykładami mogącymi potwierdzić przedstawione zarzuty.

Ministerstwo Sprawiedliwości dysponuje natomiast ogólnymi danymi statystycznymi dotyczącymi liczby spraw, w których sądy przy rozstrzyganiu o przewlekłości postępowania nie zastosowały się do standardów Trybunału, dokonując tzw. fragmentacji postępowania. Z zestawień statystycznych wynika, że problem fragmentacji wciąż pozostaje aktualny i nie został dotąd w pełni wyeliminowany z wykładni sądów krajowych.

Od czasu wejścia w życie ustawy z 2004 r. Trybunał wielokrotnie oceniał ten środek pod kątem jego skuteczności i efektywności oraz wskazywał najistotniejsze problemy związane z funkcjonowaniem tej ustawy. Punktem zwrotnym było wydanie w dniu 7 lipca 2015 r. wyroku w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce*. W wyroku tym Trybunał stwierdził naruszenie Artykułu 6 ust. 1 Konwencji oraz naruszenie Artykułu 13 Konwencji uznając, iż krajowy środek ochrony – skarga na przewlekłość postępowania – okazał się niewystarczający dla zapewnienia skarżącym odpowiedniej rekompensaty.

Trybunał odnotował, że sądy krajowe nadal dokonują fragmentacji postępowania przy ocenie czasu jego trwania. Wskazał też na konieczność podjęcia przez władze krajowe odpowiednich działań, w tym legislacyjnych, mających na celu zagwarantowanie zgodności orzecznictwa sądów krajowych ze standardami Trybunału wynikającymi z Artykułu 6 ust. 1 i Artykułu 13 Konwencji.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału, Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało w dniu 31 marca 2016 r. *projekt nowelizacji ustawy z 2004 r. i ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*. Art. 2 ust. 2 projektu stanowi, iż sądy krajowe będą zobligowane do wzięcia

pod uwagę całkowitego okresu trwania postępowania od chwili jego wszczęcia. Ponadto sądy będą także zobowiązane do uwzględnienia charakteru sprawy, stopnia jej faktycznej i prawnej zawichości, znaczenia dla strony, która wniosła skargę, dotychczas rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowania się stron, a w szczególności strony skarżącej. Projekt nowelizacji wychodzi naprzeciw potrzebom właściwej interpretacji przepisów ustawy z 2004 r. oraz pełnego wdrożenia standardów Trybunału.

Innym istotnym problemem zidentyfikowanym przez Trybunał w powyższym wyroku pilotażowym, który również został zauważony przez NRA w jej komunikacji jest zasądzenie w związku ze stwierdzeniem przewlekłości postępowania kwot zadośćuczynienia w wysokości nieadekwatnej do dolegliwości wynikającej z przewlekłości postępowania.

W odniesieniu do powyższego problemu warto wspomnieć, że Trybunał wielokrotnie wskazywał jakie kwoty są adekwatne na poziomie krajowym. Wobec tego nowelizacja przygotowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości w art. 12 ust. 4 wprowadza zapis, zgodnie z którym wysokość sumy pieniężnej powinna wynosić nie mniej niż 1 000 złotych za każdy rok postępowania. Ta minimalna wysokość kwoty wynika z wyroku pilotażowego Trybunału (§ 27, 48 i 74).

Projekt poprawki uwzględnia złagodzenie wymogów formanych dopuszczalności skargi. Ocena skarżącego wskazująca, że całkowity czas trwania procesu jest przewlekły będzie wystarczająca do wszczęcia postępowania.

Co więcej, art. 9 ust. 1 projektu stanowi, że „jeżeli skarga nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 6 ust. 2 pkt 2, przewodniczący wzywa skarżącego do usunięcia braków w terminie tygodniowym pod rygorem odrzucenia skargi”. Takie rozwiązanie będzie przeciwdziałać automatycznemu odrzuceniu skargi.

W odniesieniu do niedostatecznego uzasadniania postanowień wydawanych przez sądy krajowe w postępowaniach zainicjowanych skargami wniesionymi na podstawie ustawy z 2004 r. należy zauważyć, że sądy krajowe wysłały w 2015 r. do Ministerstwa Sprawiedliwości ponad 80 takich decyzji z uzasadnieniem dotyczących spraw cywilnych. Należy podkreślić, że w uzasadnieniu każdej decyzji sądy krajowe opierały się na międzynarodowych instrumentach praw człowieka albo uchwale Sądu Najwyższego (w sprawie o sygn. III SPZP 1/13). W związku z tym, że NRA nie wskazała konkretnie, jakich uchybień lub braków dopatrzyła się w sporządzanych przez sądy krajowe uzasadnieniach, trudno jest odnieść się merytorycznie do tego zarzutu. W tym kontekście należy zauważyć, że sama NRA w swojej komunikacji stwierdziła, że sądy prawidłowo dokonują oceny czasu trwania postępowania przez pryzmat kryteriów wskazanych w art. 2 ust. 2 ustawy z 2004 r., a jedynie zdarza się, że nie wskazują kryteriów lub czynności, które winien był podjąć organ prowadzący postępowanie dla usprawnienia jego przebiegu.

Trzeba ponadto podkreślić, że kwestia wydawania obligatoryjnych, wiążących zaleceń przez sądy rozpoznające skargi na przewlekłość sądom rozpoznającym sprawę nigdy nie była głębiej poruszana przez Trybunał. W rzeczywistości nie często dochodzi do sytuacji, w której sądy krajowe wysyłają zalecenia skierowane do sądów rozpoznających sprawę merytorycznie, dotyczące podjęcia odpowiednich działań we wskazywanych ramach

czasowych. Jednakże należy zauważyć, że nie zawsze jest to konieczne, ponieważ samo wniesienie skargi na przewlekłość danego postępowania skutkuje koniecznością przekazania akt sprawy sądowi nadrzędnemu, co sprawia, że sąd rozpoznający sprawę merytorycznie samoistnie podejmuje niezbędne czynności.

Z analizy uzasadnień otrzymanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że samo wniesienie skargi działa w sposób mobilizujący na sądy krajowe. Natomiast sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania w uzasadnieniu wskazuje, dlaczego nie zalecił sądowi rozpoznającemu sprawę co do istoty żadnych czynności, opisując jednocześnie jakie działania zostały podjęte samodzielnie przez ten sąd od chwili wniesienia skargi.

Nie bez znaczenia jest również fakt, iż nowelizacja z dnia 1 maja 2009 r. ustawy z 2004 r. wprowadziła przepis art. 12 ust. 3, zgodnie z którym na żądanie skarżącego lub z urzędu sąd zaleca podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty albo przez prokuratora prowadzącego lub sprawującego nadzór nad postępowaniem przygotowawczym odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, chyba że wydanie zaleceń jest oczywiście zbędne.

Należy podkreślić, że zalecenia mogą jedynie dotyczyć kwestii natury proceduralnej związanych z tokiem postępowania.

Ponadto, Rząd nie może zgodzić się ze stanowiskiem NRA, zgodnie z którym wprowadzenie instytucji protokołu elektronicznego w postępowaniu cywilnym, jak również rozwiązania dotyczącego tzw. E-sądu nie wpłyną na przyspieszenie rozpoznawania spraw cywilnych. W rzeczywistości wprowadzenie protokołu elektronicznego zakończy obowiązek zaznajomienia się z tradycyjnymi aktami sprawy oraz protokołem elektronicznym. Ze względu na poprawkę z 27 października 2014 r. przewodniczący składu może zalecić sporządzenie transkrypcji odpowiednich części protokołu elektronicznego.

Kolejna poprawka umożliwi włączenie do tzw. protokołu skróconego, podsumowania rezultatów przeprowadzonego postępowania dowodowego. Jest to poprawka do art. 158 § 1 *Kodeksu postępowania cywilnego* (dalej k.p.c.), która wejdzie w życie 8 września 2016 r. Ze względu na tę poprawkę sędzia może zdecydować czy chce załączyć w protokole skróconym całość lub część postępowania dowodowego. Umożliwi to odstąpienie od przesłuchiwania protokołu elektronicznego w całości lub w części niektórych spraw.

Ponadto, utrwalanie procesu sądowego za pomocą dźwięku i obrazu skutkowało możliwością wprowadzenia rewolucyjnej zmiany zasad przygotowywania uzasadnień orzeczeń sądowych, z uwagi na fakt, że przygotowanie pisemnego uzasadnienia jest bardzo czasochłonne. Dlatego też poprawka do art. 326 i 328 k.p.c. z 27 października 2014 roku wprowadziła możliwość przedstawiania nie pisemnych, lecz ustnych uzasadnień orzeczenia i utrwalenia go za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk.

W sytuacji przedstawiania ustnego uzasadnienia podczas rozprawy sądowej, nie ma konieczności przedstawiania uzasadnień orzeczenia sądowego po raz kolejny, a sędzia nie jest już zobligowany do przygotowania uzasadnień pisemnych ze względu na ich

transkrypcję. Z pewnością poprawka ta daje możliwość przyspieszenia przygotowywania uzasadnień przez sędziego, który może przeznaczyć swój czas na rozpoznanie innych spraw. W kontekście powyższego warto podkreślić, że protokół elektroniczny zapewnia większą transparentność procesu sądowego, jak i zwiększa poziom kultury osobistej na sali sądowej.

Rząd nie może zgodzić się ze stwierdzeniem NRA dotyczącym wprowadzenia elektronicznego postępowania upominawczego. Według Ministerstwa Sprawiedliwości wprowadzenie tego konkretnego rodzaju postępowań w procesach cywilnych uprościło i przyspieszyło rozpatrywanie spraw cywilnych. Trend ten został potwierdzony przez statystyki, z których wynika, że w 2014 r.: 1 850 207 z 8 460 422 spraw cywilnych zostało zakończonych w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Z kolei w 2015 r.: 2 196 996 z 2 522 848 spraw cywilnych zostało zakończonych w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Całkowita liczba spraw złożonych do sądów w 2015 r. wyniosła: 8 971 895. Oznacza to, że około 25% spraw rocznie jest zakańczanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym, co może być uznawane za znaczące osiągnięcie polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Odnosnie zarzutów NRA dotyczących przebiegu elektronicznego postępowania upominawczego warto zauważyć, że 8 września 2016 roku wejdzie w życie kolejna nowelizacja postępowania cywilnego. Nowelizacja ta spełnia żądania NRA, wprowadzając możliwość złożenia wraz z pozwem sądowym wniosku o umorzenie postępowania w konkretnych sytuacjach. Jeśli wniosek taki został złożony i sąd lub referendarz sądowy uznają, że nie ma podstaw do wydania nakazu zapłaty albo uchylecia nakazu zapłaty, postępowanie zostaje w umorzone. W takiej sytuacji nie będzie potrzeby rozpatrzenia sprawy przez sąd właściwy dla pozwanego.

Nowelizacja zawiera również propozycje zwolnienia powoda z dodatkowych kosztów postępowania w przypadku poprawnie wniesionego sprzeciwu. Jednakże, w przypadku braku odpowiednich podstaw do wydania lub uchylecia nakazu zapłaty, koszty postępowania sądowego będą musiały zostać uregulowane.

W opinii Ministerstwa Sprawiedliwości zostały wprowadzone liczne innowacyjne rozwiązania opracowane w celu uproszczenia i przyspieszenia postępowania sądowego. Zmiany te zostały wprowadzone przez *ustawę z 10 lipca 2015 r., jako nowelizacja ustawy Kodeks cywilny, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz innych ustaw* (Dz.U. z 2015 r., poz. 1311, z późn. zm.). Zmiany te wprowadzają m.in.: możliwość składania pism procesowych przez Internet oraz przekazywania pism procesowych w formie elektronicznej, także w procedurze cywilnej prowadzonej w normalnym trybie – za pomocą aplikacji „elektroniczne biuro podawcze”. Wszystkie sądy krajowe powinny zapewnić stronom możliwość złożenie pism procesowych drogą elektroniczną poprzez tą aplikację w terminie trzech lat od wejścia w życie nowych przepisów.

Została także wprowadzona możliwość odbycia posiedzenia sądu przy użyciu technicznego wyposażenia, które umożliwi dokonanie przesłuchania na odległość – strony postępowania sądowego mogłyby wziąć udział w rozprawie przebywając w budynkach innego sądu. Przewidziano również możliwość dokonania w ten sposób czynności proceduralnych, których przebieg będzie transmitowany z sali sądowej sądu właściwego dla postępowania do miejsca przebywania strony i vice-versa.

Poszerzono katalog spraw, które można rozpatrywać na posiedzeniu niejawnym. Ponadto wprowadzono obowiązek elektronicznego przekazywania pism pomiędzy komornikami sądowymi, organami skarbowymi oraz administracyjnymi organami egzekucyjnymi. Zostały również zmienione zasady dotyczące składania skarg na czynności komornika. Skargi powinny być składane do komornika, który, jeśli uzna ją za zasadną, uwzględni ją w całości bez przekazywania do sądu. Komornik ma trzy dni od wniesienia skargi na przygotowanie uzasadnienia zaskarżanego działania lub zaniechania. Następnie przekazuje uzasadnienie wraz ze skargą i aktami sprawy do właściwego sądu.

W momencie wejścia w życie poprawki, wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego lub żądanie wszczęcia postępowania egzekucyjnego z urzędu umożliwi przeprowadzenie egzekucji za pomocą z wszelkich dozwolonych środków, z wyłączeniem egzekucji z nieruchomości. Dotychczas to wierzyciel wskazywał metodę egzekucji w swoim wniosku.

Wprowadzono także postanowienia umożliwiające przeprowadzenie licytacji drogą aukcji elektronicznej. Ponadto, zostały złagodzone zasady dotyczące instytucji wyłączenia sędziego – przyjęto, że do czasu rozstrzygnięcia wniosku w tej sprawie, sędzia może podejmować dalsze czynności, z wyjątkiem wydania orzeczenia lub zarządzenia kończącego postępowanie w sprawie. Dodatkowo nowelizacja rozszerza katalog czynności, które mogą być podejmowane przez referendarzy sądowych.

Podsumowując, w opinii Rządu wymienione powyżej działania i środki takie jak zintensyfikowane działania polskich władz dotyczące nowelizacji przepisów prawa, w szczególności k.p.c., jak i zaawansowanych prac nad poprawką do ustawy z 2004 roku umożliwią pełną implementację standardów Trybunału Europejskiego dotyczących efektywnej procedury cywilnej w terminie określonym w wyroku Trybunału w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce*.

4. Komunikacja Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z grupy *Fuchs p. Polsce* z dnia 31 marca 2016 r.

a. Treść komunikacji

1. Uwagi wstępne

Naczelna Rada Adwokacka (dalej: NRA), jako organ reprezentujący samorząd adwokacki w Polsce, na podstawie reguły 9 rozdział 2 Regulaminu Komitetu Ministrów w sprawie nadzoru nad wykonywaniem wyroków i warunków ugód pragnie przedstawić stanowisko w sprawie wykonywania przez władze polskie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPCz lub Trybunał) z grupy spraw *Fuchs p. Polsce* (skarga nr 33870/96).

NRA jest organem reprezentującym polską Adwokaturę, którą stanowi samorząd adwokatów i aplikantów adwokackich. Do najważniejszych ustawowych zadań samorządu adwokackiego należy współdziałanie w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz kształtowaniu

i stosowaniu prawa. Dostrzegając problemy związane ze sposobem wykonywania wyroków ETPCz przez władze polskie, NRA przedstawia poniższe stanowisko wyrażając nadzieję, iż przedstawione w nim informacje, będą pomocne dla Komitetu Ministrów Rady Europy w efektywnym monitorowaniu wykonywania międzynarodowych zobowiązań wynikających z członkostwa w systemie Rady Europy przez władze Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedstawione stanowisko NRA zostało opracowane w oparciu o wiedzę i praktyczne doświadczenia polskich adwokatów, a w szczególności adwokatów będących członkami Komisji Praw Człowieka przy NRA. Stanowisko poświęcone jest wykonaniu wyroków z grupy spraw *Fuchs p. Polsce* (skarga nr 33870/96) dotyczących przewlekłości postępowań sądowych w sprawach administracyjnych.

2. Wykonanie wyroków z grupy *Fuchs p. Polsce* (skarga nr 33870/96)

Ustawa z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. 2004, nr 179, poz. 1843 ze zm., dalej: ustawa z 2004 r. lub ustawa o skardze na przewlekłość) została wprowadzona do polskiego porządku prawnego wskutek wydania przez Trybunał wyroku w sprawie *Kudła p. Polsce*. W założeniu jej twórców ustawa z 2004 r. miała stanowić skuteczny środek odwoławczy przeciwdziałający przewlekłości postępowań krajowych. Niestety zarówno przyjęte w niej rozwiązania prawne, jak i interpretacja ustawy dokonywana przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy przy rozpoznawaniu skarg na przewlekłość postępowań nie pozwalają na przyjęcie, że środek ten jest istotnie skutecznym środkiem odwoławczym w rozumieniu Artykułu 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: Konwencja). Również długość trwania poszczególnych postępowań, prowadzonych w sprawach cywilnych i karnych wskazuje, że polskie sądownictwo nadal boryka się z poważnym problemem przewlekłości postępowań.

W przedłożonym Komitetowi Ministrów Rady Europy w 2013 r. stanowisku w sprawie wykonania wyroków z grupy spraw *Kudła p. Polsce* NRA zwróciła uwagę na podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały stanowiącej, że ocenie pod kątem przewlekłości podlegają zarzuty skarżącego odnoszące się do całego przebiegu postępowania, od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia, niezależnie od tego, na jakim etapie tego postępowania skarga została wniesiona.⁴⁷ Odnośnie do tej uchwały NRA zwraca uwagę, że przede wszystkim uchwała ta nie została podjęta w pełnym składzie, a zatem jej zakres obowiązywania, także przed sądami powszechnymi, jest znacznie ograniczony. Praktyczne doświadczenia adwokatów wskazują, że brak jest podstaw umożliwiających przyjęcie, iż sądy odeszły od wadliwej praktyki pomijania możliwości kwestionowania przewlekłości postępowania zaistniałą przed 17 września 2004 roku (tj. datą wejścia w życie ustawy z 2004 r.), choć orzecznictwo Trybunału jednoznacznie wskazuje, że datą początkową, od której można stwierdzać zwłokę w rozpoznaniu sprawy jest dzień 1 maja 1993 roku, tj. moment wejścia w życie Konwencji do krajowego porządku prawnego w Polsce.

Co więcej, również uchwała Sądu Najwyższego, wydana przez Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, wskazuje, że postępowanie w sprawie sądowej kończy się z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia sądu drugiej instancji. Dlatego też Sąd Najwyższy

⁴⁷ Uchwała (7) Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2013 roku, sygn. III SPZP 1/13., publ. Biuletyn SN 2013 nr 3, poz. 21.

nie jest „dalszą instancją” i pozostaje poza strukturą sądownictwa powszechnego, a postępowanie kasacyjne przed Sądem Najwyższym nie jest kontynuacją wcześniejszych postępowań i dotyczy nowej sprawy wszczętej przez wniesienie skargi kasacyjnej w sprawie cywilnej albo kasacji w sprawie karnej. Przyjęcie takiej konstrukcji oznacza, że w zakresie pojęcia „toku postępowania” od czasu jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia nie mieści się postępowanie przed Sądem Najwyższym, choćby jego wynikiem było uchylene zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Dlatego też Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że postępowanie prowadzone przed nim powinno podlegać rozpoznaniu wyłącznie przez tenże Sąd.⁴⁸

W ocenie NRA, przyjęcie opisanego wyżej rozumowania w orzecznictwie sądowym stanowi kolejny dowód na formalizowanie środka na przewlekłość postępowania, jak również na brak możliwości zaskarżenia bezczynności w okresie pomiędzy wydaniem wyroku przez sąd II instancji a wniesieniem skargi kasacyjnej, związanej z długością okresu oczekiwania na sporządzenie uzasadnienia czy jego doręczenie zainteresowanej stronie, ewentualnie kwestionowania postępowania w przedmiocie ustanowienia pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi kasacyjnej. Sąd Najwyższy w swoim postanowieniu z dnia 24 września 2014 r. wskazał wprost, że taka skarga jest niedopuszczalna, co dotyczy także zwłoki w doręczeniu wyroku tego sądu wraz z uzasadnieniem, czy też zwłoki w rozpoznaniu wniosku o wstrzymanie wykonania wyroku sądu drugiej instancji, ponieważ są to czynności wykonywane już po prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy.⁴⁹

NRA zwraca uwagę na sytuacje, w których sądy rozpoznające kolejną skargę na przewlekłość tego samego postępowania, nawet w przypadku, gdy podczas badania pierwszej skargi nie stwierdziły przewlekłości postępowania, uznają badany wcześniej okres za objęty powagą rzeczy osądzonej, a zatem niepodlegający merytorycznej ocenie w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem kolejnej skargi na przewlekłość. Taka ocena wydaje się niewłaściwa z racji pojawienia się nowej okoliczności, jaką jest kolejny okres postępowania, jak również braku podstaw do przyjęcia „powagi rzeczy osądzonej”. Niepokojące może być także stanowisko przyjęte przez jeden z sądów apelacyjnych, iż o przewlekłości postępowania można mówić dopiero wówczas, gdy pomiędzy kolejnymi czynnościami procesowymi występują długie, nieuzasadnione przerwy albo też pewne czynności nie są podejmowane w ogóle.⁵⁰

Orzekając w polskich sprawach dotyczących przewlekłości postępowań, Trybunał kilkakrotnie zwracał uwagę, że polskie sądy mają naganną tendencję do nadmiernego formalizmu w badaniu braków formalnych skargi, które skutkują jej odrzuceniem bez wzywania do uzupełnienia braków formalnych. Zdaniem ETPCz w świetle art. 9 *o skardze na przewlekłość postępowania* wystarczy, żeby z samego uzasadnienia skargi wynikała jej intencja,⁵¹ a samo wskazanie w skardze kilkuletniego okresu trwania postępowania stanowić powinno wystarczające uzasadnienie skargi.⁵²

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2014 r., sygn. akt III SPP 205/14, opubl. LEX nr 1522080

⁵⁰ Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 28 grudnia 2012 r., II S 25/12, LEX nr 1254588

⁵¹ Wyrok ETPCz w sprawie *Kukówna i Wende p. Polsce*, skarga 56026/00.

⁵² Wyrok ETPCz w sprawie *Wawrzyńkiewicz p. Polsce*, skarga 73191/01.

Obserwacje adwokatów na gruncie orzeczeń wydanych na podstawie skarg na przewlekłość przez sądy powszechne jak i Sąd Najwyższy jednoznacznie wskazują, że sądy te nadal oczekują precyzyjnego wskazania przez skarżącego konkretnych czynności procesowych, których sąd nie podjął lub dokonał wadliwie, powodując w ten sposób nieuzasadnioną zwłokę w postępowaniu w sytuacji, gdy powinnością sądu rozpoznającego skargę na przewlekłość postępowania jest odniesienie się do okoliczności wskazywanych w skardze jako uzasadniające żądanie strony. Zdaniem Sądu Najwyższego konieczność dokonania oceny terminowości czynności podejmowanych zarówno na aktualnym, jak i poprzednich etapach postępowania, występuje tylko wówczas, gdy skarżący wskaże konkretne zarzuty odnoszące się do tych faz postępowania.⁵³ Także sądy powszechne stoją na tym stanowisku, które wydaje się być zbyt rygorystyczne, zwłaszcza mając na uwadze choćby treść wyroku ETPCz w sprawie *Sikorska p. Polsce*.⁵⁴

Konsekwencją uznania, że brak precyzyjnego określenia zarzutów przez skarżącego stanowi brak formalny skargi, niepodlegający uzupełnieniu, jest podjęcie przez sąd rozpoznający skargę niezaskarżalnej decyzji o odrzuceniu skargi. Zdaniem sądów sama krytyczna ocena sprawności postępowania, nazywanie go opieszalym i przewlekłym, choćby trwało ono długo, nie jest wystarczające do rozpoznania skargi w świetle treści art. 6 *ustawy o skardze na przewlekłość*, ponieważ konieczne jest wskazanie co najmniej czynności, które autor skargi uważa za dokonane opieszale.⁵⁵

Nadzieję, co do pożądanego kierunku orzeczniczego rodziłaby taka interpretacja art. 14 *ustawy z 2004 r.* (stanowiącego, że skarżący może wystąpić z nową skargą w tej samej sprawie po upływie 12 miesięcy), która zmierzałaby w kierunku uznania za przewlekłe postępowania trwającego dłużej niż 12 miesięcy.⁵⁶ Jednak orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego nie pozostawia wątpliwości co do faktycznego czasu trwania postępowań i ich oceny w świetle *ustawy o skardze na przewlekłość*. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał bowiem wprost, iż średni okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy w II Wydziale Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego wynosi około 24 miesięcy. Przyrównując czas oczekiwania przez skarżącego na rozpoznanie sprawy przed Naczelny Sąd Administracyjny do średniego czasu oczekiwania, który wynika z liczby wpływających spraw i stosowania zasady rozpoznawania spraw zgodnie z kolejnością ich wpływu (przy uwzględnieniu ustawowo przewidzianych wyjątków), Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do wniosku, iż żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania jest w takich okolicznościach bezzasadne.⁵⁷

NRA zwraca uwagę także na niepokojące dane statystyczne dotyczące liczby skarg na przewlekłość postępowań w sprawach administracyjnych i wysokości zasądzanych rekompensat pieniężnych. W 2013 r., 27 skierowanych skarg na przewlekłość postępowań przed Naczelny Sąd Administracyjny, sąd ten nie uwzględnił ani jednej, zaś ze 162 skarg na

⁵³ Uchwała (7) Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2013 roku, sygn. III SPZP 1/13., publ. Biuletyn SN 2013 nr 3, poz. 21

⁵⁴ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 14 listopada 2013 roku, sygn. akt II S 27/13, opubl. KZS 2013/12/46, Wyrok ETPCz w sprawie *Sikorska p. Polsce*, skarga nr 19616/08.

⁵⁵ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 14 listopada 2013 r., sygn., akt II S 27/13, opubl. KZS 2013/12/46.

⁵⁶ Tak m. in. w postanowieniu NSA z dnia 22 sierpnia 2014 r., sygn. I OPP 99/14., opubl. http://www.orzeczenia-nsa.pl/postanowienie/i-opp-99-14/nadanie_stopnia_i_tytulu_naukowego_oraz_potwierdzenie_rownoznacznosci_dyplomow_swiadectw_tytulow/12a458c/2.html.

⁵⁷ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r. II FPP 1/14, LEX nr 1450171.

opieszalność Wojewódzkich Sądów Administracyjnych uwzględnił jedynie 16, przyznając łącznie 40 000 zł, co stanowi średnio 2 500 zł (ok. 582 euro⁵⁸). Z danych za 2014 r. wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił jedynie 2 skargi na przewlekłość postępowań przed tym Sądem, zasądzając łącznie 13 000 zł, czyli średnio 7 500 zł (ok. 1 745 euro), zaś ze 197 skarg na opieszalność Wojewódzkich Sądów Administracyjnych uwzględnił jedynie 3 skargi, przyznając łącznie 6 000 zł rekompensaty, co stanowi średnio 2 000 zł (ok. 466 euro). Również dane statystyczne za pierwsze półrocze 2015 r. nie budzą optymizmu, ponieważ z 14 skarg skierowanych na opieszalność NSA uwzględniono wyłącznie dwie, przyznając średnio 6 000 zł rekompensaty (ok. 1 396 euro), natomiast ze 123 skarg na opieszalność sądów administracyjnych orzekających w I instancji uwzględniono 4, przyznając łącznie 9 000 zł rekompensaty, co stanowi średnio 2 250 zł (ok. 524 euro).⁵⁹

Z danych statystycznych podanych przez Naczelny Sąd Administracyjny wynika, że kwoty zasądzone przez ten sąd w związku ze stwierdzeniem przewlekłości postępowania, są zupełnie nieadekwatne do dolegliwości, jakie wynikają z przewlekłości dla strony postępowania i granic kwotowych przewidzianych w samej *ustawie o skardze na przewlekłość*. W sytuacji, gdy ustawa przewiduje możliwość zasądzenia kwoty w wysokości od 2 do 20 000 zł, tj. od 500 do 5 000 euro, wysokość zasądzanych sum pieniężnych nadal ocenić należy jako bardzo niską. Również orzecznictwo ETPCz wydane w polskich sprawach, jak choćby wyroki w sprawach *Goławski i Pisarek p. Polsce*⁶⁰ oraz *Hoszowski p. Polsce*⁶¹ wskazują, iż zasądzone przez Trybunał kwoty są znacznie wyższe aniżeli kwoty przyznawane przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Zaistniała sytuacja i sygnalizowane w licznych skargach do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rozbieżności w kwotach zasądzanych przez sądy polskie doprowadziły do wydania w dniu 7 lipca 2015 r. wyroku pilotażowego w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce*.⁶² Jakkolwiek żadna ze skarg rozpoznawanych w tym wyroku nie dotyczyła wprost postępowania administracyjnego, to jednak z uwagi na stwierdzoną wadliwą praktykę w zakresie ochrony prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie oraz do skutecznego środka odwoławczego i objęcie zagadnienia procedurą wyroku pilotażowego, będzie on miał znaczenie również w sprawach administracyjnych.

W wyroku w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce* Trybunał potwierdził istnienie w polskim wymiarze sprawiedliwości wadliwej praktyki w zakresie ochrony prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie oraz do skutecznego środka odwoławczego, co uzasadniało skorzystanie z procedury wyroku pilotażowego. Stwierdzając wadliwość funkcjonowania krajowego środka odwoławczego na podstawie ustawy z 2004 r., Trybunał podkreślił nieuprawnioną fragmentację postępowania przy ocenie czasu jego trwania z ograniczeniem oceny wyłącznie do etapu, na którym w chwili wniesienia środka postępowanie się znajduje. Drugim problemem systemowym dostrzeżonym przez Trybunał, który ujawnił się w kilkuset skargach wniesionych w ostatnich trzech latach przed wydaniem wyroku, okazała się niewystarczająca wysokość przyznawanej rekompensaty pieniężnej za przewlekłość

⁵⁸ Zakładając, że 1 EUR = 4,3 zł

⁵⁹ Dokładne dane statystyczne za 2010- pierwsze półrocze 2015 dostępne w jęz. polskim na stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego: <http://www.nsa.gov.pl/statystyki-nsa.php>

⁶⁰ Wyrok ETPCz w sprawie *Goławski i Pisarek p. Polsce*, skarga 32327/10.

⁶¹ Wyrok w sprawie *Hoszowski p. Polsce*, skarga 40988/09.

⁶² Wyrok w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce* (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11)

postępowania w porównaniu do standardów wynikających z orzecznictwa ETPCz. Trybunał zwrócił uwagę na związek pomiędzy tymi dwiema nieprawidłowościami, gdyż fragmentacja postępowania pozwalała na przyjęcie braku przewlekłości z uwagi na krótszy okres oceniany lub przyznanie nieznacznej, odbiegającej od kwot przyznawanych przez Trybunał, kwoty pieniężnej. NRA podkreśla, że w związku z wydaniem przedmiotowego wyroku Rządowi RP zakomunikowano 591 spraw, w których przedmiotem skargi były właśnie zagadnienia przewlekłości i niewspółmiernych odszkodowań, a Rządowi RP przyznano dwuletni okres na znalezienie rozwiązania co do zadośćuczynienia ofiarom przewlekłości, np. w formie ugód. Wydanie przez Trybunał wyroku w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce* potwierdza zasadność opisanych w niniejszym stanowisku uwag o nieprawidłowościach obserwowanych w orzecznictwie sądów krajowych. NRA wyraża nadzieję, że pilotażowy wyrok Trybunału zostanie potraktowany z należytą powagą przez polskie sądy, a ich ocena zarówno odnośnie do długości okresu rozpoznawanych spraw, jak i wysokości przyznawanych zadośćuczynień odpowiadać będzie zaleceniom wynikającym z wyroku *Rutkowski i inni p. Polsce*. Konieczne w kontekście wyroku Trybunału wydaje się także podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do znowelizowania ustawy z 2004 r. w kierunku zniesienia górnej granicy kwoty odszkodowania za przewlekłość postępowania, jak również w kierunku ustawowego zakazu podziału postępowania na etapy podlegające ocenie przy wnoszeniu kolejnych skarg, względnie w kierunku wprowadzenia normy nakazującej ocenę ewentualnej przewlekłości przy uwzględnieniu długości całego postępowania przy każdorazowym rozpoznawaniu skargi dotyczącej tego samego postępowania.

3. Konkluzje

Przedstawione w niniejszym stanowisku uwagi przedstawicieli Adwokatury dotyczące działań podejmowanych na rzecz wykonywania wyroków ETPCz przez władze polskie wskazują, że pomimo wprowadzenia pewnych zmian ustawodawczych i zmiany praktyk, mających na celu wdrożenie standardów wynikających z orzecznictwa ETPCz, przedstawiciele Adwokatury dostrzegają konieczność zintensyfikowania działań na rzecz respektowania standardów ochrony praw jednostki w zasygnalizowanych w niniejszym stanowisku obszarach.

NRA wyraża głęboką nadzieję, że przedstawione stanowisko, jak również zawarte w nim uwagi i spostrzeżenia praktykujących polskich adwokatów będą pomocne dla Komitetu Ministrów Rady Europy w procedurze monitorowania wykonywania wyroków Trybunału wydanych w polskich sprawach.

NRA wyraża pełną gotowość współpracy z Komitetem Ministrów Rady Europy w sprawach monitorowania efektywnego wykonywania wyroków ETPCz przez władze krajowe w celu ochrony praw i wolności obywatelskich, stanowiącej jedno z ustawowych zadań polskiej Adwokatury.

b. Odpowiedź Rządu z dnia 22 kwietnia 2016 r.

W odpowiedzi na przesłane przez Naczelną Radę Adwokacką (dalej – NRA) do Komitetu Ministrów Rady Europy w dn. 4 kwietnia 2016 r. stanowisko w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej – Trybunał) z grupy spraw *Fuchs*

przeciwko Polsce (skarga nr 33870/96) przez Rzeczpospolitą Polską, Rząd chciałby przedstawić swoje uwagi jak poniżej.

W swoim stanowisku NRA stwierdziła, że rozwiązania prawne zawarte w *ustawie z dn. 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki* (Dz.U. 2004 nr 179 poz. 1843, z późn. zm.), dalej – ustawa z 2004 r., jak również ich wykładnia dokonywana przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy nie pozwalają na uznanie jej za skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu Artykułu 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej – Konwencja).

Ocena powyższa opiera się na analizie przez NRA orzecznictwa ETPC, które nie odnosi się wprost ani do postępowania administracyjnego, ani też do postępowania sądownoadministracyjnego, ale dotyczy przewlekłości krajowych postępowań karnych i cywilnych.

W swoim wyroku z dn. 7 lipca 2015 r. *Rutkowski i Inni przeciwko Polsce* Trybunał uznał naruszenie Artykułu 6 ust. 1 Konwencji, jak również Artykułu 13 Konwencji w związku z tym, że środek krajowy w postaci skargi na przewlekłość postępowania nie stanowi wystarczającego zadośćuczynienia dla skarżących. Powyższe orzeczenie, choć rozwija standard konwencyjny prawa do sądu i rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, który jest uwzględniany przez sądy administracyjne, może oddziaływać na toczące się przed nimi postępowania dotyczące przewlekłości jedynie pośrednio.

Rząd chciałby podkreślić, że orzecznictwo Trybunału wskazuje, że nawet jeżeli pojedynczy środek odwoławczy sam w sobie nie spełnia wymagań Artykułu 13, suma środków odwoławczych zapewnionych przez prawo krajowe może to czynić, co zostało potwierdzone w rekomendacjach Komitetu Ministrów do Państw Członkowskich w sprawie przewlekłości postępowań nr CM/Res(2010)3. Inaczej niż w przypadku postępowań karnych i cywilnych, które co do zasady toczą się od wszczęcia postępowania do jego prawomocnego zakończenia przed sądem, w przypadku spraw administracyjnych występuje etap postępowania przed organem administracji publicznej (tok dwóch instancji administracyjnych) oraz etap postępowania sądownoadministracyjnego - przed sądem I instancji (wojewódzkie sądy administracyjne – dalej WSA) oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym (dalej – NSA). Stąd mają tu zastosowanie osobne środki prawne na przewlekłość postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

W orzecznictwie Trybunału oba te etapy postrzegane są jako całość pod względem długości postępowania. Stąd skarga na przewlekłość postępowania sądowego obejmuje ewentualną przewlekłość postępowania przed sądem, a więc nie uwzględnia postępowania administracyjnego poprzedzającego wniesienie skargi do sądu, także wówczas, gdy to postępowanie administracyjne toczyło się na skutek uchylecia decyzji przez sąd.

W sprawie *Wesołowska przeciwko Polsce* Trybunał stwierdził, że skarga na bezczynność organów administracyjnych wnoszona do NSA i przed WSA nie jest środkiem skutecznym, ponieważ postępowania przedmiotowe w sprawie toczyły się przez prawie 15 lat, pomimo że skarżąca kilkakrotnie składała skargi na bezczynność oraz uwzględniając to, że były one przez odpowiednie sądy uznawane za zasadne (naruszenie Artykułu 13 Konwencji).

Uwzględniając powyższy problem należy podkreślić, że zmiany do *kodeksu postępowania administracyjnego* oraz *ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* z dn. 11 kwietnia 2011 r. wprowadziły, obok skargi na bezczynność organu administracyjnego, skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania przed organami administracji publicznej. W konsekwencji sądy administracyjne mają dodatkowe narzędzie służące do orzekania w sprawie przewlekłości postępowania administracyjnego. W 2015 r. wpłynęło do sądów administracyjnych 1337 skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej, z czego załatwiono 1268 skarg, uwzględniając 340 skarg. Dodatkowo, zmiany do *ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* wprowadziły nowe instrumenty prawne, które mają na celu zwiększenie dynamiki załatwiania skarg i wyposażały składy orzekające NSA w dodatkowe instrumenty prawne dyscyplinujące organy administracji publicznej, co powinno skutkować zmniejszeniem liczby skarg na przewlekłość postępowania.

W dn. 15 sierpnia 2015 r. weszła w życie *ustawa o zmianie ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, która *inter alia* przyznała sądom administracyjnym kompetencję do określenia w wyroku uwzględniającym skargę na bezczynność lub przewlekłość sposobu załatwienia sprawy, a nawet przyszłego rozstrzygnięcia. W przypadku niewydania w określonym przez sąd terminie decyzji lub postanowienia o wskazanym rozstrzygnięciu, strona będzie miała prawo wnieść skargę z żądaniem wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku, a także wymierzenia organowi grzywny. Sąd, uwzględniając skargę może zasądzić na rzecz skarżącego od organu władzy połowę sumy określonej w art. 154 ust. 6 wspomnianej ustawy. Zgodnie z art. 154 ust. 6 wysokość grzywny ustalana jest do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów. Wprowadzenie możliwości przyznania sumy pieniędzy oparte zostało na rozwiązaniach prawnych uchwalonych w ustawie z 2004 r.

Innym rozwiązaniem prawnym wprowadzonym przez zmiany do *ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* jest wymóg zawarcia w skardze kasacyjnej wniosku o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy. Rozwiązanie to umożliwiające rozpoznanie skargi kasacyjnej bez rozprawy powinno również przyczynić się do skrócenia średniego okresu oczekiwania na rozpoznanie sprawy przez NSA i zmniejszyć prawdopodobieństwo wystąpienia stanu przewlekłości w tym postępowaniu. Powyższe zmiany powinny być postrzegane jako instrumenty prawne prowadzące do wykonania grupy wyroków Trybunału w sprawach *Fuchs przeciwko Polsce*.

Zdaniem NRA uchwała Sądy Najwyższego z dn. 28 marca 2013 r. (sprawa nr III SPZP 1/13), która była sprzeczna ze standardami wypracowanymi na gruncie orzecznictwa Trybunału, wskazywała, że postępowanie sądowe kończy się z chwilą uprawomocnienia się wyroku drugiej instancji. NRA zwróciła uwagę na sytuacje, w których w przypadku wniesienia kolejnej skargi na przewlekłość postępowania w przypadku uznania poprzedniej skargi za nieuzasadnioną sądy uznają, że okres podlegający ocenie w pierwszym postępowaniu jest objęty „powagą rzeczy osądzonej”. Rząd pragnie podkreślić, że powyższa uchwała w zakresie wskazanym przez NRA nie może mieć mocy bezpośrednio wiążącej w sprawach o

przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi. Sądy administracyjne mogą ją wykorzystać jedynie jako wskazówkę interpretacyjną przy wykładni i stosowaniu ustawy z 2004 r. Uchwała ta została dotychczas powołana w orzecnictwie sądów administracyjnych jedynie w 2 sprawach dotyczących przewlekłości postępowania sądowego.

W przesłanym stanowisku NRA zwróciła uwagę na sytuacje, w których w przypadku wniesienia kolejnej skargi na przewlekłość postępowania w przypadku uznania poprzedniej skargi za nieuzasadnioną sądy uznają, że okres podlegający ocenie w pierwszym postępowaniu jest objęty „powagą rzeczy osądzonej” i z tego powodu nie podlega merytorycznej ocenie czasu trwania postępowania. Powyższa konstatacja NRA nie jest adekwatna do postępowania sądownoadministracyjnego i sposobu orzekania sądów administracyjnych. Jak już wskazano wcześniej skarga na przewlekłość postępowania sądowego obejmuje ewentualną przewlekłość postępowania przed sądem, a więc nie uwzględnia postępowania administracyjnego poprzedzającego wniesienie skargi do sądu. Skarga na bezczynność oraz skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania przed organami administracji publicznej są brane pod uwagę przy ocenie przewlekłości postępowania przed organami administracji publicznej.

NRA w czasie oceny długości postępowań przed sądami administracyjnymi podkreśla, że ustawa z 2004 r. nie określa wprost, jaki okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy należy uznać za nieuzasadnioną zwłokę. Zgodnie z NRA art. 14 ustawy z 2004 r. (stanowiącym, że skarżący może wystąpić z nową skargą w tej samej sprawie po upływie 12 miesięcy) stanowi interpretacyjną wskazówkę w tym zakresie. Sąd w swoim orzecnictwie NSA stwierdza, że ustawodawca stwierdził, że postępowanie trwające ponad 12 miesięcy może być uznane za przewlekłe, ale nawet jeżeli postępowanie trwało ponad 12 miesięcy, nie oznacza to samo przez się, że nastąpiła przewlekłość postępowania w rozumieniu tej ustawy. Sąd nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem NRA, że pożądanym kierunkiem orzecznictwem byłby taki, który przy interpretacji art. 14 *ustawy o skardze na przewlekłość* zmierzałby w kierunku uznania za przewlekłe postępowania trwającego dłużej niż 12 miesięcy.

Odnosząc się do oceny NRA w zakresie średniej długości oczekiwania na rozpatrzenie sprawy wskazuje ona na to, że okres ten jest wynikiem ilości składanych do NSA kasacji. W 2014 r. wpłynęło do NSA o ponad 1000 skarg kasacyjnych więcej niż w 2013 r. Wraz z pozostałymi z poprzedniego okresu skargami kasacyjnymi NSA miał do rozpatrzenia o 13,11 % więcej skarg kasacyjnych niż w 2013 r. i o 31,13 % skarg kasacyjnych więcej niż w 2012 r. W roku 2014 NSA załatwił 14994 skargi kasacyjne, co stanowi 40,46 % ogółu skarg kasacyjnych do rozpatrzenia. Należy zaznaczyć, że w 2014 r. NSA miał do rozstrzygnięcia wiele spraw o skomplikowanej materii, a w wielu przypadkach ich rozstrzygnięcie było uzależnione od wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Trybunału Konstytucyjnego. Należy podkreślić, że w zakresie terminowości załatwiania spraw (dynamiki) sytuacja NSA jest porównywalna z innymi europejskimi sądami administracyjnymi, np. w Hiszpanii czas ten wynosi powyżej 20 miesięcy, w Austrii około 20 miesięcy, w Szwecji od 12 miesięcy wzwyż, w Słowacji około 12 miesięcy. Dodatkowo, należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 49 *Regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego* skarżący w postępowaniu przed NSA może wnosić o rozpoznanie jego sprawy poza kolejnością.

W swojej komunikacji NRA wyraziła z troską w kwestii efektywności skargi na przewlekłość postępowania w odniesieniu do danych statystycznych odnoszących się do numeru skarg przeciwko przewlekłości postępowań w sprawach administracyjnych i przyznanych kwot rekompensaty. Wskazane w stanowisku NRA dane liczbowe dotyczące skarg na przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi są zgodne z danymi statystycznymi NSA. Jednakże w dokumencie NRA błędnie podano, że wymienione liczby, tj. w 2013 r. 27 skarg (NSA) i 162 skargi (WSA), w 2014 r. 197 skarg (WSA), w pierwszym półroczu 2015 r. 14 skarg (NSA) i 123 skargi (WSA) - dotyczą skarg wniesionych przez strony, podczas gdy są to liczby skarg rozpatrzonych przez NSA w poszczególnych okresach sprawozdawczych.

Wniosek w kwestii tego, że skarga na przewlekłość postępowania nie jest środkiem efektywnym w przypadku spraw administracyjnych w rozumieniu Artykułu 13 Konwencji jest przedwczesny, jako że poparte jedynie na liczbach skarg rozpatrzonych przez WSA i NSA. Uwzględnienia wymaga również charakter postępowania administracyjnego oraz fakt, że sprawy administracyjne mogą być rozpatrzone zarówno przed organem administracji publicznej, jak i przed sądem administracyjnym.

W odniesieniu do kwot przyznawanych przez NSA w związku z uznaniem skarg na przewlekłość należy odnotować, że ocena ich wysokości z perspektywy średniego przyznanego zadośćuczynienia nie przedstawia rzeczywistego obrazu metody procedowania w konkretnych sprawach. Co więcej, nie pozwala to również na formułowanie ogólnego wniosku w kwestii tego, że przyznane zadośćuczynienie jest całkowicie niewłaściwe biorąc pod uwagę powodowane cierpienie, jak również próg finansowy określony w ustawie z 2004 r.

Mały stopień uwzględnień skarg na przewlekłość postępowania i ich odrzucanie przez NSA wynika w dużej mierze z okoliczności, iż skarżący składają taką skargę w niewłaściwym czasie, tzn. już po prawomocnym rozstrzygnięciu w postępowaniu, któremu przewlekłość strona skarżąca w skardze zarzuca. Z przepisu art. 5 ust. 1 ustawy wynika jednoznacznie, że skargę można wnosić tylko w toku postępowania. Należy również zwrócić uwagę na to, że negatywny sposób załatwienia wielu skarg na przewlekłość wynika również z faktu że skarżącym jest ten sam podmiot w różnych, ale rodzajowo podobnych sprawach, który korzysta z uprawnienia do składania skargi na przewlekłość postępowania w sposób, który można byłoby zakwalifikować jako stanowiący nadużycie prawa do skargi.

Ponadto Rząd pragnie podkreślić, że osoba, której skarga na przewlekłość postępowania sądowego została uwzględniona, może na zasadach określonych w art. 417 k.c. dochodzić naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości od Skarbu Państwa, a zatem kwota przyznana w postępowaniu przewlekłościowym nie jest jedynym sposobem zadośćuczynienia stronie skarżącej.

5. Komunikacja Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z grupy *Horych i Piechowicz p. Polsce* (skargi nr 13621/08 i 271/07) z dnia 31 marca 2016 r.

a. Treść komunikacji

1. Uwagi wstępne

Naczelna Rada Adwokacka (dalej: NRA), jako organ reprezentujący samorząd adwokacki w Polsce, na podstawie reguły 9 rozdział 2 Regulaminu Komitetu Ministrów w sprawie nadzoru nad wykonywaniem wyroków i warunków ugód pragnie przedstawić stanowisko w sprawie wykonywania przez władze polskie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPCz lub Trybunał) w sprawach *Horych przeciwko Polsce* (skarga nr 13621/08 - LEAD) oraz *Piechowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 271/07).

NRA jest organem reprezentującym polską Adwokaturę, którą stanowi samorząd adwokatów i aplikantów adwokackich. Do najważniejszych ustawowych zadań samorządu adwokackiego należy współdziałanie w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz kształtowaniu i stosowaniu prawa. Dostrzegając problemy związane ze sposobem wykonywania wyroków ETPCz przez władze polskie, NRA przedstawia poniższe stanowisko wyrażając nadzieję, iż przedstawione w nim informacje, będą pomocne dla Komitetu Ministrów Rady Europy w efektywnym monitorowaniu wykonywania międzynarodowych zobowiązań wynikających z członkostwa w systemie Rady Europy przez władze Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedstawione stanowisko NRA zostało opracowane w oparciu o wiedzę i praktyczne doświadczenia polskich adwokatów, a w szczególności adwokatów będących członkami Komisji Praw Człowieka przy NRA. Stanowisko poświęcone jest wykonaniu wyroków w sprawach *Horych przeciwko Polsce* (skarga nr 13621/08 - LEAD) oraz *Piechowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 271/07), dotyczących prawa i praktyki stosowania specjalnego reżimu tzw. „niebezpiecznych więźniów”

2. Wykonanie wyroków z grupy *Horych przeciwko Polsce* (skarga nr 13621/08 - LEAD) oraz *Piechowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 271/07).

W wyroku w sprawie *Horych przeciwko Polsce* (skarga nr 13621/08 - LEAD) Trybunał stwierdził naruszenie Artykułu 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: Konwencji), uznając, że okres trwania oraz surowość zastosowanych środków wobec skarżącego w związku z nadaniem i przedłużaniem mu statusu tzw. „niebezpiecznego więźnia” wykraczała poza uzasadnione wymogi bezpieczeństwa w jednostce penitencjarnej oraz nie była w całości konieczna do osiągnięcia słusznego celu. Dodatkowo, stwierdzając naruszenie Artykułu 8 Konwencji Trybunał uznał, że ograniczenia nałożone na Skarżącego w czasie, gdy był on objęty reżimem tzw. „niebezpiecznego więźnia” w zakresie jego kontaktów z rodziną, w połączeniu z ciągłym i długotrwałym brakiem odpowiednich widzeń z córkami, nie zapewniły właściwej równowagi pomiędzy wymogami wynikającymi z rygoru tzw. „niebezpiecznego więźnia”, a prawem Skarżącego do poszanowania życia rodzinnego, gwarantowanym przez Konwencję.

Także w wyroku w sprawie *Piechowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 271/07) Trybunał uznał, że okres trwania i przedłużania Skarżącemu reżimu tzw. „niebezpiecznego więźnia” oraz surowość nałożonych na skarżącego środków w tym związanych wykraczała poza uzasadnione wymogi bezpieczeństwa w zakładzie penitencjarnym i nie była w całości

konieczna do osiągnięcia przez władze słusznego celu, co stanowiło naruszenie Artykułu 3 Konwencji. ETPCz uznał także, że w sprawie tego skarżącego doszło do naruszenia Artykułu 8 Konwencji na skutek długotrwałego ograniczenia kontaktów skarżącego z konkubiną i synem oraz cenzury korespondencji skarżącego, stwierdzając, że ograniczenia te były nadmierne i nie mogły być uzasadnione jako „konieczne w demokratycznym społeczeństwie”.

Podkreślić trzeba, że w ocenie Trybunału samo zakwalifikowanie skarżących do kategorii tzw. „niebezpiecznych więźniów” i wynikające z tego konsekwencje, nie były jako takie sprzeczne z Artykułem 3 Konwencji. Jednakże, zdaniem Trybunału, władze krajowe stosując ograniczenia wynikające z reżimu tzw. „niebezpiecznych więźniów” były bezwzględnie zobowiązane do zapewnienia poszanowania godności osób osadzonych. Trybunał podkreślił konieczność weryfikacji zasadności stosowania omawianych środków przy każdorazowym ich przedłużaniu oraz konieczność precyzyjnego i szczegółowego uzasadniania tych decyzji. Trybunał zauważył też, że polskie prawo, a w szczególności *Kodeks karny wykonawczy*, w zakresie odnoszącym się do stosowania zaostrzonego reżimu w stosunku do tzw. „niebezpiecznych więźniów”, skonstruowane jest w ten sposób, że umożliwia pewien automatyzm w orzekaniu w zakresie tych kwestii. Zwrócono uwagę na szkodliwy wpływ izolacji o zaostrzonym rygorze zarówno na stan psychiczny, jak i emocjonalny osób, których to dotyczy. Niepokój Trybunału wzbudziła praktyka dokonywania kilka razy w ciągu dnia rewizji osobistych skarżących, połączonych m.in. z koniecznością rozebrania się do naga i wykonywania przysiadów w obecności strażników oraz innych więźniów. W ocenie Trybunału środki te stosowano rutynowo i niejako automatycznie, bez konkretnej potrzeby i związku z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa. Środki te stosowano również w oderwaniu od jednoczesnego stosowania innych środków, tj. całodobowego monitoringu cel oraz przemieszczania się skarżących wyłącznie w asyście strażników i w tzw. kajdanach zespolonych. Wszystkie te obostrzenia stosowane podczas kilkuletniej izolacji skarżących, stanowiły ewidentne naruszenie Artykułu 3 Konwencji.

W uzasadnieniach wyroków w sprawach *Horych przeciwko Polsce* (skarga nr 13621/08) i *Piechowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 271/07) Trybunał odwołał się do Zaleceń Rec (2006) 2 Komitetu Ministrów w sprawie Europejskich Reguł Więziennych, przyjętych przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia 2006 r. oraz raportu Europejskiego Komitetu ds. Przeciwdziałania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu z 2009 r. (dalej: CPT), w którym dokonano obserwacji w zakresie stosowania reżimu tzw. „niebezpiecznych więźniów” w polskim systemie więziennictwa i uznano, że reżim ten jest bardzo restrykcyjny i powinien zostać w Polsce gruntownie zrewidowany, gdyż istniejące warunki zwiększają prawdopodobieństwo desocjalizacji zamiast resocjalizacji osób objętych tym reżimem. Już w 2009 roku CPT podkreślał, że osadzeni o statusie „N” (tzw. „niebezpieczni więźniowie”) przebywają w tym reżimie na ogół przez bardzo długi okres, co również powinno ulec zmianie. Poważne obawy CPT budziły też praktyki, polegające na poddawaniu osadzonych rutynowym przeszukaniom, połączonym z rozbieraniem się tych osób przy każdorazowym wejściu lub wyjściu z celi. Więźniowie o statusie „N” są zobowiązani rozbierać się całkowicie i wykonywać przysiady w obecności innych funkcjonariuszy oraz innych osadzonych, jeżeli dzielą celę z innymi osobami. Praktyka ta została uznana przez CPT za przejaw poniżającego traktowania. CPT przedstawił polskiemu Rządowi ogólne zalecenia, z których wynika powinność zrewidowania reżimu stosowanego wobec tzw. „niebezpiecznych więźniów” i opracowania indywidualnych planów, których

celem byłoby zapewnienie więźniom stosownej stymulacji psychicznej i fizycznej. Ponadto, CPT zasugerował, by polskie władze zweryfikowały istniejącą praktykę w celu zapewnienia, że status tzw. „niebezpiecznego więźnia” będzie stosowany i utrzymywany tylko względem tych osób, które rzeczywiście i autentycznie tego wymagają. Odnośnie do przeszukań połączonych z rozbieraniem zalecono przeprowadzanie ich tylko na podstawie konkretnego podejrzenia i w odpowiednich warunkach, przy jednoczesnym poszanowaniu ludzkiej godności.

W dniu 19 grudnia 2014 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych (dalej: MSZ) przekazało Komitetowi Ministrów Rady Europy plan działań dotyczący wykonania wyroków w *sprawach Horych, Piechowicz, Głowiacki i Paweł Pawlak*, przedstawiający podjęte środki o charakterze indywidualnym i generalnym. W zakresie środków generalnych wskazano między innymi na uchwalenie nowej *ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*, projekty zmian w przepisach dotyczących tzw. „niebezpiecznych więźniów” i oddziaływań penitencjarnych wobec osób pozbawionych wolności, działania mające na celu zmianę praktyki oraz środki odwoławcze w celu zakwestionowania kwalifikacji do kategorii osadzonych niebezpiecznych. W raporcie z działań MSZ podano, że ogólna liczba osadzonych zakwalifikowanych do kategorii niebezpiecznych spadła od 30 czerwca 2012 r. z 260 osadzonych do 191 osadzonych w dniu 31 marca 2013 r., zaś w 2012 r. liczba decyzji uchylających status tzw. „więźnia niebezpiecznego” wzrosła o 9%.

Ze przedstawionego przez MSZ planu działania wynikają następujące wnioski. Ministerstwo Sprawiedliwości zwróciło się w 2012 r. do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z poleceniem podjęcia stosownych działań, a w szczególności: zapoznania wszystkich Dyrektorów Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej oraz dyrektorów poszczególnych jednostek penitencjarnych z treścią obu orzeczeń Trybunału, uczulenia wszystkich dyrektorów jednostek penitencjarnych, aby w sposób szczególnie wnikliwy analizowano i uzasadniano wszystkie kolejne decyzje wydawane w przedmiocie kwalifikowania osadzonego do kategorii sprawcy niebezpiecznego oraz przypomnienia wszystkim funkcjonariuszom Służby Więziennej o bezwzględnej koniczności przestrzegania przepisów dotyczących warunków przeprowadzania kontroli osobistej. W reakcji na powyższe Dyrektor Generalny Służby Więziennej pismem z dnia 05 czerwca 2012 r. skierowanym do Dyrektorów Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej przedstawił szczegółowy zakres działań niezbędnych do realizacji wskazań Ministerstwa Sprawiedliwości co do postępowania z tzw. „niebezpiecznymi więźniami”.

W zakresie odnoszącym się do wykonania wyroków w *sprawach Horych przeciwko Polsce i Piechowicz przeciwko Polsce* w ramach środków generalnych, MSZ podało, że od 13 sierpnia 2010 r. obowiązuje Instrukcja numer 16 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w *sprawie organizacji i warunków prowadzenia oddziaływań penitencjarnych wobec skazanych, tymczasowo aresztowanych i ukaranych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego lub aresztu śledczego osadzonych w warunkach zapewniających wzmożoną ochronę społeczeństwa i bezpieczeństwa zakładu karnego*, która to instrukcja ma uwzględniać stanowisko wypracowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich i CPT oraz odpowiadać Konwencji i orzecznictwu ETPCz.

W zakresie projektów zmian w przepisach dotyczących tzw. „więźniów niebezpiecznych” MSZ podało, że w dniu 12 września 2014 r. do Sejmu wpłynął projektu nowelizacji *Kodeksu karnego wykonawczego*, mający eliminować dotychczasowy automatyzm przy kwalifikacji osadzonych do kategorii tzw. „więźniów niebezpiecznych”, poprzez szczegółowe określenie przesłanek warunkujących taką kwalifikację i wprowadzenie prawnej możliwości stopniowego łagodzenia rygorów związanych z kwalifikacją osadzonych jako tzw. „więźniów niebezpiecznych”. W dniu 4 listopada 2014 r. odbyło się I czytanie projektu nowelizacji i skierowano projekt do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian kodyfikacyjnych.

Aktualizując informacje przedstawione przez MSZ należy wskazać, że nowelizacja *Kodeksu karnego wykonawczego*, mająca na celu wykonanie wyroków Trybunału w sprawach *Horych przeciwko Polsce* i *Piechowicz przeciwko Polsce* została uchwalona przez Sejm na posiedzeniu w dniu 10 września 2015 roku i została skierowana do podpisu przez Prezydenta RP (druk sejmowy nr 2874)⁶³. Nowelizacja *Kodeksu karnego wykonawczego* weszła w życie w dniu 25 października 2015.

NRA podziela dość powszechny pogląd, reprezentowany przez organizacje pozarządowe – a przede wszystkim przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, że regulacje prawne dotyczące nadawania statusu tzw. „niebezpiecznego więźnia” przez komisje penitencjarne w zakładach karnych, istniejące w polskim prawodawstwie i realizowane w praktyce orzeczniczej, budzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z Konwencją. Przejawia się to przede wszystkim w niedopuszczalnej praktyce nadawania tego statusu niejako z ostrożności i „na wyrost” oraz w praktyce nieuzasadnionego i automatycznego przedłużania okresu trwania osadzonych w reżimie tzw. „więźniów niebezpiecznych”.

Doceniając starania i wysiłki podejmowane na rzecz wykonania wyroków w sprawach tzw. „niebezpiecznych więźniów”, NRA zwraca uwagę, że uczyniono niewystarczająco wiele w zakresie wdrożenia środków generalnych mających na celu wykonanie wyroków w sprawach *Horych przeciwko Polsce* i *Piechowicz przeciwko Polsce*, zarówno w kierunku zmiany istniejących praktyk, jak i poprzez działania legislacyjne.

Odnosząc się do informacji przedstawionych w raporcie z działań przygotowanym przez MSZ, należy podkreślić, że fakt istnienia instrukcji Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z 2010 r. jest niewystarczający dla uznania, że działanie to wykonuje wyroki Trybunału już z tego powodu, że z oczywistych względów instrukcja ta nie może uwzględniać zastrzeżeń Trybunału, wynikających z obu orzeczeń, wydanych dopiero w 2012 roku. Podkreślić też należy, że instrukcja Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z 2010 r. jest aktem prawnym o charakterze wewnętrznym, niestanowiącym źródła prawa powszechnie obowiązującego i przez to nieadekwatnym do wagi regulowanych kwestii.

Docenić należy, że uchwalone w ostatnim czasie zmiany w przepisach zmierzają w kierunku pełniejszej realizacji standardów wypracowanych w orzecznictwie ETPCz. NRA dostrzega potrzebę dalej idących zmian prawa i praktyki, wykraczających ponad nowelizację *Kodeksu karnego wykonawczego* uchwaloną we wrześniu 2015 roku.

⁶³ Informacja dot. szczegółowego przebiegu prac legislacyjnych nad nowelizacją jest dostępna w jęz. polskim pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2874>

Znowelizowane przepisy *Kodeksu karnego wykonawczego* utrzymały zasadę, że do kompetencji komisji penitencjarnej należy kwalifikowanie skazanych lub tymczasowo aresztowanych jako „stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu” (wcześniej – jako „wymagających osadzenia w zakładzie karnym typu zamkniętego w warunkach zapewniających ochronę społeczeństwa i bezpieczeństwo zakładu” lub jako „wymagających osadzenia w tym zakładzie w wyznaczonym oddziale lub celi”) oraz dokonywanie, co najmniej raz na trzy miesiące, weryfikacji tej decyzji.

W nowym art. 88a § 2 *Kodeksu karnego wykonawczego* wymieniono kryteria, jakie komisja penitencjarna powinna brać pod uwagę przy podjęciu i każdorazowej weryfikacji decyzji o uznaniu skazanego za stwarzającego poważne zagrożenie społeczne lub zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego, tj.: 1) właściwości i warunki osobiste skazanego, 2) motywacje i sposób zachowania się przy popełnieniu przestępstwa oraz rodzaj i rozmiar ujemnych następstw przestępstwa, 3) sposób zachowania się w trakcie pobytu w zakładzie karnym, 4) stopień demoralizacji lub postępy w resocjalizacji, oraz 5) w wypadku skazanego za przestępstwo popełnione w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnianie przestępstw – zagrożenie dla porządku prawnego, które może wynikać z nawiązania przez skazanego bezprawnych kontaktów z innymi członkami grupy, w tym zwłaszcza zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub dla czynności mających na celu ujawnienie mienia stanowiącego korzyść z popełnienia przestępstwa, oraz fakt, że inni członkowie grupy lub związku przebywają na wolności.

Nowe przepisy uszczegółowiły katalog osób, których osadzenie w zakładzie karnym typu zamkniętego jest obligatoryjne. Znowelizowany art. 88 § 3 *Kodeksu karnego wykonawczego* w sposób enumeratywny wskazuje, że do zakładu karnego typu zamkniętego należy kwalifikować m.in. skazanych za przestępstwa popełnione w zorganizowanej grupie przestępczej, skazanych na karę 25 lat lub dożywotniego pozbawienia wolności, skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi, objętych ochroną jako świadków koronnych i skazanych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu. Ta ostatnia kategoria skazanych, tj. skazanych stwarzających poważne zagrożenie społeczne lub poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu” została określona w nowym art. 88a § 1 *Kodeksu karnego wykonawczego*. W uzasadnieniu projektu *nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego* wprost wskazano, że zmiany odnoszące się do art. 88 tego kodeksu mają wyłącznie charakter redakcyjny i precyzujący. Na uznanie zasługuje wprowadzenie nowego mechanizmu, przewidzianego w art. 88b § 2 *Kodeksu karnego wykonawczego* umożliwiającą komisji penitencjarnej stopniowe łagodzenie rygorów związanych z nadaniem statusu tzw. „niebezpiecznego więźnia”. Pewne wątpliwości może jednak budzić upoważnienie komisji penitencjarnych do przywracania lub zmiany zakresu rygorów związanych ze statusem tzw. „niebezpiecznego więźnia” jeżeli – jak stanowi nowelizacja – „będzie to uzasadnione okolicznościami”. Niesprecyzowanie tych okoliczności na poziomie ustawy może rodzić obawy o późniejszą praktykę na tym polu. NRA podkreśla, że jedną z kwestii dostrzeżonych przez Trybunał w wyrokach w sprawach *Horych przeciwko Polsce* i *Piechowicz przeciwko Polsce* było niesprecyzowanie w obowiązujących przepisach prawa kryteriów, w oparciu o które dokonywano okresowej weryfikacji statusu tzw. „niebezpiecznych więźniów”.

Praktyczne doświadczenia adwokatów wskazują, że pomimo przeprowadzanych szkoleń, istniejących wytycznych i instrukcji oraz podjętych działań, głównie w postaci pism o charakterze wewnętrznym i wyłącznie instrukcyjnym, istniejąca praktyka penitencjarna nie uległa większym zmianom, zaś skutki *nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego uchwalonej w 2015 r.* mogą nastąpić dopiero po dłuższym okresie. Środowisko adwokackie nadal obserwuje przejawy stwierdzonej przez Trybunał niewłaściwej praktyki w zakresie dotyczącym nadawania statusu tzw. „niebezpiecznego więźnia” i realizacji wszystkich obostrzeń z tego wynikających.

Pomimo niewątpliwie pozytywnego kierunku działań legislacyjnych, zmierzających do realizacji obu wyroków, nadal dochodzi do działań sprzecznych z duchem Konwencji i standardami wypracowanymi w orzecznictwie ETPCz. Standardy wymagane przez tę Konwencję i oparte na niej orzeczenia Trybunału wdrażane są z dużymi oporami, wynikającymi z dwóch zasadniczych powodów, tj. z pewnej inercji organów państwa, wynikającej z wieloletnich zaszczości w praktyce funkcjonowania organów ścigania, sądów i zakładów penitencjarnych oraz z braku efektywnych, systemowych zmian o charakterze ustawowym. Wedle stanu na wrzesień 2015 r., w latach 2012-2014, zakomunikowanych zostało kolejnych 20 spraw przeciwko Polsce, związanych ze stosowaniem i przedłużaniem statusu tzw. „niebezpiecznego więźnia” co dowodzi temu, że dotychczasowe działania władz krajowych na tym polu są niewystarczające.

NRA wyraża nadzieję, że znowelizowane przepisy *Kodeksu karnego wykonawczego* przyczynią się do pełniejszej realizacji standardów wypracowanych przez Trybunał. NRA wyraża także nadzieję, że działania władz polskich, w tym głównie Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Służby Więziennej na rzecz respektowania i przestrzegania Konwencji oraz orzecznictwa Trybunału w omawianej materii będą intensyfikowane. Wykonanie wyroków ETPCz w sprawach tzw. „niebezpiecznych więźniów” powinno skutkować nie tylko wdrożeniem zmian ustawodawczych, w celu zagwarantowania, by status tzw. „niebezpiecznego więźnia” był stosowany tylko w wyjątkowych przypadkach oraz tylko na czas rzeczywiście niezbędny dla zapewnienia ogólnie pojętych wymogów bezpieczeństwa, ale także działaniami mającymi na celu zmianę praktyk zakwestionowanych przez Trybunał. W ocenie NRA, do czasu zaobserwowania zmiany dotychczasowej praktyki związanej z nadawaniem i przedłużaniem statusu tzw. „niebezpiecznych więźniów” nadzór Komitetu Ministrów Rady Europy powinien być kontynuowany.

3. Konkluzje

Przedstawione w niniejszym stanowisku uwagi przedstawicieli Adwokatury dotyczące działań podejmowanych na rzecz wykonywania wyroków ETPCz przez władze polskie wskazują, że pomimo wprowadzenia pewnych zmian ustawodawczych i zmiany praktyk, mających na celu wdrożenie standardów wynikających z orzecznictwa ETPCz, przedstawiciele Adwokatury dostrzegają konieczność zintensyfikowania działań na rzecz respektowania standardów ochrony praw jednostki w zasygnalizowanych w niniejszym stanowisku obszarach.

NRA wyraża głęboką nadzieję, że przedstawione stanowisko, jak również zawarte w nim uwagi i spostrzeżenia praktykujących polskich adwokatów będą pomocne dla Komitetu

Ministrów Rady Europy w procedurze monitorowania wykonywania wyroków Trybunału wydanych w polskich sprawach.

NRA wyraża pełną gotowość współpracy z Komitetem Ministrów Rady Europy w sprawach monitorowania efektywnego wykonywania wyroków ETPC przez władze krajowe w celu ochrony praw i wolności obywatelskich, stanowiącej jedno z ustawowych zadań polskiej Adwokatury.

b. Odpowiedź Rządu z dnia 11 kwietnia 2016 r.

Odnosząc się do komunikacji przedstawionej Komitetowi Ministrów Rady Europy w dniu 4 kwietnia 2016 r. przez Naczelną Radę Adwokacką w sprawie wykonania grupy wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako: „Trybunał”) w sprawach *Horych przeciwko Polsce* (skarga nr 13621/08) oraz *Piechowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 271/07) Rząd chciałby przedstawić kilka uwag.

Po pierwsze, Rząd chciałby podkreślić, że wszyscy dyrektorzy w Inspektoracie Służby Więziennej, a także część dyrektorów w jednostkach penitencjarnych zostało zaznajomionych z grupą orzeczeń w sprawach *Horych przeciwko Polsce* oraz *Piechowicz przeciwko Polsce*. Dodatkowo podczas szkolenia przeprowadzonego między 7 a 11 marca 2016 r. z wyżej wskazanymi orzeczeniami oraz ze zmianami *Kodeksu karnego wykonawczego*, które weszły w życie w dniu 24 września 2015 r., zapoznano grupę 125 funkcjonariuszy Służby Więziennej. Co więcej, Centralny Zarząd Służby Więziennej opublikował na swojej stronie internetowej orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszące się do praw osób pozbawionych wolności.

W swoim liście z 5 czerwca 2012 r. Dyrektor Generalny Służby Więziennej zobowiązał dyrektorów Inspektoratów Służby Więziennej do zwiększenia nadzoru w zakresie traktowania tzw. „więźniów niebezpiecznych”. Dodatkowo, komisje penitencjarne zostały zobligowane do klasyfikowania więźniów jako niebezpiecznych jedynie w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach. Zarekomendowano skrupulatne przeanalizowanie decyzji utrzymujących status „więźniów niebezpiecznych”. Sprawy, w których stwierdzono konieczność przedłużania wskazanego statusu przez ponad rok, stały się przedmiotem zwiększonego nadzoru ze strony dyrektorów Inspektoratu Służby Więziennej.

W dniu 13 sierpnia 2010 weszła w życie Instrukcja nr 15/10 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zasad organizacji i warunków prowadzenia oddziaływań penitencjarnych wobec skazanych, tymczasowo aresztowanych i ukaranych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego lub aresztu śledczego osadzonych w warunkach zapewniających wzmożoną ochronę społeczeństwa i bezpieczeństwo zakładu karnego. Powyższa instrukcja koresponduje z zaleceniami Komisarza Praw Człowieka Rady Europy oraz Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, realizując także wymogi Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz orzecznictwa Trybunału.

Jak wynika z przedstawionej komunikacji, Naczelna Rada Adwokacka generalnie pozytywnie ocenia poprawki do *Kodeksu karnego wykonawczego z września 2015 r.*, które stanowią reakcję na zastrzeżenia do praktyki działania komisji penitencjarnych w klasyfikowaniu osadzonych jako „niebezpiecznych”. Niemniej, Naczelna Rada Adwokacka nie precyzuje swoich uwag co do regulacji i praktyki dotyczącej przyznawania statusu tzw. „więźnia niebezpiecznego”, które miałyby budzić poważne wątpliwości co do zgodności z Konwencją.

W związku z powyższym, Rząd stoi na stanowisku, że zmiany w *Kodeksie karnym wykonawczym z września 2015 r.* implementowały do polskich przepisów wymogi, wynikające z grupy orzeczeń w sprawach *Horych przeciwko Polsce* oraz *Piechowicz przeciwko Polsce*. Wprowadzone modyfikacje w *Kodeksie karnym wykonawczym* miały na celu stworzenie możliwości, które łagodziłyby rygory wynikające z art. 88 § 3 i art. 212b *Kodeksu karnego wykonawczego*. Zmieniony art. 88 § 3 *Kodeksu karnego wykonawczego* wymienia enumeratywnie wszystkie sytuacje, kiedy więzień zostaje obligatoryjnie zaklasyfikowany jako spełniający warunki dla osadzenia w zakładach karnych typu zamkniętego. Nowy art. 88a *Kodeksu karnego wykonawczego* wymienia natomiast kryteria, które komisja penitencyjna powinna wziąć pod uwagę za każdym razem, kiedy decyduje o nadaniu statusu więźniowi. Zmiana art. 88b *Kodeksu karnego wykonawczego* wprowadza dwa nowe paragrafy. Art. 88b § 2 umożliwia komisji penitencjarnej stopniowe łagodzenie reżimu związanego ze statusem „więźnia niebezpiecznego”. Każda decyzja zmieniająca ten reżim powinna podlegać zażaleniu do sądu penitencjarnego zgodnie z art. 7 § 3 *Kodeksu karnego wykonawczego*. Co więcej, wniosek osadzonego lub jego obrońcy na podstawie art. 88b § 3 obliguje komisję penitencyjną do wskazania warunków uzasadniających klasyfikację osadzonego jako „stwarzającego poważne zagrożenie społeczne lub poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej”. Wyżej wspomniane zmiany wyeliminowały istniejący automatyzm w klasyfikowaniu osadzonych jako „więźniów niebezpiecznych”.

Rząd stoi na stanowisku, że zaprezentowane wyżej zmiany, przeprowadzone szkolenia i wydane wytyczne oraz instrukcje wraz z powziętymi działaniami wykonują orzeczenia w sprawach tzw. „więźniów niebezpiecznych”. Całkowita liczba osadzonych sklasyfikowanych jako „niebezpiecznych” zmniejszyła się z 320 do 146 osadzonych w okresie od 31 grudnia 2010 r. do 31 marca 2016. W 2015 r. komisje penitencjarne zaklasyfikowały jako niebezpiecznych 164 osadzonych i uchyliły status „więźnia niebezpiecznego” w 171 przypadkach. Najczęstszym powodem zaklasyfikowania jako „więźnia niebezpiecznego” był atak na funkcjonariusza publicznego. Także liczba odwołań od decyzji komisji penitencjarnych, które nakładały status „więźnia niebezpiecznego”, zmalała z 80 w 2013 r. do 45 w 2015 r., co udowadnia, że aktualne decyzje komisji penitencjarnych klasyfikujące osadzonych jako „niebezpiecznych” są podejmowane po szczególnym rozpoznaniu sprawy i jedynie w uzasadnionych przypadkach.

Odnosząc się do 20 spraw przeciwko Polsce, zakomunikowanych między 2012 a 2014 r., które dotyczyły stosowania tzw. statusu „więźnia niebezpiecznego”, Rząd chciałby podkreślić, że zdarzenia, których dotyczyły wspomniane skargi miały miejsce jeszcze przed wejściem w życie opisanych powyżej zmian w *Kodeksie karnym wykonawczym*.

W efekcie, w opinii Rządu, powyższe statystyki udowadniają, że aktualna praktyka penitencyjna istotnie się zmieniła, a wraz ze zmianami w *Kodeksie karnym wykonawczym*

powinna prowadzić do konkluzji, iż grupa orzeczeń w sprawach *Horych przeciwko Polsce* i *Piechowicz przeciwko Polsce* powinna zostać uznana za wykonaną

6. Komunikacja Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka *Al Nashiri p. Polsce* (skarga nr 28761/11). z 25 sierpnia 2016 r.

a. Treść komunikacji

Helsińska Fundacja Praw Człowieka przedkłada Komitetowi Ministrów komunikację dotyczącą wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie *Al Nashiri p. Polsce*. Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) jest organizacją pozarządową *non profit* z siedzibą w Warszawie, w Polsce. W toku postępowania HFPC przedłożyła do Europejskiej Trybunału Praw Człowieka stanowisko *amicus curiae*, które dotyczyło prowadzonego śledztwa w sprawie domniemanych tajnych więzień CIA w Polsce⁶⁴.

Od lutego 2015 r., kiedy wyrok w sprawie *Al Nashiri p. Polsce* stał się ostateczny, Komitet Ministrów Rady Europy prowadzi procedurę nadzorowania wykonania wyroku Trybunału. HFPC pragnie przedstawić jej uwagi dotyczące prowadzonego śledztwa, jego niezależności od politycznych wpływów, jak również pewnych kwestii odnoszących się do skutecznego demokratycznego nadzoru nad specjalnymi służbami bezpieczeństwa w Polsce.

1. Skuteczne śledztwo dotyczące domniemanych tajnych więzień CIA

W wyroku w sprawie *Al Nashiri* Trybunał stwierdził naruszenie Artykułu 3 w jego aspekcie proceduralnym w związku z brakiem skutecznego śledztwa w sprawie bezprawnego pozbawienia wolności skarżącego oraz domniemanych tortur, jakim został poddany w trakcie detencji. Trybunał uznał, że „pociągnięcie do odpowiedzialności osób winnych popełnienia zarzucanych bezprawnych czynów jest kluczowe do utrzymania zaufania do organów państwa polskiego jako przestrzegających porządku prawnego, a polska opinia publiczna ma uzasadniony interes w uzyskaniu informacji na temat śledztwa i jego wyników”.

Uzupełniona wersja planu działania przedstawiona przez Rząd pokazuje⁶⁵, że wnioski o pomoc prawną wydane przez prokuraturę zostały rozpoznane negatywnie przez władze USA. Najistotniejszymi działaniami podjętymi przez prokuraturę były rozmowy z pełnomocnikiem skarżącego oraz uzyskanie nowych dokumentów z biura Prezydenta RP.

To pozwoliło Komitetowi na przyjęcie konkluzji, że „konkretne rezultaty wciąż nie zostały osiągnięte”⁶⁶. Taka sama uwaga została sformułowana przez Parlament Europejski w jego uchwale przyjętej 8 czerwca 2016 r. Parlament Europejski wyraził „swoje poważne zaniepokojenie apatią wykazywaną przez państwa członkowskie” w odniesieniu do ścigania poważnych naruszeń praw człowieka związanych z istnieniem tajnych placówek CIA. W

⁶⁴ *Al Nashiri p. Polsce*, 24 lipca 2014 r., skarga nr 28761/11, § 477-478.

⁶⁵ Uzupełniony plan działania w stosunku do środków w celu wykonania wyroków w sprawach *Al Nashiri* i *Abu Zubaydah p. Polsce* (18 maja 2016 r., DH-DD(2016)627).

⁶⁶ Komitet Ministrów, 1259 spotkanie – 7-8 czerwca 2016 r., pozycja H46-21.

związku z tym Parlament domagał się, m.in. od Polski, „przeprowadzenia, w trybie pilnym, przejrzystego, wnikliwego i skutecznego śledztwa w sprawie tajnych więzień CIA”.

Mimo że śledztwo zostało przedłużone do 11 października 2016 r., jest wysoce prawdopodobne, że zostanie umorzone bez dostarczenia podstawowych informacji na temat osób odpowiedzialnych za istnienie tajnego miejsca detencji nadzorowanego przez władze USA na terytorium Polski.

W dniu 16 marca 2016 r. radio RMF FM ogłosiło, że śledztwo prowadzone przez prokuraturę w Krakowie zostanie umorzone⁶⁷. Zgodnie z komunikatem prasowym radia, prokuratura zamierzała umorzyć postępowanie z powodu braku nowych dowodów oraz istotnych dla śledztwa informacji. Sugerowano, że prokuratura potwierdzi w swoim postanowieniu, że tajna placówka detencyjna CIA znajdowała się w Polsce.

Zgodnie z informacją przedstawioną przez prokuraturę w Krakowie, jedna osoba jest formalnie podejrzana w śledztwie⁶⁸. Jednakże, zgodnie z informacją medialną, materiał dowodowy nie jest wystarczający do oskarżenia tej osoby. Media poinformowały, że pisemne uzasadnienie postanowienia może być „kontrowersyjne”, ponieważ potwierdzi istnienie tajnego więzienia CIA w Polsce. Ponadto, w kwietniu 2016 r. media podały, że jeden z wątków śledztwa, dotyczący zaniedbań byłego Prokuratora Generalnego, który nie wszczął śledztwa w 2006 r. po otrzymaniu informacji o tajnym więzieniu w Polsce, został umorzony⁶⁹. Uzasadnienie tego postanowienia jest nieznane.

W listopadzie 2013 r. do Prokuratury Apelacyjnej w Krakowie został złożony wniosek o przyznanie statusu osoby pokrzywdzonej w prowadzonym śledztwie przez Mastafę al-Hawsawiego. Został ujęty w 2003 r. w Pakistanie i pozostawał zatrzymany przez władze Stanów Zjednoczonych Ameryki. Mustafa al-Hawsawi był torturowany i zatrzymany w tajnych więzieniach (*black sites*) Centralnej Agencji Wywiadowczej (CIA) w Programie Wydań, Zatrzymań i Przesłuchań CIA (RDI) do września 2006 r. We wrześniu 2006 r. p. al-Hawsawi został przetransportowany do Zatoki Guantánamo na Kubie, a urzędnicy USA oficjalnie potwierdzili fakt jego zatrzymania⁷⁰. Wniosek p. al-Hawsawiego był oparty o publicznie dostępne dowody, w tym informacje o lotach oraz budzącym podejrzenia przemieszczaniu się innych zatrzymanych o zbliżonym profilu. Według organizacji pozarządowej REDRESS z siedzibą w Londynie, reprezentującej p. al-Hawsawiego, dowody wskazują na wysokie prawdopodobieństwo, że został on potajemnie przetrzymywany oraz/i transportowany przez Polskę⁷¹. W marcu 2014 r. prokurator oddalił wniosek o przyznanie statusu pokrzywdzonego. Prokurator uznał, że nie ma dowodów, iż Mustafa al-Hawsawi był obecny w Polsce, więc odmówił przyznaniu mu statusu „pokrzywdzonego” w śledztwie.

⁶⁷ Śledztwo w sprawie więzień CIA w Polsce do umorzenia. Treść uzasadnienia wzbudzi kontrowersje (16 marca 2016 r.), dostępne (w języku polskim) w: <http://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-sledztwo-w-sprawie-wiezien-cia-w-polsce-do-umorzenia-tresc-u,nld,2163348>.

⁶⁸ Informacja z Prokuratury Apelacyjnej w Krakowie dostępna w: <http://www.hfhrpol.waw.pl/cia/images/stories/file/prokuratura.pdf>.

⁶⁹ Pierwsze umorzenie w śledztwie ws. tajnych więzień CIA na terenie Polski (22 kwietnia 2016 r.), dostępny (w języku polskim) w: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/tajne-wiezienia-cia-w-polsce-pierwszy-umorzony-watek,637940.html>.

⁷⁰ Szczegóły sprawy: <http://www.redress.org/downloads/application-to-appellate-prosecutor---english-translation.pdf>.

⁷¹ Wniosek jest dostępny w: <http://www.redress.org/downloads/application-to-appellate-prosecutor---english-translation.pdf>.

Złożono zażalenie, ale Sąd Rejonowy w Szczytnie oddalił je, podnosząc że nie ma dowodów, jakoby al-Hawsawi przebywał na terytorium Polski⁷². W marcu 2016 r. została wniesiona skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁷³.

2. Niezależność prokuratury

W wyroku *Al Nashiri* Trybunał nie badał zarzutu skarżącego, że śledztwo nie było niezależne. Uznał natomiast, że decyzja Prokuratora Generalnego (np. co do przeniesienia śledztwa z Warszawy do Krakowa) „bezsprzecznie przyczyniła się do przedłużenia postępowania”⁷⁴. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, standardy dotyczące skutecznego śledztwa obejmują również jego niezależność. W wyroku *Al Nashiri* Trybunał podkreślił, że „Śledztwo powinno być przeprowadzone niezależne od władzy wykonawczej. Niezależność śledztwa nie polega wyłącznie na braku hierarchicznych lub instytucjonalnych powiązań, ale odnosi się również do jej praktycznego aspektu”⁷⁵.

W dniu 4 marca 2016 r. weszła w życie *nowelizacja ustawy Prawo o prokuraturze*⁷⁶. W wyniku nowelizacji struktury jednostek prokuratury, śledztwo jest obecnie prowadzone przez Prokuraturę Regionalną w Krakowie, która zastąpiła poprzednią Prokuraturę Apelacyjną w Krakowie. Poza strukturalną reorganizacją prokuratury, *ustawa Prawo o prokuraturze* znowelizowała przepisy dotyczące kompetencji i wyboru Prokuratora Generalnego.

Do 2009 r. Minister Sprawiedliwości sprawował jednocześnie funkcję Prokuratora Generalnego. To połączenie ról stwarzało potencjalne (a czasem realne) zagrożenie poddawania pracy prokuratorów naciskom politycznym. W 2009 r. przeprowadzono reformę prokuratury. W świetle tej reformy, te dwa urzędy zostały rozdzielone i urząd Prokuratora Generalnego stał się niezależny, choć Prokurator Generalny był zobowiązany do przedstawiania rocznych sprawozdań ze swojej pracy parlamentowi. Ustawa z 2016 r. cofnęła tę reformę. Po dniu 4 marca 2016 r. urząd jest sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości, który jest aktywnym politykiem i który nie musi spełniać wymogów koniecznych dla sprawowania stanowiska asesora prokuratorskiego.

Według Komisarza Praw Człowieka Rady Europy te zmiany stwarzają poważne obawy z punktu widzenia praw człowieka⁷⁷. Nowe przepisy poszerzyły kompetencje Prokuratora Generalnego i nie zapewniły żadnych gwarancji przed nadmiernym wpływem politycznym na każde śledztwo oraz przeciwko nadużyciu jego/jej władzy.

Prokurator Generalny ma prawo ingerencji na każdym etapie postępowania prowadzonego przez każdego prokuratora poprzez wydawanie zarządzeń, wytycznych i poleceń co do konkretnych działań odnoszących się do poszczególnych spraw⁷⁸. Prokurator Generalny może także uchylać lub zmieniać decyzje podejmowane przez prokuratorów⁷⁹. Indywidualne

⁷² Postanowienie Sądu Rejonowego w Szczytnie z dnia 28 września 2015 r., sygn. akt II Kp 397/14.

⁷³ Dostępna w: <http://www.redress.org/downloads/16poland.pdf>.

⁷⁴ *Al Nashiri p. Polsce*, § 493.

⁷⁵ *Al Nashiri p. Polsce*, § 486.

⁷⁶ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2016 r., poz. 177.

⁷⁷ Raport Nilsa Muižnieksa, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, w następstwie jego wizyty w Polsce od 9 do 12 lutego 2016 r., CommDH(2016)23.

⁷⁸ Artykuł 7 § 2 ustawy Prawo o prokuraturze.

⁷⁹ Artykuł 7 § 4 ustawy Prawo o prokuraturze.

wytyczne mogą być poddawanie kontroli przez prokuratora nadrzędnego, który jednakże został bezpośrednio powołany przez Prokuratora Generalnego bez jakiegokolwiek procedury konkursowej, na podstawie dyskrecjonalnej decyzji⁸⁰. W związku z tym, jest wysoce wątpliwe, czy taka kontrola będzie skuteczna.

Z jednej strony pozwala na interwencję w każdym śledztwie, z drugiej strony – nadaje kompetencję do decydowania (pośrednio lub bezpośrednio), który prokurator będzie prowadził dane śledztwo. A zatem, polityczny wpływ Prokuratora Generalnego podważa zaufanie w niezależność każdego śledztwa prowadzonego przez prokuraturę. Zaprzecza to zasadom Karty Rzymskiej, która stanowi, że „Prokuratorzy powinni podejmować decyzje w sposób autonomiczny i wykonywać zadania, nie ulegając zewnętrznym naciskom czy ingerencjom, zgodnie z zasadą podziału władz i zakresu odpowiedzialności⁸¹”.

Nowe kompetencje przyznane Prokuratorowi Generalnemu mają bezpośredni wpływ na śledztwo prowadzone przez Prokuratora Regionalnego w Krakowie. Zgodnie z art. 57 § 7, w szczególnie uzasadnionych przypadkach Prokurator Generalny może, na potrzeby postępowania przygotowawczego, znieść lub zmienić klauzulę tajności nałożoną na dokument lub materiał przez uprawniony organ w trybie art. 6 ust. 1 *ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych*. Przed podjęciem takiej decyzji Prokurator Generalny jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii właściwego organu, który nałożył klauzulę tajności, oraz poinformowania o takim zamiarze Prezesa Rady Ministrów. To uprawnienie stanowi ważny wyjątek od ogólnych zasad nadawania klauzul tajności, które wymagają zgody właściwych służb bezpieczeństwa na zniesienie klauzuli tajności. Daje to rządowi nowe narzędzie do gromadzenia nowych informacji dla celów śledztwa, które mogą być dostępne, nawet gdy są utajnione. Decyzja o zniesieniu klauzuli tajności zależy wyłącznie od Prokuratora Generalnego i nie podlega kontroli sądowej.

3. Nadzór nad działalnością wywiadowczą

Poza toczącym się śledztwem Komitet Ministrów analizuje również mechanizmy nadzorcze nad służbami wywiadowczymi, które zawiodły w sprawach *Al Nashiri p. Polsce* i *Abu Zubaydah p. Polsce*. W związku z tym Komitet Ministrów na jego 1259. spotkaniu (7-8 czerwca 2016 r.) poprosił Rząd o odniesienie się do przyczyn naruszeń stwierdzonych przez Trybunał w sprawie *Al Nashiri*, takich jak nadzorowanie procesu decyzyjnego na wysokim szczeblu w zakresie wywiadu oraz międzynarodowej współpracy wywiadowczej.

W sprawie *Al Nashiri* Trybunał stwierdził, że „wskazuje (...) również na szerszy problem demokratycznego nadzoru nad służbami wywiadowczymi”. Doszedł do wniosku, że Konwencja „nie tylko wymaga przeprowadzenia skutecznego śledztwa w sprawie rzekomych naruszeń praw człowieka, ale również zapewnienia odpowiednich zabezpieczeń – zarówno w

⁸⁰ Artykuł 7 § 3 ustawy Prawo o prokuraturze w związku z art. 15 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze. Karta Rzymska (opinia nr 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich do Komitetu Ministrów Rady Europy na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora) zaleca, aby „rekrutacja i kariera zawodowa prokuratorów, w tym awans, mobilność i postępowanie dyscyplinarne były regulowane przez prawo i określone przez przejrzyste oraz obiektywne kryteria, w zgodności z bezstronnymi procedurami, z wyłączeniem jakiegokolwiek dyskryminacji oraz dopuszczające możliwość bezstronnej kontroli”.

⁸¹ Opinia nr 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich do Komitetu Ministrów Rady Europy na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora, zasada V.

prawie jak i w praktyce – wobec służb wywiadowczych naruszających określone w Konwencji prawa, głównie podczas realizacji ich tajnych operacji.⁸²”

System nadzoru nad działalnością wywiadowczą został ustanowiony w Polsce w latach 90. jako wynik demokratycznej przemiany, którą Polska przeszła po 1989 r. Wyzwania związane z nowymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego po 9/11, nowe uprawnienia służb specjalnych dotyczące zbiorowej inwigilacji, jak również rozwój technologiczny nie wpłynęły na system nadzoru w Polsce. Wobec tego, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy podkreślił, że w Polsce nie funkcjonuje ekspercki organ nadzorczy, „który posiadałby wymaganą wiedzę oraz niezbędne kompetencje i uprawnienia w celu poddania kontroli działań służb specjalnych⁸³”.

Ta sama krytyka w związku z przepisami dotyczącymi inwigilacji została wyrażona przez Komisję Wenecką w jej opinii dotyczącej ostatniej *nowelizacji ustawy o Policji*⁸⁴. Komisja Wenecka zaleciła utworzenie skutecznego mechanizmu nadzoru. Niezależny organ tworzony w tym celu powinien posiadać „niezbędne uprawnienia śledcze oraz wiedzę i możliwość zastosowania właściwych środków prawnych”.

W opinii HFPC ustanowienie takiego niezależnego organu eksperckiego z dostępem do tajnych informacji oraz uprawnieniami śledczymi jest kluczowe w celu zapewnienia zasady subsydiarności oraz zapobieżenia przyszłym skargom na nadużycie uprawnień przez służby specjalne. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy zaleca, aby „ciała nadzorcze miały również dostęp do wszystkich informacji, niezależnie od poziomu ich utajnienia, które uznają za istotne w celu wykonania ich mandatów”. Brak dostępu do tajnych informacji jest jedną z głównych przeszkód w celu skutecznego nadzoru *ex post* nad domniemanym istnieniem tajnych więzień CIA w Polsce. Z tego powodu Parlament Europejski w jego niedawnej uchwale wyraził swoje „zaniepokojenie związane z przeszkodami napotkanymi w krajowych parlamentarnych i sądowych postępowaniach w przedmiocie zaangażowania niektórych państw członkowskich w program CIA oraz nadmierną klasyfikacją dokumentów prowadzącą *de facto* do bezkarności sprawców poważnych naruszeń praw człowieka”.

Taki mechanizm jest szczególnie ważny w świetle przyjętej niedawno ustawy o działaniach antyterrorystycznych, która pozwala na inwigilację cudzoziemca bez potrzeby uzyskania nakazu sądowego. Uprawnienie do rozpoczęcia tzw. kontroli operacyjnej zależy wyłącznie od Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Narusza to standard wyrażony ostatnio przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawach *Zakharov p. Rosji*⁸⁵ oraz *Szabo i Vissy p. Węgrom*⁸⁶. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, ustawodawstwo krajowe w przedmiocie inwigilacji powinno zapewniać odpowiednie i skuteczne gwarancje przed nadużyciami⁸⁷. Z tego powodu, w sprawie *Szabo i Vissy*, dwóch sprawach dotyczących węgierskiego prawa

⁸² *Al Nashiri p. Polsce*, § 498.

⁸³ Raport Nilsa Muiżnieksa, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, w następstwie jego wizyty w Polsce od 9 do 12 lutego 2016 r., CommDH(2016)23, s. 12.

⁸⁴ Opinia na temat ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. zmieniającej ustawę o Policji oraz niektórych innych ustaw, przyjęta przez Komisję Wenecką na jej 107 sesji plenarnej (Wenecja, 10-11 czerwca 2016 r.), CDL-AD(2016)012-e.

⁸⁵ *Zakharov p. Rosji*, Wielka Izba, 4 grudnia 2015 r., skarga nr 47143/06.

⁸⁶ *Szabo i Vissy p. Węgrom*, 12 stycznia 2016 r., skarga nr 37138/14.

⁸⁷ *Zakharov p. Rosji*, § 236.

antyterrorystycznego pozwalającego na inwigilację wyłącznie na podstawie decyzji ministra spraw wewnętrznych, Trybunał stwierdził naruszenie Artykułu 8 Konwencji.

Ponadto, ustawowe regulacje dotyczące międzynarodowej współpracy wywiadowczej nie przewidują żadnych norm oraz ograniczeń dla takiej współpracy. Zgodnie z art. 8 ust. 2 *ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*⁸⁸ Szef Agencji może podjąć współpracę ze służbami innych państw po uzyskaniu zgody Prezesa Rady Ministrów. Ten przepis nie wymaga, żeby taka współpraca była oparta na pisemnym porozumieniu, które mogłoby stanowić gwarancję przeciwko jakemukolwiek nadużyciu uprawnień oraz zabezpieczenie przyszłej kontroli⁸⁹. Ponadto, prawo nie przewiduje również jakichkolwiek ograniczeń (np. dotyczących ochrony praw człowieka przez współpracującą agencję wywiadu⁹⁰), poza jedynym wymogiem proceduralnym tj. uzyskaniem zgody Prezesa Rady Ministrów⁹¹.

Brak niezależnego eksperckiego organu nadzoru z dostępem do tajnych informacji w połączeniu z podstawowymi wyzwaniami nadzoru nad służbami bezpieczeństwa (takimi, jak wiarygodne zaprzeczenie lub zasada strony trzeciej) kategorycznie uniemożliwia skuteczną kontrolę nad międzynarodową współpracą wywiadowczą. Z tego powodu międzynarodowy standard sugerowany często przez ekspertów to wymóg, aby funkcjonował przynajmniej zewnętrzny organ kontroli uprawniony do badania strategii i praktyk w zakresie zarówno wychodzącej, jak i przychodzącej wymiany danych osobowych z jednostkami zagranicznymi. Co więcej, powinien on mieć pełny dostęp do informacji posiadanych przez służby wywiadowcze, w tym informacji pochodzących z albo stanowiących element międzynarodowej współpracy wywiadowczej, co jest uważane za istotne w wypełnianiu jego

⁸⁸ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676.

⁸⁹ „Niezależne organy nadzorcze mogą badać porozumienia wywiadowcze oraz wszelkie informacje przekazywane przez służby wywiadu jednostkom zagranicznym” – Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. promocji, ochrony praw człowieka i podstawowych wolności podczas zwalczania terroryzmu, Martin Scheinin, *Zbiór dobrych praktyk dotyczących prawnych i instytucjonalnych ram oraz środków zapewniających poszanowanie praw człowieka przez jednostki wywiadowcze podczas zwalczania terroryzmu, w tym w przedmiocie ich nadzoru*, A/HRC/14/46, praktyka 34.

⁹⁰ „Uprawnienie organów nadzorczych do kontroli zgodności z prawami człowieka współpracy służb bezpieczeństwa z organami zagranicznymi, w tym współpracy poprzez wymianę informacji, wspólne operacje oraz dostarczanie sprzętu i szkoleń. Zewnętrzny nadzór nad współpracą służb specjalnych z jednostkami zagranicznymi powinien obejmować, ale nie być ograniczony do badania: a. wytycznych na szczeblu ministerialnym oraz wewnętrznych regulacji dotyczących międzynarodowej współpracy wywiadowczej; b. **ocen ryzyka oraz zarządzania ryzykiem z punktu widzenia praw człowieka odnoszących się do związków z konkretnymi zagranicznymi służbami bezpieczeństwa oraz specyfiki współpracy operacyjnej**; c. przekazywanych danych osobowych oraz wszelkich zastrzeżeń (warunków) z tym związanych; d. żądań służb bezpieczeństwa kierowanych do partnerów zagranicznych: (i) o informacje na temat określonych osób oraz (ii) o poddanie określonych osób inwigilacji; e. porozumień dotyczących współpracy wywiadowczej; f. wspólnych operacji wywiadowczych oraz programów podejmowanych z partnerami zagranicznymi” – *Demokratyczny i skuteczny nadzór nad krajowymi służbami bezpieczeństwa*, dokument opublikowany przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy (2015), s. 12. Ponadto, „jako minimum, państwa, które wiedziały lub powinny były wiedzieć, że otrzymują informacje wywiadowcze dotyczące tortur lub innego niehumanitarnego traktowania albo bezpodstawnego pozbawienia wolności, a ponadto wnioskuje o przekazanie takich informacji albo rozwijają operacyjne wykorzystanie polityki, są współodpowiedzialne za takie naruszenia praw człowieka. (...) A zatem, państwa, które otrzymują informacje uzyskane poprzez tortury lub niehumanitarnie albo poniżające traktowanie są współodpowiedzialne popełnienia czynów międzynarodowo bezprawnych. Takie zaangażowanie jest również nie do pogodzenia z obowiązkami erga omnes państw do współpracy w eliminowaniu tortur” – *Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. promocji, ochrony praw człowieka i podstawowych wolności podczas zwalczania terroryzmu*, Martin Scheinin, 4 lutego 2009 r., A/HRC/10/3.

⁹¹ Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. promocji i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności podczas zwalczania terroryzmu, Martin Scheinin, *Zbiór dobrych praktyk dotyczących prawnych i instytucjonalnych ram oraz środków zapewniających poszanowanie praw człowieka przez jednostki wywiadowcze podczas zwalczania terroryzmu, w tym w przedmiocie ich nadzoru*, A/HRC/14/46, praktyki 31-35.

mandatu⁹². Należy mieć na uwadze wymaganie od służb wywiadowczych zawarcia w ich porozumieniach z partnerami zagranicznym klauzuli stanowiącej, że współpraca może zostać poddana badaniu przez wskazany organ kontroli.

b. Odpowiedź Rządu z dnia 1 września 2016 r.

W odpowiedzi na komunikację Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: HFPC) w sprawie wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: Trybunał) w sprawach *Al Nashiri p. Polsce* i *Abu Zubaydah p. Polsce* chciałabym przedstawić następujące uwagi przygotowane na podstawie informacji przekazanych przez Prokuraturę Krajową oraz Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Odpowiedź Rządu:

1. Skuteczne śledztwo dotyczące domniemanych tajnych więzień CIA

W odniesieniu do krajowego śledztwa dotyczącego skarżących, tj. pana Al Nashiri oraz pana Abu Zubaydah prokuratura poinformowała Rząd, że zgromadzony dotąd materiał dowodowy nie pozwala jeszcze na podjęcie decyzji merytorycznej.

Ponadto, Rząd pragnie przypomnieć, że szczegółowe informacje dotyczące tego postępowania zostały przedstawione w kilku planach działań, jak również w stanowiskach przekazanych Komitetowi Ministrów przez Rząd w odpowiedzi na komunikacje organizacji pozarządowych. W związku z powyższym Rząd zobowiązuje się do poinformowania Komitetu Ministrów o przyszłym rozwoju tego śledztwa.

Odnosząc się do kwestii odmowy przyznania panu Mustafie al-Hawsawiemu przez polskie organy ścigania statusu osoby pokrzywdzonej Rząd informuje, co następuje.

W dniu 14 listopada 2013 r. do Prokuratury Apelacyjnej w Krakowie wpłynęło pismo procesowe pana Bogumiła Zygmonta, które, zgodnie z jego intencją, dotyczyło wskazanego postępowania przygotowawczego. W tym piśmie pan B. Zygmunt zgłosił się jako pełnomocnik pana Mustafy al-Hawsawiego. Podniósł, że jego mandant jest ofiarą Programu Tajnych Zatrzymań i był przetrzymywany w ten sam sposób w tajnym więzieniu, co pan Al Nashiri i pan Abu Zubaydah.

W rezultacie tego pisma prokuratura dokonała analizy materiału dowodowego zgromadzonego we wskazanym wyżej śledztwie dotyczącym skarżących, pana Al Nashiri i pana Abu Zubaydah. Organy ścigania przedsięwzięły również działania w celu uzyskania informacji o panu Mustafie al-Hawsawim. W wyniku tych czynności nie ujawniono żadnych dokumentów, które by wskazywały, że pan Mustafa al-Hawsawi był pozbawiony wolności na terytorium Polski. Jednakże, źródła internetowe wskazywały, że mógł w tamtym czasie przebywać w Europie, ale nie w Polsce.

Nie było ponadto dowodów, że pan Mustafa al-Hawsawi był ofiarą jakiegokolwiek przestępstwa popełnionego na terytorium Polski. Na podstawie wskazanych wnikliwych

⁹² Hans Born, Ian Leigh i Aidam Wills, *Making International Intelligence Cooperation Accountable*, DCAF 2015, s. 138-139.

czynności sprawdzających przeprowadzonych przez prokuraturę, w dniu 28 marca 2014 r. Prokuratura Apelacyjna w Krakowie odmówiła wszczęcia śledztwa w zakresie przestępstw zarzucanych przez pana Mustafę al-Hawsawiego. Pełnomocnik pana Mustawy al-Hawsawiego złożył zażalenie, które w dniu 28 września 2015 r. postanowieniem Sądu Rejonowego w Szczytnie zostało oddalone.

2. Niezależność prokuratury

Na podstawie art. 1 § 1 *ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze*, Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury, zaś urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości. Takie rozwiązanie nie jest w polskim systemie prawnym rozwiązaniem nowym, gdyż obowiązywało ono do dnia 30 marca 2010 r.

Rozwiązanie to nie prowadzi do politycznego uzależnienia prokuratury. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, prokuratura jest niezależna. Ponadto, zgodnie z art. 7 § 1 *Prawa o prokuraturze*, prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny, z zastrzeżeniem przypadków określonych w ustawie.

Odnosząc się do art. 57 § 5 *Prawa o prokuraturze*, Prokurator Generalny jest uprawniony, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, do zniesienia lub zmiany klauzuli tajności nałożonej na dokument – na potrzeby postępowania przygotowawczego – wcześniej nałożonej na podstawie art. 6 ust. 1 *ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych*. Przed zniesieniem lub zmianą klauzuli tajności Prokurator Generalny musi zasięgnąć opinii organu, który nadał klauzulę tajności, oraz powiadomić o swoim zamiarze Prezesa Rady Ministrów.

3. Nadzór nad działalnością wywiadowczą

W odniesieniu do kwestii demokratycznej kontroli nad działalnością służb specjalnych w Polsce Rząd pragnie podkreślić, że taki system kontroli został prawnie ustanowiony w latach 90. XX wieku i funkcjonuje ze zmianami do chwili obecnej.

Fundamentem tego systemu jest nadzór nad działalnością służb specjalnych wykonywany na podstawie przepisów ustawowych przez właściwy dla danej służby organ nadzorujący (Prezesa Rady Ministrów, Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, a także Ministra Obrony Narodowej działającego z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów), uzupełniany przez inne wyspecjalizowane organy państwowe (Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, sejmową Komisję do Spraw Służb Specjalnych, Najwyższą Izbę Kontroli).

W opinii Rządu do tej pory system zasadniczo spełnia w stopniu zadowalającym postanowione przed nim zadania. Mimo to Rząd dostrzega również pewne niedostatki jego funkcjonowania i zamierza wprowadzić w najbliższej przyszłości korekty systemowe. Jednakże, obecnie Rząd nie jest w stanie przesądzić o zakresie planowanych zmian, w szczególności o tym, czy kierunek zmian będzie prowadził do powołania niezależnego organu eksperckiego.

Niemniej jednak Rząd zamierza wzmocnić i uszczegółowić kompetencje kontrolne i nadzorcze organów administracji rządowej bezpośrednio nadzorujących działalność służb specjalnych. W tym kontekście należy zaznaczyć, że analizowana jest także możliwość doprecyzowania istniejących przepisów dotyczących zasad nawiązywania współpracy przez służby specjalne z właściwymi organami i służbami innych państw, w szczególności poprzez uzupełnienie zasad współpracy ze służbami innych państw ustawowym wymogiem określenia tych zasad w formie pisemnej.

W odniesieniu do zgodności niektórych przepisów *ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych* (w szczególności jej art. 9) z orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w opinii Rządu uchwalenie tych przepisów było niezbędnym działaniem dla zapobieżenia powstaniu zdarzeń o charakterze terrorystycznym w obliczu skali i sposobów przeprowadzania ataków terrorystycznych w Europie oraz konieczności zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, m.in. w toku dwóch istotnych wydarzeń o zasięgu międzynarodowym, które odbyły się w bieżącym roku na terytorium Polski, tj. szczytu NATO w Warszawie oraz Światowych Dni Młodzieży w Krakowie. Należy podkreślić, że art. 9 *ustawy o działaniach antyterrorystycznych*, zezwalający na zastosowanie, bez zgody sądu, określonych środków techniki operacyjnej należy traktować jako regulację o charakterze wyjątkowym, która może być wykorzystana przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego tylko w ściśle określonych okolicznościach, tj.:

- 1) w celu rozpoznawania, zapobiegania lub zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym, oraz
- 2) wobec osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do której istnieje obawa co do możliwości prowadzenia przez nią działalności terrorystycznej, oraz
- 3) na okres nie dłuższy niż 3 miesiące (przedłużenie ponad ten okres wymaga zgody sądu).

Warto dodać, że zarządzenie o zastosowaniu środków techniki operacyjnej wraz z uzasadnieniem Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego niezwłocznie przekazuje Ministrowi Koordynatorowi Służb Specjalnych, jeśli został powołany, oraz Prokuratorowi Generalnemu, który może nakazać zaprzestanie stosowania tych środków. W ten sposób zostaje zapewniona kontrola nad wykorzystaniem przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa tego nadzwyczajnego instrumentu rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym.

7. Komunikacja Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie wykonania wyroku *D.G. p. Polsce* (skarga nr 45705/07) należącego do grupy wyroków *Kaprykowski p. Polsce*; (skarga nr 23052/05) z dnia 1 września 2016 r.

a. Treść komunikacji

EXECUTIVE SUMMARY

- Polskie władze nie zapewniły do chwili obecnej odpowiednich warunków i zaplecza technicznego osobom niepełnosprawnym przebywającym w aresztach;

- Zgodnie z ostatnim Raportem Krajowego Mechanizmu Prewencji, dotychczas zapewnione warunki dla aresztowanych z niepełnosprawnościami wykazują wiele nieprawidłowości;
- Polskie władze muszą poprawić system szkoleń służby więziennej w celu podniesienia świadomości na temat indywidualnych potrzeb osób aresztowanych z niepełnosprawnościami fizycznymi;
- Krajowy Mechanizm Prewencji w Polsce powinien być wsparty dodatkowymi środkami finansowymi w celu pełnej możliwości realizacji swoich zadań w ramach OPCAT;
- Dalszy nadzór nad wykonaniem wyroku w sprawie *D.G. przeciwko Polsce* przez Komitet Ministrów wydaje się niezbędny w celu zapewnienia lepszej sytuacji osadzonym niepełnosprawnym w polski systemie penitencjarnym.

1. Wstęp

Helsińska Fundacja Praw Człowieka z siedzibą w Warszawie (dalej „HFPC”), chciałaby przedstawić Komitetowi Ministrów Rady Europy swoją komunikację, opracowaną na podstawie Zasady 9 rozdział 2 Reguł Komitetu Ministrów dotyczącą nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń oraz porozumień Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („ETPCz”), w zakresie wykonywania przez polskie władze wyroku w sprawie *D.G. przeciwko Polsce* (skarga nr 45705/07).

HFPC jest polską organizacją pozarządową założoną w 1989 roku, której nadrzędnym celem jest promowanie praw człowieka, zasad prawa i rozwoju otwartego społeczeństwa w Polsce oraz w innych krajach. HFPC aktywnie rozpowszechnia standardy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) i przyczynia się do prawidłowego wykonywania wyroków ETPCz.

HFPC również przedstawiła ETPCz, wspólnie z Europejskim Forum Osób Niepełnosprawnych oraz Międzynarodowym Sojuszem Osób Niepełnosprawnych (International Disability Alliance), stanowisko w sprawie *D.G. przeciwko Polsce*. To pisemne stanowisko opracowano w oparciu o międzynarodowe standardy i instrumenty przysługujące osobom niepełnosprawnym, dotyczące prawa do odpowiednich warunków osadzenia w rozumieniu Artykułu 3 Konwencji oraz zgodnie z polskim prawem i praktyką penitencjarną.

HFPC podejmuje działania prawne w interesie publicznym, włączając w to reprezentowanie stron i przygotowywanie prawnych wniosków do narodowych i międzynarodowych sądów i trybunałów, jak również interwencje dotyczące implementacji standardów praw człowieka. Departament Prawny HFPC składa się z między innymi z Programu Spraw Precedensowych oraz Programu Interwencji Prawnej. Program Spraw Precedensowych oferuje przewodnictwo i wsparcie w sferze ochrony standardów praw człowieka w Polsce poprzez metodę litygacji strategicznej oraz poprzez udział w przełomowych sprawach. Program Interwencji Prawnej ingeruje w sprawy, które mogą grozić naruszeniem standardów praw człowieka. Znaczna liczba tych spraw odnosi się do sytuacji osób osadzonych – z których wielu zmagają się z problemami wynikającymi ze stanu ich zdrowia lub ogólnego stanu fizycznego.

2. Podjęte działania

Wyrok w sprawie *D.G. przeciwko Polsce* dotyczy więźnia, u którego stwierdzono paraliż obustronny i który poruszał się na wózku inwalidzkim (cierpiał również z powodu innych licznych problemów ze zdrowiem, m in. na poważne zaburzenia pracy zwieraczy cewki moczowej i odbytu). Złożył skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, twierdząc, że podczas pobytu w areszcie, udzielona opieka i wsparcie nie odpowiadały jego potrzebom medycznym. ETPCz uznał, że pozbawienie wolności osoby, która porusza się na wózku inwalidzkim, cierpi na paraliż obustronny oraz poważne zaburzenia pracy zwieraczy cewki moczowej i odbytu, w warunkach, w których nie ma ona nieograniczonego i stałego zapasu pieluchomajtek i cewników oraz nieograniczonego dostępu do prysznicy, jest zdana na niezbędną pomoc współwięźniów z celi i nie jest w stanie bez większych trudności utrzymać higieny, osiąga wymagany na podstawie Artykułu 3 Konwencji poziom dotkliwości i stanowi poniżające i niehumanitarne traktowanie, sprzeczne z tym przepisem.⁹³ ETPCz orzekł, że polski Rząd jest zobowiązany wypłacić D.G. zadośćuczynienie w wysokości 8 000 euro.

Suma zadośćuczynienia przyznana przez ETPCz została wypłacona D.G. 15 lipca 2015 r.⁹⁴ Dodatkowo, Rząd przedstawił listę pozostałych środków podjętych w celu pełnego wykonania wyroku w sprawie *D.G.*⁹⁵ Polskie władze stwierdziły również, że od czasu zaistnienia okoliczności tych spraw (sprawy z grupy *Kaprykowski*) zostały powzięte środki mające na celu poprawę dostępu do opieki medycznej. Władze będą również kontynuować podejmowanie środków w celu dalszego podnoszenia dostępnych standardów w przyszłości.⁹⁶

Polski Rząd twierdzi, że w przypadku, gdy sprawa dotyczy osób z niepełnosprawnością fizyczną, polskie prawo przewiduje, że każdy osadzony jest badany przez lekarza natychmiast po przybyciu do zakładu penitencjarnego lub aresztu – następnie lekarze mogą wydać zalecenia (biorąc pod uwagę niepełnosprawność osadzonego) dotyczące dalszego leczenia, np. umieszczenie osadzonego w celi przystosowanej do potrzeb wynikających z jego niepełnosprawności jak i nakazanie dalszego wsparcia, które może odbiegać od zwykłych warunków pozbawienia wolności, określonych w odpowiednich Rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości.⁹⁷

W uaktualnionym raporcie z działania dotyczącym grupy spraw *Kaprykowski*, Rząd stwierdził, że:

„Pomimo barier wynikających z faktu, iż jednostki penitencjarne mieszczą się zwykle w tzw. starym budownictwie charakteryzującym się przestarzałymi rozwiązaniami architektonicznymi, funkcjonują w nich wyodrębnione cele dla osób niepełnosprawnych, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich. W zakresie dostosowania pomieszczeń do pobytu osadzonych z

⁹³ Wyrok ETPCz z 12 Lutego 2013 w sprawie *D.G. Przeciwko Polsce* (skarga nr 45705/07), § 177.

⁹⁴ Uaktualniony plan działań przedłożony 2 września 2015r. Komunikacja polskich władz dotycząca grupy spraw *Kaprykowski*. (DH-DD[2015] 889), s. 4.

⁹⁵ Uaktualniony raport z wykonania przedłożony 21 czerwca 2016r. Komunikacja polskich władz dotycząca grupy spraw *Kaprykowski*. (DH-DD[2016]790).

⁹⁶ *Ibidem* s. 7.

⁹⁷ *Ibidem* s. 10-11.

niepełnosprawnością ruchową jednostki organizacyjne Służby Więziennej podjęły działania, które miały na celu likwidację barier architektonicznych w istniejących już obiektach w zakresie dostosowania węzła sanitarnego dla osób niepełnosprawnych, wykonania poszerzenia otworów drzwiowych z wymianą drzwi, likwidacji progów, różnic w poziomie podłóg (w tym także zabezpieczenie antypoślizgowe), przystosowania celi mieszkalnej wraz z sanitariatem do przyjęcia takich osób. Każdorazowo w trakcie modernizacji podmiotów leczniczych funkcjonujących w jednostkach penitencjarnych uwzględniane są potrzeby dostosowania pomieszczeń szpitali, ambulatoriów i izb chorych, w tym dla potrzeb osób niepełnosprawnych, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu leczniczego dla osób pozbawionych wolności (Dz. U. 2012, poz. 808) . Pozostałe podmioty lecznicze, które nie spełniają wymogów wyżej wymienionego Rozporządzenia, w tym przepisów dotyczących osób niepełnosprawnych, zostaną w miarę możliwości budżetowych dostosowane do tych wymogów do końca 2016 r. Podkreślić należy, że przy budowie nowych pawilonów penitencjarnych każdorazowo uwzględnia się miejsca zakwaterowania dla osób niepełnosprawnych.⁹⁸

Polskie władze podkreśliły również, że istnieją dwie wyspecjalizowane jednostki w krajowym systemie penitencjarnym, do których kierowani są osadzeni, którzy wymagają zabiegów szpitalnych lub długotrwałej hospitalizacji ze względu na ogólny stan lub niepełnosprawność.⁹⁹

Pomimo iż HFPR docenia warunki bytowe, które zostały wprowadzone do tej pory, to zdaniem HFPC nie rozwiązały one problemów, z którymi mierzą się osoby niepełnosprawne podczas ograniczenia wolności.

3. Brak odpowiednich warunków i zaplecza technicznego dla osób zatrzymanych niepełnosprawnych fizycznie

Odpowiedź Dyrektora Generalnego Służby Więziennej skierowana do Polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 5 stycznia 2016 r. dotycząca przewidywanego okresu zakończenia prac adaptacyjnych w placówkach Służby Więziennej jest sprzeczna ze stanowiskiem Rządu przedstawionym w uaktualnionym raporcie z wykonania z czerwca 2016 r. Dyrektor Generalny Służby Więziennej przyznał, że w zależności od środków finansowych, pozostałe obiekty medyczne zostaną dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych do końca 2017 roku¹⁰⁰ (a nie w 2016 r. jak zostało to wskazane w uaktualnionym raporcie z wykonania).

⁹⁸ *Ibidem* s. 11.

⁹⁹ *Ibidem* s. 11.

¹⁰⁰ Odpowiedź Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Polskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich z 5 stycznia 2016 roku (BDG-070-28/15/929), s. 2. Dokument dostępny pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odp_DGWS_wicznowie_z_niepelnosprawnoscia_fizyczna.pdf (data dostępu: 31 sierpnia 2016r.)

W opinii HFPR, stwierdzenie „w zależności od środków finansowych” stanowczo wskazuje, że wszystkie niezbędne adaptacje architektoniczne nie zostaną zrealizowane w ciągu najbliższych 16 miesięcy.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej poinformował także, że istniało 57 jednostek penitencjarnych, z łączną liczbą 100 cel przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych fizycznie (co stanowi 307 przystosowanych miejsc).¹⁰¹ W powyższym uaktualnionym raporcie z wykonania Rząd przedstawił dane statystyczne dotyczące osób niepełnosprawnych korzystających z kul łokciowych oraz wózków inwalidzkich z 2014 i 2013 roku (pomimo, iż Rząd twierdził, że takie dane są zbierane każdego roku). Na podstawie danych z dnia 17 września 2014 roku, w jednostkach penitencjarnych przebywało 42 osadzonych poruszających się na wózku inwalidzkim (60 w 2013 roku) oraz 258 osadzonych korzystających na stałe z kul łokciowych (301 w 2013 roku).¹⁰² W październiku 2014 roku w polskich zakładach penitencjarnych przebywało w sumie 4283 osadzonych z różnymi rodzajami niepełnosprawności.¹⁰³

Istnieją również liczne kwestie problematyczne odnoszące się do już istniejących przystosowanych obiektów penitencjarnych, które w teorii spełniają potrzeby osób niepełnosprawnych. Krajowy Mechanizm Prewencji skontrolował w 2015 roku 20 jednostek penitencjarnych – w tej grupie 12 jednostek zostało wybranych w celu sprawdzenia czy prawa osób z niepełnosprawnościami (fizycznymi, związanymi ze wzrokiem oraz upośledzeniem słuchu) są przestrzegane.¹⁰⁴ Grupa wizytująca składała się z między innymi z ekspertów z polskich organizacji pozarządowych, specjalizujących się w promowaniu i nadzorze obywatelskim nad wprowadzaniem miejsc dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych (Fundacja *Polska bez barier* oraz Stowarzyszenie *Integracja*).¹⁰⁵ Pani Justyna Lewandowska, dyrektor zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji stwierdziła, że żadna z odwiedzonych placówek „nie była przystosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych”.¹⁰⁶

W Raporcie Krajowego Mechanizmu Prewencji z 2015 roku można przeczytać, iż pomimo że pewne więzienia oraz areszty śledcze są oznaczone jako przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych fizycznie, rozwiązania architektoniczne w tych ośrodkach penitencjarnych nie przełamują w pełni barier dla takich osób.¹⁰⁷ Ustalona przez ekspertów słabość zwykle dotyczy sfery warunków życiowych. W jednostkach penitencjarnych, gdzie znajdowały się cele przystosowane do osób poruszających się na wózkach inwalidzkich

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 2. Dane aktualne na sierpień 2015r.

¹⁰² Uaktualniony raport z wykonania przedłożony 21 czerwca 2016r. Komunikacja polskich władz dotycząca grupy spraw *Kaprykowski*. (DH-DD[2016] 790) s. 11.

¹⁰³ *Niepełnosprawni też siedzą* artykuł w *Forum Penitencjarne* z listopada 2014. Artykuł dostępny pod adresem: <http://sw.gov.pl/Data/Files/kunickim/forumpenitencjarne/pelne/listopad-2014/pdf> (data dostępu: 31 sierpnia 2016r.).

¹⁰⁴ Raport Polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z aktywności Krajowego Mechanizmu Prewencyjnego w roku 2015, s. 12. Dokument dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20RPO%20KMP%202015.pdf> (data dostępu: 31 sierpnia 2016r.).

¹⁰⁵ *Ibidem*, s. 136.

¹⁰⁶ *Polskie więzienia nie są przystosowane dla niepełnosprawnych*, LEX publikacja z 15 lipca 2016r.; dostępny pod adresem: <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/polskie-wiezienia-nie-sa-przystosowane-dla-niepelnosprawnych?refererPlid=5267565> (data dostępu: 31 sierpnia 2016r.).

¹⁰⁷ Raport Polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z aktywności Krajowego Mechanizmu Prewencyjnego w roku 2015, s. 14.

zostały dostrzeżone liczne błędy konstrukcyjne i montażowe.¹⁰⁸ Kilka architektonicznych problemów wynikało także z faktu, że potrzeby i ograniczenia osób niepełnosprawnych nie zostały dobrze zrozumiane. Zaznaczone nieprawidłowości wraz z rekomendacjami jak je poprawić zostały zaprezentowane funkcjonariuszom Służby Więziennej.¹⁰⁹

Do Raportu Krajowego Mechanizmu Prewencji z 2015 roku zostało również dodanych kilka zdjęć. Zdjęcia zrobione w Sierakowie Śląskim¹¹⁰ pokazują, że pewne problemy, które zostały zauważone w orzeczeniu ETPCz w sprawie *D.G. przeciwko Polsce* mogą powtarzać się w przyszłości (np. problem dotyczący braku poręczy lub innych udogodnień w więziennych łazienkach – patrz § 148 wyroku w sprawie *D.G.*).

Eksperti Krajowego Mechanizmu Prewencji doszli także do wniosku, że w celu umożliwienia osadzonemu niepełnosprawnemu pełnego korzystania ze swoich praw, przestrzeń poza celą również powinna zostać przystosowana¹¹¹ (np. poprzez zainstalowanie telefonów i ławek na wysokości dostępnej dla osób niepełnosprawnych).

Trzeba również zauważyć, że w 5 ze skontrolowanych jednostek penitencjarnych pomieszczenia oddziałów szpitalnych nie zostały przystosowane dla osób niepełnosprawnych.¹¹²

W opinii HFPR powyżej zaprezentowane argumenty powinny być wystarczające do stwierdzenia, że w kwestii przystosowania architektonicznego więziennego środowiska, istnieje jeszcze wiele możliwości dalszej poprawy. Przedsięwzięcia władz w tej sferze powinny zostać zintensyfikowane.

4. Problemy związane z brakiem odpowiedniego szkolenia dla funkcjonariuszy służby więziennej i pozostałych ośrodków detencyjnych

W wyżej wspomnianej odpowiedzi Dyrektora Generalnego Służby Więziennej skierowanej do Polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Dyrektor twierdzi, że działania szkoleniowe dotyczące podniesienia świadomości pracowników Służby Więziennej na temat potrzeb osób niepełnosprawnych jak i ogólnie praw człowieka są realizowane w toku ciągłego szkolenia zawodowego tych pracowników.¹¹³ Ponadto, zgodnie z uaktualnionym raportem z wykonania w kwestii szkoleń Służby Więziennej:

Komórka merytoryczna Centralnego Zarządu Służby Więziennej (dalej CZSW) odpowiedzialna za przygotowywanie stanowisk Służby Więziennej w zakresie skarg kierowanych do Trybunału przedstawia, w ramach narad szkoleniowo-instruktażowych z przedstawicielami podległych jednostek organizacyjnych SW zajmujących się przedmiotową problematyką, główne kierunki orzecznictwa

¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 29.

¹⁰⁹ *Ibidem*, s. 29.

¹¹⁰ *Ibidem*, s. 183.

¹¹¹ *Ibidem*, s. 30.

¹¹² *Ibidem*, s. 29. Te problemy zostały zauważone w Aresztach Śledczych w Starogardzie Gdańskim, Opolu, Grójcu, Radomiu i Gębarzewie.

¹¹³ Odpowiedź Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Polskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich z 5 stycznia 2016 roku (BDG-070-28/15/929), s. 2.

Trybunału ze wskazaniem przykładowych wyroków oraz sposobów ich wykonania. Ponadto, w programach wszystkich szkoleń zawodowych omawiane są prawa skazanych do opieki zdrowotnej oraz przepisy regulujące dostęp do opieki medycznej wynikające z Europejskich Reguł Więziennych. Podczas warsztatów sytuacyjnych i w ramach psychospołecznych aspektów wykonywania kary pozbawienia wolności omawiane są sytuacje trudne związane np. z objawami choroby oraz procedury dotyczące postępowania np. w przypadku samoagresji osób osadzonych. W ramach przedmiotu „Międzynarodowe standardy postępowania z osobami pozbawionymi wolności” dla słuchaczy szkolenia na pierwszy stopień oficerski omawiane są zagadnienia dotyczące standardów organizacji życia uwięzionych, w tym opieki medycznej, zawartych w Regułach Minimalnych i Europejskich Regułach Więziennych.¹¹⁴

Przedstawiciel Służby Więziennej brał udział także w zewnętrznych wydarzeniach (konferencje naukowe itp.) dotyczących np. promowania aktywności fizycznej wśród osób niepełnosprawnych.¹¹⁵

Niezależnie od informacji zawartych powyżej, ekspert Krajowego Mechanizmu Prewencji stwierdził, że personel jednostek penitencjarnych nie posiada wystarczającej wiedzy na temat specjalistycznych potrzeb osób niepełnosprawnych. 21 maja 2015 r. Polski Rzecznik Praw Obywatelskich postulował, by zdobywanie wiedzy na ten temat odbywało się podczas specjalnych szkoleń przeprowadzanych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej.¹¹⁶

23 września 2015 roku w Areszcie Śledczym Warszawa-Białołęka Służba Więzienna zorganizowała szkolenie pilotażowe pod hasłem „Przełamywanie barier w postępowaniu z osobami niepełnosprawnymi przebywającymi w warunkach izolacji penitencjarnej”. Szkolenie zostało przeprowadzone przez pracownika Fundacji *Polska bez barier*. W całej Polsce odbyło się 10 sesji szkoleniowych tego typu.¹¹⁷

Ze względu na fakt, że szkolenie przeprowadzone 23 września 2015 r. było pilotażowe, w opinii HFPR z ostrożną powściągliwością należy ocenić twierdzenia władz o podniesieniu świadomości Służby Więziennej w obszarze potrzeb osób niepełnosprawnych w toku ciągłego szkolenia zawodowego pracowników Służby Więziennej.

Brak świadomości i wrażliwości personelu Służby Więziennej jest także, w naszej opinii, łatwo zauważalny w sprawach HFHR poruszonych z uwagi na indywidualne skargi osadzonych. Wybrane sprawy zostały omówione poniżej.

5. Skargi i listy osadzonych skierowane do HFPC

¹¹⁴ Uaktualniony raport z wykonania przedłożony 21 czerwca 2016r. Komunikacja polskich władz dotycząca grupy spraw *Kaprykowski*. (DH-DD[2016] 790) s. 17.

¹¹⁵ Patrz, np. Informacje na temat partycypacji Przedstawicieli Służby Więziennej w konferencjach na temat osób z niepełnosprawnościami zorganizowanych przez Techniczny Uniwersytet w Opolu w maju 2016r; <http://www.sw.gov.pl/pl/aktualnosci-z-jednostek/news.40094.sluzba-wiezienna-podczas.html> (data dostępu: 31 sierpnia 2016r.).

¹¹⁶ Raport Polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z aktywności Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015, s. 14

¹¹⁷ Raport Polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z aktywności Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015, s. 29-30.

Warto zauważyć, że w Polsce osadzenie stanowi znaczną liczbę wszystkich wniosków i skarg. Zgodnie z uaktualnionym raportem z wykonania, liczba skarg rozpatrzonych w okresie od 2012-2014 r. przez organy Służby Więziennej w kwestii samej opieki medycznej wyniosła 22259. Z tej liczby tylko 167 skarg zostało uznane za zasadne (w 3278 przypadkach były przedstawiane wyjaśnienia i informacje).¹¹⁸

Listy otrzymywane od osadzonych często prowadzą do interwencji HFPC u władz jednostki penitencjarnej.

W 2015 roku HFPR interweniowała w indywidualnej sprawie Pana X.Y., który porusza się na wózku inwalidzkim (jest sparaliżowany od pasa w dół, a także cierpi na kilka innych schorzeń, m.in. epilepsję pourazową i cukrzycę). Ze względu na swój stan zdrowia potrzebuje pomocy w prawie każdej aktywności życia codziennego: mycie, korzystanie z toalety itp. Jedynym wsparciem udzielonym przez władze więzienne Panu X.Y. było przeszkolenie współosadzonego w udzielaniu pomocy osobie niepełnosprawnej. Sama ta sytuacja stwarza obawy w świetle orzecznictwa ETPCz. Niemniej jednak, Pan X.Y. był pozbawiony nawet tej pomocy ze względu na hospitalizację wyżej wspomnianego współwięźnia. Pan X.Y. przez wiele godzin pozostawał osamotniony, bez żadnej pomocy czy wsparcia – był to problem szczególnie ze względu na niemożność utrzymania prawidłowej higieny (ze względu na paraliż zwieracza).

Kolejna interwencja HFPC dotyczyła sprawy Pana A.K. – osadzonego po amputacji nogi. 24 września 2015 roku został poinformowany, że powinien odebrać paczkę z telewizorem z więziennego magazynu. W celu odebrania paczki z magazynu Pan A.K. złożył wniosek do oddziału szpitalnego o dostarczenie mu wózka inwalidzkiego. Oddział odrzucił wniosek bez podania żadnego uzasadnienia. Z tego względu Pan A.K. potrzebował pomocy współosadzonych, by przetransportować paczkę. HFPC wystosowała zapytanie do władz zakładu o wyjaśnienie sytuacji. Dyrektor aresztu śledczego uznał, że zachowanie oddziału szpitalnego było zgodne z przepisami prawa. Argumentował, że oddział szpitalny nie jest objęty prawem krajowym¹¹⁹, które zezwala na dystrybuowanie sprzętu ortopedycznego osadzonym. Stwierdził także, że proteza Pana A.K. funkcjonowała prawidłowo i nic nie wskazywało na to, że potrzebował on kul tokciowych czy też wózka inwalidzkiego.

W opinii HFPR, takie sytuacje są kolejnym dowodem na to, że osoby niepełnosprawne fizycznie funkcjonujące w jednostkach penitencjarnych mogą borykać się z niepotrzebnymi barierami każdego dnia.

6. Niewystarczające środki finansowe dla Krajowego Mechanizmu Prewencji

W Uaktualnionym Raporcie z Wykonania sporządzonym przez Polskie władze 21 czerwca 2016 r. istnieje oddzielna część poświęcona Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich:

¹¹⁸ Uaktualniony raport z wykonania przedłożony 21 czerwca 2016r. Komunikacja polskich władz dotycząca grupy spraw *Kaprykowski*. (DH-DD[2016] 790) s. 14.

¹¹⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie warunków i sposobu zaopatrzenia osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych w protezy, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. (Dz. U. z 2003 roku. poz. 1986).

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich funkcjonuje specjalny wydział, który zajmuje się sprawami osób tymczasowo aresztowanych i odbywających karę pozbawienia wolności. Działa on także, jako Krajowy Mechanizm Prewencji (dalej KMP) w rozumieniu Protokołu Fakultatywnego do Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT). Oznacza to, że jest on aktywnie zaangażowany w wizytowanie więzień. Wygląda na to, że w 2010 r. 18% spraw, w których wydział był proszony o działanie dotyczyło warunków bytowych, a 11% opieki medycznej. W tych sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich nie może wydawać wiążących decyzji, które unieważniłyby postanowienia władz więziennych i medycznych.¹²⁰

Znaczenie działań Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w kompetencji Krajowego Mechanizmu Prewencji jest w opinii HFPC nadrzędne i niekwestionowane.

Biorąc pod uwagę powyższe, chcielibyśmy zwrócić uwagę Komitetu Ministrów na fakt, że pomimo zwiększających się potrzeb, budżet Biura Rzecznika Praw Obywatelskich został ograniczony. Zgodnie z corocznym raportem finansowym na funkcjonowanie Krajowego Mechanizmu Prewencji w 2015 roku została przeznaczona kwota 3049 507 00 złotych. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich przewidziało, że potrzeby Biura się zwiększą i wydatki będą o 7 milionów wyższe niż w 2015 roku. Co więcej, ogólny budżet instytucji został zmniejszony.¹²¹ Jest to szczególnie problematyczne ze względu na fakt, iż zespół Krajowego Mechanizmu Prewencji w 2015 r. faktycznie składał się z 8-9 osób (część członków zespołu była na urlopiach długoterminowych).

HFPC jest przekonana, że zmniejszenie budżetu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich może dotkliwie utrudnić skuteczne funkcjonowanie Krajowego Mechanizmu Prewencji w Polsce. W rezultacie może to doprowadzić do wystąpienia problemów podobnych do tych, zauważonych w wyroku w sprawie *D.G. przeciwko Polsce*.

7. Wnioski i rekomendacje

Mając na uwagę powyższą argumentację, HFPC wnioskuje do Komitetu Ministrów o kontynuowanie skrupulatnego nadzoru w grupie spraw *Kaprykowski*, włączając w to nadzór nad wykonaniem wyroku w sprawie *D.G.* W naszej opinii środki generalne przedsięwzięte przez polskie władze (opisane między innymi w Uaktualnionym Raporcie z Wykonania) są obiecujące, ale niewystarczające, by ograniczyć możliwość dalszych naruszeń Konwencji, podobnych do tych stwierdzonych w wyroku w sprawie *D.G p. Polsce*.

Polskie władze powinny na podstawie zasady niedyskryminacji, poszanowania godności ludzkiej oraz zakazu niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, zaopatrzyć osadzonych niepełnosprawnych fizycznie w podstawowe pomieszczenia, w tym nieograniczony dostęp do urządzeń sanitarnych, odpowiedniej opieki medycznej, niezbędnej

¹²⁰ Uaktualniony Raport z Wykonania przedłożony 21 czerwca 2016r. Komunikacja polskich władz dotycząca grupy spraw *Kaprykowski*. (DH-DD[2016] 790) s. 15.

¹²¹ Oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich z 28 stycznia 2016 roku dotyczące zmniejszenia budżetu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/oswiadczenie-rpo-zmniejszenie-budzetu-rzecznika-praw-obywatelskich-dotknie-obywateli> (data dostępu: 31 sierpnia 2016r.).

rehabilitacji, możliwości przemieszczania się i opuszczania celi bez potrzeby wsparcia współosadzonych. Trzeba również podkreślić, że zauważone powyżej problemy mogą być postrzegane z perspektywy wykonywania zobowiązań wynikających z Artykułu 15 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

W opinii HFPC, w celu pełnego wykonania wyroku w sprawie *D.G. przeciwko Polsce* polskie władze powinny:

- Zintensyfikować wysiłki na rzecz zapewniania dostosowanego środowiska mieszkalnego dla osób niepełnosprawnych fizycznie w jednostkach penitencjarnych;
- Zorganizować dedykowane szkolenia dla całego personelu Służby Więziennej, które miałyby na celu podniesienie świadomości o potrzebach osób niepełnosprawnych;
- Zapewnić odpowiednie środki finansowe Krajowemu Mechanizmowi Prewencji

Wierzymy, że ta pisemna komunikacja będzie użyteczna przy realizacji zadań Komitetu Ministrów, zdefiniowanych w Artykule 46 § 2 Konwencji.

b. Odpowiedź Rządu z dnia 6 września 2016 r.

W odpowiedzi na komunikację Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (zwaną dalej HFPC) w sprawie wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *D.G. przeciwko Polsce* należącej do grupy spraw *Kaprykowski przeciwko Polsce*, chciałabym przedstawić następujące komentarze przygotowane na podstawie informacji przekazanych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej.

1. Domniemany przez HFPC brak odpowiedniego środowiska i zaplecza technicznego dla osób niepełnosprawnych fizycznie

Od wielu lat Służba Więzienna systematycznie wykonuje prace inwestycyjno-renowacyjne mające na celu poprawienie warunków życia osadzonych w jednostkach penitencjarnych w tym, w szczególności osób niepełnosprawnych. Prace te uwzględniają budowę nowych obiektów bez barier architektonicznych oraz usuwanie ich w istniejących już pomieszczeniach.

Wszystkie nowe obiekty są konstruowane mając na względzie poprawę jakości życia osadzonych niepełnosprawnych zgodnie z artykułem 5 ust. 1 pkt. 4 *Ustawy o Prawie Budowlanym z dnia 7 lipca 1994 r.* oraz zasadami *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2002 r. nr 75 poz. 690 z późn. zm.). W tym kontekście należy zauważyć, że w każdym z nowo wybudowanych budynków tworzy się pomieszczenia dla osób niepełnosprawnych. Ponadto, funkcjonariusze Służby Więziennej kierując się postawą humanitarną dokonują starań wychodzących nawet poza wyżej wymienione przepisy w celu zminimalizowania niewygód osadzonych niepełnosprawnych.

W latach 2013 – 2015 jednostki organizacyjne Służby Więziennej podjęły liczne działania mające na celu zlikwidowanie architektonicznych barier w już istniejących obiektach.

Prace te dotyczą między innymi: przystosowania kącików sanitarnych, poszerzenia otworów drzwiowych z wymianą drzwi, likwidacji progów, różnic w poziomie podłóg (w tym także zabezpieczenia antypoślizgowe), przystosowywanie celi mieszkalnej wraz z sanitariatem, instalowania poręczy i wind (platform) dla wózków inwalidzkich, przystosowywania cel dla potrzeb osób niepełnosprawnych i tworzenia miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych.

W 2013 roku prace tego typu zostały wykonane w 38 jednostkach penitencjarnych. Ponadto, w 2013 roku zostały stworzone nowe pomieszczenia przystosowane dla osób niepełnosprawnych, m.in.: sala wizyt w Zakładzie Karnym w Braniewie, pawilon mieszkalny typu zamkniętego, budynki administracyjne (z dostępem dla osób niepełnosprawnych) w Zakładzie Karnym w Hrubieszowie, powiększenie Zakładu Karnego w Przywarach.

W 2014 roku prace miały na celu zlikwidowanie barier architektonicznych w istniejących już oddziałach 59 jednostek penitencjarnych. Ponadto, w 2014 r. zostały stworzone nowe pomieszczenia przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, wśród nich: budowa śluzy wjazdowej w Zakładzie Karnym w Braniewie, rekonstrukcja łaźni w Kłodzkim Zakładzie Karnym.

W 2015 roku prace skupiły się na usunięciu architektonicznych barier w istniejących już pomieszczeniach 49 jednostek penitencjarnych. Ponadto, w 2015 roku zostały stworzone nowe pomieszczenia przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, wśród nich: pawilon penitencjarny oraz sala wizyt dla osadzonych w Areszcie Śledczym w Hajnówce oraz budynek administracji (z dostępem dla osób niepełnosprawnych) w Zakładzie Karnym w Głubczycach.

Ponadto, w celu poprawy przystosowania obiektów penitencjarnych skontrolowanych przez Krajowy Mechanizm Prewencji (*dalej KMP*) do potrzeb osób niepełnosprawnych, poniższe jednostki penitencjarne podjęły różne działania:

- Areszt Śledczy w Starogardzie Gdańskim rozpoczął budowę nowej jednostki ambulatoryjnej przystosowanej do potrzeb osób niepełnosprawnych. Zakończenie budowy planowane jest na koniec 2017 roku,
- Areszt Śledczy w Grójcu rozpoczął prace mające na celu przystosowanie ambulatoriów do potrzeb osób niepełnosprawnych, prace konstrukcyjne mają zostać sfinalizowane przed końcem 2016 roku,
- Areszt Śledczy w Opolu – prace wskazane przez KMP będą ukończone do końca listopada 2016,
- Areszt Śledczy w Radomiu – ambulatoria zostały zaadoptowane do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- Zakład Karny w Gębarzewie – cele mieszkalne i jednostki sanitarne zostały już przystosowane dla osób niepełnosprawnych.

2. Problemy związane z brakiem odpowiedniego wykształcenia funkcjonariuszy służby więziennej i pozostały ośrodków detencyjnych

Służba Więzienna nie może zgodzić się ze stanowiskiem HFPC mówiącym o braku odpowiedniego szkolenia funkcjonariuszy służby więziennej. Odnosząc się do tej kwestii,

Służba Więzienna chciałaby przypomnieć, że sprawy związane z prawem do odpowiedniej opieki medycznej osadzonych są zawarte w programie zarówno zawodowych jak i specjalistach szkoleń personelu. Więcej informacji na ten temat można znaleźć w Raporcie z Wykonania wyroków z grupy spraw *Kaprykowski przeciwko Polsce* z dnia 21 czerwca 2016r.

3. Skargi i listy skierowane przez osadzonych do HFPC

W 2015 roku władze Służby Więziennej rozpatrzyły 7754 skargi dotyczące opieki medycznej, z których opowiedziały wraz z wyjaśnieniami na 1018. 80 skarg zostało uznanych za zasadne. W tym kontekście Służba Więzienna pragnie podkreślić, że wszystkie skargi dotyczące opieki medycznej w jednostkach penitencjarnych, niezależnie od podjętej w ich sprawie decyzji pozostają w ciągłym interesie Służby Więziennej.

Skargi dotyczące osób pozbawionych wolności są rozpatrywane osobno, zgodnie z procedurą zawartą w *Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych*. W kwestii uzasadnionych skarg władze Służby Więziennej podejmą należyte środki naprawcze i dyscyplinarne, a jeśli zajdzie taka potrzeba, rozwiązania instytucjonalne.

4. Niewystarczające środki finansowe na działania Krajowego Mechanizmu Prewencji

W Opinii Rządu problem niewystarczających środków finansowych Rzecznika Praw Obywatelskich i KMP nie jest związany z kwestią dotyczącą wykonania wyroku w sprawie *D.G. przeciwko Polsce* należącego do grupy spraw *Kaprykowski przeciwko Polsce*.

5. Wnioski

Rząd chciałby przypomnieć wszystkie środki, systematycznie podejmowane przez różne polskie władze zgodnie z orzeczeniami Trybunału w grupie spraw *Kaprykowski przeciwko Polsce*, decyzjami Komitetu Ministrów oraz wskazówkami Sekcji Wykonywania Wyroków.

Wszystkie te działania były przedstawione w szczegółowym Raporcie z Wykonania wyroków w grupie spraw *Kaprykowski przeciwko Polsce* z dnia 21 czerwca 2016.

Rząd jest głęboko przekonany, że wszystkie podjęte środki przyniosą spodziewane rezultaty, a ten pozytywny trend został zauważony przez sam Trybunał w kilku wyrokach, w których nie stwierdzono nienaruszeń dotyczących tego problemu (W sprawach: *Hajol p. Polsce* 1127/06, wyrok z dnia 02/03/2010, *Kulikowski p. Polsce* Nr 2 16831/07, wyrok z dnia 09/10/2012, *Zarzycki p. Polsce* 15351/03, wyrok z dnia 12/03/2013, *Stettner p. Polsce* 38510/06, wyrok z dnia 24/03/2015, *Rywin p. Polsce* 6091/06, wyrok z dnia 18/02/2016) oraz decyzje o niedopuszczalności (*Turzynski p. Polsce* 61254/09, decyzja z dnia 17/04/2012, *Szwed-Wojtowicz p. Polsce* 48369/09, decyzja z dnia 21/04/2015 oraz *Sławomir Musiał p. Polsce* 27426/13, decyzja z 24/11/2015).

Rząd chciałby również podkreślić swoje ogólne zobowiązanie, zawarte w Raporcie z Wykonania wyroków grupy spraw *Kaprykowski p. Polsce* do kontynuowania wysiłków

mających na celu dalszą poprawę warunków aresztowania w polskich jednostkach penitencjarnych, biorąc pod uwagę międzynarodowe standardy, w szczególności te ustanowione przez Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT).

Odnosząc się do powyższego Rząd wierzy, że wszystkie podejmowane przedsięwzięcia, wysiłki i środki będą wystarczające, by stwierdzić, że Polska wypełnia swoje zobowiązania wynikające z Artykułu 46 § 1 Konwencji w odniesieniu do naruszenia Artykułu 3 Konwencji, oraz, że pozwoli to Komitetowi Ministrów na zakończenie kontroli nad wykonywaniem wyroków w powyższej grupie spraw.

8. Komunikacja Centrum Praw Reprodukcyjnych w sprawie wykonania wyroku *R.R. p. Polsce* (skarga nr 27617/04) z 2 września 2016 r.

a. Treść komunikacji

I. Wstęp

Zgodnie z Regułą 9 rozdział 2 Regulaminu Komitetu Ministrów dot. nadzoru nad wykonaniem wyroków i ugód, Centrum Praw Reprodukcyjnych¹²² oraz Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny¹²³ niniejszym przedkładają dalsze informacje nt. wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: Trybunał) ws. *R.R. p. Polsce*.¹²⁴

W niniejszej komunikacji chcielibyśmy poruszyć następujące kwestie:

- Wniosku o przeniesienie nadzoru nad wykonaniem wyroku przez Komitet Ministrów do procedury wzmocnionej (część II)
- Wzrastającego zaniepokojenia odnośnie odmowy opieki medycznej na podstawie klauzuli sumienia (część III)
- Trwającego zaniepokojenia odnośnie istniejącego systemu sprzeciwu (część IV).

II. Wniosek o przeniesienie do wzmocnionej procedury nadzoru

Od ostatniego rządowego raportu z dnia 7 maja 2015 r. miały miejsce pewne prawne i polityczne wydarzenia, które skutecznie uniemożliwiły implementację wyroku *R.R. p. Polsce*.

¹²² Prawnicy z Federacji na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny oraz Centrum Praw Reprodukcyjnych reprezentowali skarżącą w sprawie *R.R. p. Polsce*. Centrum Praw Reprodukcyjnych jest międzynarodową organizacją pozarządową zajmującą się wspieraniem na drodze prawnej, mającą na celu poszerzanie wolności prokreacyjnej jako podstawowego prawa człowieka, do którego ochrony, przestrzegania i realizacji zobowiązane są wszystkie rządy.

¹²³ Federacja na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny jest organizacją pozarządową z siedzibą w Polsce, która pracuje lokalnie, regionalnie i międzynarodowo w obszarze poszerzania wolności prokreacyjnej kobiet poprzez monitoring, wsparcie prawne i działalność edukacyjną oraz prowadzenie spraw precedensowych przed sądami krajowymi i międzynarodowymi.

¹²⁴ *R.R. p. Polsce*, Nr 27617/04 ETPC (2011). Trybunał wydał wyrok w sprawie *R.R. p. Polsce* w dniu 26 maja 2011 r. i wyrok ten stał się ostateczny w dniu 28 listopada 2011 r. Po raz pierwszy Trybunał uznał, że niezapewnienie kobiecie przez państwo terminowego dostępu do genetycznych badań prenatalnych i informacji, w celu umożliwienia jej podjęcia świadomej decyzji w przedmiocie ciąży, stanowiło niehumanitarne i poniżające traktowanie, sprzeczne z artykułem 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Trybunał ponadto uznał, że niezapewnienie przez państwo skutecznej procedury umożliwiającej kobiecie dostęp do zgodnego z prawem przerwania ciąży stanowiło naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i było niezgodne z artykułem 8 Konwencji. Trybunał ponadto uznał, że prawne ograniczenia przerywania ciąży w Polsce oraz ryzyko postępowania karnego mają na lekarzy „efekt mrożący” oraz przyjął, że ramy prawne powinny zostać skonstruowane w sposób zmniejszający ów efekt.

W związku z powyższym, z powodów wymienionych poniżej, zwracamy się z wnioskiem do Komitetu Ministrów o przeniesienie nadzoru nad wykonaniem ww. wyroku ze standardowej procedury do wzmocnionej procedury, jak zostało to przewidziane na podstawie dwuścieżkowego systemu nadzoru nad wykonaniem orzeczeń i decyzji Trybunału.¹²⁵

(i) *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z października 2015 r.*

W dniu 7 października 2015 r., polski Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie zainicjowanej przez Naczelną Radę Lekarską, w której Rada twierdziła, że obowiązek odesłania nałożony na lekarzy odmawiających przeprowadzenia legalnej aborcji na podstawie klauzuli sumienia był niezgodny z Konstytucją.¹²⁶

Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie na korzyść Naczelnej Rady Lekarskiej, w którym stwierdził, że nakładanie na lekarzy obowiązku wskazania pacjentkom chcącym przeprowadzić legalną aborcję innego lekarza lub innego podmiotu leczniczego, jest sprzeczne z ochroną zagwarantowaną w Konstytucji przez prawo do wolności myśli, sumienia i religii.

Jak zostało szczegółowo wskazane w części III poniżej, wyrok ten ma szereg niekorzystnych konsekwencji dla kobiet w Polsce, które poszukują dostępu do zabiegu legalnej aborcji oraz bezpośrednio utrudnia wykonanie wyroku Trybunału w sprawie *R.R. p. Polsce*. Stał się on również przedmiotem zaniepokojenia Komisarza Praw Człowieka Rady Europy wyrażonego w jego ostatnio wydanym raporcie z wizyty w Polsce w lutym w 2016 r.¹²⁷

(ii) *Wygaśnięcie legislacyjnych prac nad projektem reform*

W dniu 1 czerwca 2015 r. poprzedni polski rząd opublikował projekt legislacyjnych zmian w *ustawie z 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*,¹²⁸ które zgodnie z raportem z dnia 7 maja 2015, miały na celu realizację wyroków *R.R. p. Polsce* i *Tysiąc p. Polsce*.¹²⁹

Jednak prace nad propozycjami legislacyjnymi wygasły po wyborach z dnia 25 października 2015 r., w których partia Prawo i Sprawiedliwość uzyskała większość parlamentarną i została wybrana do Rządu. Zgodnie z polską „zasadą dyskontynuacji prac parlamentu”, kadencja Sejmu kończy się po wyborach powszechnych i wszystkie sprawy uznaje się za zakończone niezależnie od etapu procedury, a w konsekwencji nie są one przedkładane pod obrady Sejmu nowej kadencji. W związku z tym propozycje zmian legislacyjnych w *ustawie z 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* wygasły

¹²⁵ Nadzór nad wykonywaniem wyroków i decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: realizacja Planu Działania z Interlaken – Rodzaje systemów podwójnej ścieżki nadzoru, dokument nr CM/Inf/DH(2010)37, akapit 24, dostępny na stronie https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804a327f

¹²⁶ Polski Trybunał Konstytucyjny, sprawa nr 12/14, dostępna na stronie <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/6917-prawo-do-odmowy-wykonania-swadczenia-zdrowotnego-niezgodnego-z-sumieniem/>

¹²⁷ Rada Europy, Raport Nilsa Muiżnieksa, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, z wizyty w Polsce w dniach od 9 do 12 lutego 2016 r., str. 36, dostępny na stronie <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806db712>

¹²⁸ Projekt z dnia 1.06.2015 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw.

¹²⁹ Zob. DH-DD(2015)506, Komentarze polskiego Rządu na temat komunikacji przesłanej do Komitetu Ministrów Rady Europy przez Centrum Praw Reprodukcyjnych oraz Federację na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny na temat wykonywania wyroku w sprawie *R.R. p. Polsce*, z dnia 7 maja 2015 r., dostępne na stronie https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804ada03 [dalej „komentarze Rządu Polski”]; zob. także *Tysiąc p. Polsce*, nr 5410/03, ETPC (2007).

z chwilą, gdy Parlament nowej kadencji rozpoczął obrady w dniu 12 listopada 2015 r. W dniu 4 marca 2016 r. Rzecznik Praw Pacjenta wysłał list do Ministra Zdrowia, w którym prosił o przedłożenie Parlamentowi wygasłego projektu zmiany *ustawy z 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* w celu dokonania przeglądu.¹³⁰ Minister Zdrowia nie odpowiedział jeszcze na tę prośbę, nie ma również żadnych nowych propozycji zmian legislacyjnych mających na celu wykonanie wyroku Trybunału w sprawie *R.R. p. Polsce*.

(iii) *Złożony projekt mający na celu wprowadzenie całkowitego zakazu aborcji*

W ciągu ostatnich miesięcy antyaborcyjna organizacja zapoczątkowała inicjatywę mającą na celu wprowadzenie całkowitego zakazu aborcji w prawie polskim oraz wprowadzenie kar do 5 lat pozbawienia wolności dla każdego, kto przeprowadzi zabieg aborcji. Marszałek Sejmu zakwalifikował projekt jako obywatelską inicjatywę legislacyjną i uznał, że koordynująca inicjatywę organizacja zebrała wymaganą liczbę podpisów w celu przedłożenia pod obrady Sejmu. W dniu 5 lipca 2016 r. projekt ustawy został przedłożony pod obrady Sejmu,¹³¹ a pierwsze czytanie projektu ustawy musi odbyć się w ciągu trzech miesięcy. Pomimo że inicjatywa obywatelska mająca na celu zwiększenie dostępu kobiet do aborcji rozwinęła się od tego czasu,¹³² poważne zaniepokojenie budzi propozycja zakazu aborcji, w szczególności biorąc pod uwagę, że rządząca partia Prawo i Sprawiedliwość sygnalizowała wcześniej, że popiera ograniczenie stosowania aborcji.

III. Odmowy wykonania świadczeń zdrowotnych z powołaniem na klauzulę sumienia nadal poważnie utrudniają kobietom w Polsce dostęp na czas do usług medycznych

W sprawie *R.R. p. Polsce* Trybunał stwierdził, że tam gdzie państwo dopuściło możliwość odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego z powołaniem na klauzulę sumienia, musi zapewnić adekwatny system i procedury, aby zapewnić, że nie utrudni to kobietom dostępu do legalnych świadczeń w zakresie zdrowia prokreacyjnego. W tym kontekście skuteczne działania Rządu w celu zagwarantowania, że odmowa świadczenia zdrowotnego przez lekarzy na podstawie klauzuli sumienia nie utrudni dostępu kobiet do legalnych świadczeń w zakresie zdrowia prokreacyjnego wymaga zarówno solidnych ram prawnych regulujących formę odmowy, jak i środków egzekwowania przez władze krajowe przestrzegania przez lekarzy odpowiednich przepisów i procedur, jak również zapobiegania takim sytuacjom i karania już zaistniałych.

Jednakże, jak przedstawiono poniżej, szereg braków w polskim ustawodawstwie oraz brak odpowiedniego trybu egzekwowania przepisów przez polskie władze oznacza, że odmowy świadczenia zdrowotnego na podstawie klauzuli sumienia nadal stanowią poważną przeszkodę w dostępie kobiet do legalnej opieki zdrowotnej w zakresie prokreacji w Polsce.

¹³⁰ List Rzecznika Praw Pacjenta do Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 maja 2016 r., dostępny na stronie http://www.bpp.gov.pl/gfx/bpp/userfiles/public/bip/wystapienia_rzecznika/skan_pisma_04.03.2016_r.pdf

¹³¹ Zgodnie z procedurą wnoszenia projektów ustaw w ramach tak zwanej inicjatywy obywatelskiej, ocenie polskiego Sejmu podlegają projekty ustaw, dla których pisemne poparcie wyraziło co najmniej 100.000 osób.

¹³² W dniu 11 maja 2016 r. Marszałek Sejmu zarejestrował komitet obywatelski „Ratujmy Kobiety”, który proponuje projekt ustawy legalizujący aborcję do ukończenia 12 tygodnia ciąży i zapewnia dostęp do antykoncepcji i dostęp do kompleksowej edukacji seksualnej. Komitet zebrał 215 000 podpisów i w dniu 25 sierpnia 2016 r. Marszałek Sejmu zdecydował, że czytanie projektu ustawy odbędzie się na posiedzeniu Sejmu w ciągu trzech miesięcy.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z października 2015 r.

Niedawny wyrok Trybunału Konstytucyjnego poważnie zaostroża trudności, na jakie napotykały kobiety w Polsce w dostępie do legalnych zabiegów aborcji. Pod względem prawnym wyrok uznał za niezgodny z Konstytucją poprzedni wymóg prawny określony w art. 39 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, w zakresie, w jakim nakładały na lekarzy powołujących się na klauzulę sumienia obowiązek skierowania kobiety do innego lekarza.¹³³

Zapewnienie skutecznego systemu odwoławczego jest podstawą systemu gwarantującego kobietom, iż dostęp do legalnych świadczeń w zakresie zdrowia prokreacyjnego nie jest zagrożony przez odmowy lekarzy wykonania świadczenia ze względu na klauzulę sumienia. Jednak w wyniku niedawnego orzeczenia od lekarzy w Polsce, którzy odmawiają wykonania legalnych zabiegów aborcji na podstawie klauzuli sumienia, nie wymaga się już, aby skierowali kobiety do innego lekarza lub placówki medycznej.¹³⁴

Orzeczenie znoszące obowiązek wskazania lekarza mogącego wykonać świadczenie zdrowotne jest sprzeczne z ustanowionymi etycznymi standardami medycznymi, zaleceniami Komitetu Bioetycznego Państwowej Akademii Nauk oraz wytycznymi Światowej Organizacji Zdrowia.¹³⁵ W związku z tym jego skutki będą miały poważne konsekwencje dla dostępu kobiet do legalnej aborcji oraz informacji w Polsce oraz są sprzeczne z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *R.R. p. Polsce*, które stwierdza, że w przypadku gdy państwa zezwalają na odmowę udzielenia świadczenia zdrowotnego ze względu na klauzulę sumienia, muszą wprowadzić odpowiednie systemy i procedury w celu zapewnienia, że takie odmowy nie zagrażają dostępowi kobiet do legalnych świadczeń w zakresie zdrowia prokreacyjnego.¹³⁶

Dominujące braki w regulacji dotyczącej odmowy świadczenia zdrowotnego na podstawie klauzuli sumienia

Nawet przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego i zniesieniem obowiązku wskazania kobiecie innego lekarza bądź placówki, widoczne były poważne braki regulacyjne i organizacyjne w zakresie odmowy świadczenia zdrowotnego ze względu na klauzulę sumienia, uniemożliwiające wykonanie wyroku *R.R. p. Polsce*. W raporcie z dnia 7 maja 2015 r. Rząd wskazał na szereg projektowanych środków legislacyjnych, które miały

¹³³ Polski Trybunał Konstytucyjny, sprawa nr [K] 12/14, dostępna na: <http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/8602-prawo-do-odmowy-wykonania-swadczenia-zdrowotnego-niezgodnego-z-sumieniem/>.

¹³⁴ Trybunał postanowił, że ustawodawca powinien wdrożyć mechanizmy, dzięki którym kobiety będą miały dostęp do informacji o tym, gdzie mogą uzyskać świadczenia aborcyjne. Jednakże nawet jeśli taki mechanizm miał być wprowadzony, nie mógłby on zastąpić lekarskiego obowiązku do wydania skierowania, które poza funkcją informacyjną, służy ponadto wielu innym celom.

¹³⁵ Zob. Komitet Bioetyki Państwowej Akademii Nauk, nr 4/2013, 12 listopada 2013 [dalej: Komitet Bioetyki Państwowej Akademii Nauk, nr 4/2013], dostępny (w języku polskim) na <http://www.bioetyka.pan.pl/images/stories/Pliki/Stanowisko%20KB%20nr%204-2013.pdf>; Światowa Organizacja Zdrowia, Bezpieczna Aborcja: Wskazówki dla Systemów Zdrowotnych co do kwestii technicznych i polityki 95 (2d, wyd. 2012); Międzynarodowa Federacja Ginekologii i Położnictwa (FIGO), Zalecenie nt. „Klauzuli Sumienia” (2006), dostępne na: <http://www.figo.org/sites/default/files/uploads/OurWork/2006%20Resolution%20on%20Conscientious%20Objection.pdf>; FIGO, Wskazówki Etyczne co do Klauzuli Sumienia, w: Kwestie Etyczne w Położnictwie i Ginekologii 25 (2012), dostępne na: <https://www.glowm.com/pdf/English%20Ethical%20Issues%20in%20Obstetrics%20and%20Gynecology.pdf>.

¹³⁶ Ponadto, oprócz uchylecia obowiązku skierowania do innego lekarza lub placówki medycznej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obowiązek wykonania zgodnego z prawem świadczenia w zakresie zdrowia prokreacyjnego w „przypadkach niecierpiących zwłoki” za niezgodny z Konstytucją.

wyeliminować powyższe braki. Jak przedstawiono w sekcji II, dotychczasowe prace nad projektami legislacyjnymi wygasły. Jednakże nawet jeśli pozostałyby one w mocy, nie byłyby one wystarczające do wykonania orzeczenia Trybunału w sprawie *R.R. p. Polsce* i usunięcia następujących braków:

- (i) **Brak jasności prawnej:** Obecne przepisy nie precyzują, czy w przypadku badań diagnostycznych (w tym badań prenatalnych) nie można odmówić ich świadczenia ze względu na klauzulę sumienia; bądź iż brak opinii lekarskiej nie może być uzasadniony względami sumienia. Chociaż kwestie te były przedmiotem wytycznych Polskiego Komitetu Bioetyki z 2013 r., to wytyczne nie mają statusu prawnego i są jedynie niewiążącymi zaleceniami dla lekarzy w Polsce. Obecnie obowiązujące przepisy prawa nie precyzują również, że tylko indywidualni lekarze, a nie instytucje opieki zdrowotnej, mogą odmówić świadczenia ze względu na klauzulę sumienia. Chociaż wydaje się, że taka jest powszechna interpretacja art. 39 *ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry*,¹³⁷ nie jest to jasno sprecyzowane w przepisie. Tak ważna kwestia nie powinna być pozostawiona interpretacji, lecz należy ją jasno określić w przepisach prawa. Ma to decydujące znaczenie biorąc pod uwagę, że instytucjonalne odmowy wykonania świadczeń zdrowotnych mają miejsce w Polsce.¹³⁸
- (ii) **Nieegzekwowanie prawa:** Obecnie nie istnieją skuteczne procedury lub mechanizmy zapewniające przestrzeganie przez lekarzy ich obowiązków wynikających z ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, gdy odmawiają świadczenia zdrowotnego ze względu na klauzulę sumienia. Organy państwowe nie podjęły skutecznych środków w celu wyegzekwowania przestrzegania prawa i sankcjonowania naruszeń ustawy, a niezgodność z prawem wydaje się szeroko rozpowszechniona. W raporcie z dnia 7 maja 2015 r. Rząd sugeruje, że kilka polskich szpitali odmówiło wykonania świadczeń aborcyjnych. Powyższe stoi w sprzeczności z poglądem Rządu, że przepisy prawa nie pozwalają na instytucjonalną odmowę świadczenia zdrowotnego ze względu na klauzulę sumienia.¹³⁹ Jednocześnie, Rząd zauważa, że na instytucje może być nałożona grzywna za brak wykonania świadczenia zdrowotnego,¹⁴⁰ ale nie dostarczono żadnych informacji na temat liczby nałożonych grzywien lub czy grzywny doprowadziły do zmiany praktyki

¹³⁷ Komentarz Rządu polskiego, zob. przyp. 8, str. 7.

¹³⁸ Na przykład, na początku 2014 r. po zbadaniu kobiety w ciąży zdiagnozowano u niej letalną wadę wrodzoną (amencephaly). Zgodnie z prawem polskim kwalifikowało ją to do legalnej aborcji i jej lekarz starał się o pozwolenie od dyrektora szpitala, aby wykonać aborcję. Jednakże dyrektor nie udzielił pozwolenia, powołując się na klauzulę sumienia oraz wydał polecenie pracownikom w szpitalu, aby nie wykonywali zabiegu. Nie odesłał pacjentki, która była w dwudziestym drugim tygodniu ciąży, do innego szpitala lub lekarza, zgodnie z prawem obowiązującym w danym czasie, ani nie poinformował jej o tym, że aborcja będzie nielegalna po dwudziestym czwartym tygodniu ciąży. Przeprowadzał niepotrzebne badania prenatalne, dopóki kobieta nie przekroczyła terminu, do którego było możliwe wykonanie zabiegu legalnej aborcji. W rezultacie kobiecie nie pozostawiono innej możliwości, jak donoszenie ciąży i urodzenie dziecka, które zmarło w ciągu tygodnia. W konsekwencji dyrektor szpitala został zwolniony ze stanowiska dyrektora szpitala, a szpital został ukarany grzywną w wysokości 70 000 PLN (ok. 16 000 EUR) przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Jednakże Naczelna Rada Lekarska umorzyła postępowanie dyscyplinarne przeciwko dyrektorowi szpitali stwierdzając, że nie działał bezprawnie. Osiągnięto taką konkluzję pomimo faktu, że z naruszeniem obowiązującego wówczas prawa lekarz nie odesłał kobiety do innego szpitala lub lekarza oraz rozszerzył odmowę wykonania świadczenia na całą instytucję.

¹³⁹ Komentarz Rządu polskiego, zob. przyp. 8, str. 8.

¹⁴⁰ Grzywna może osiągnąć wysokość 1- 2 % wartości danego świadczenia zdrowotnego. Zob. Komentarz Rządu polskiego, zob. przyp. 8, str. 7.

w szpitalach. Nie jest jasne, w jakim stopniu indywidualni lekarze byli systematycznie pociągani do odpowiedzialności za nieprzestrzeganie odpowiednich przepisów prawa.

- (iii) **Brak obiektywizmu w postępowaniach dyscyplinarnych:** Zgodnie z prawem polskim Naczelna Rada Lekarska jest upoważniona do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciwko lekarzom, którzy mogli działać niezgodnie z prawem odmawiając wykonania świadczenia zdrowotnego ze względu na klauzulę sumienia. Tymczasem stanowisko publiczne Rady w tej sprawie kwestionuje jej bezstronność. Na przykład w 2013 r. Rada wydała oficjalne oświadczenie wyrażające brak zgody na obowiązujący wówczas prawny obowiązek lekarzy odmawiających wykonania świadczenia zdrowotnego ze względu na klauzulę sumienia, aby skierować pacjentów do innego zakładu opieki zdrowotnej.¹⁴¹ Ponadto, Rada złożyła skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego twierdząc, że obowiązek odesłania nałożony na lekarzy był niezgodny z Konstytucją, jak również dążąc do zwiększenia uprawnień lekarzy do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego w zakresie zdrowia prokreacyjnego ze względu na klauzulę sumienia.
- (iv) **Brak skutecznych środków:** w raporcie z dnia 7 maja 2015 r. Rząd przedstawia szereg ogólnych środków prawnych twierdząc, że kobiety mogą z nich skorzystać w sytuacjach, w których lekarze odmawiający wykonania świadczenia ze względu na klauzulę sumienia nie przestrzegali obowiązków proceduralnych.¹⁴² Jednak nie tylko te środki zaradcze nie są dostosowane do sytuacji związanych z odmową wykonania świadczeń zdrowotnych, ale są również *post facto*. Tak jak Trybunał stwierdził w sprawie *Tysiãc p. Polsce*, gdy kobiety szukają dostępu do legalnych świadczeń aborcyjnych, takie *post facto* środki odwoławcze są z natury nieskuteczne, ponieważ nie mogą umożliwić dostępu do legalnych świadczeń aborcyjnych lub zapobiec szkodzie na zdrowiu kobiety.¹⁴³ Rząd zaproponował również w swoim raporcie, że istniejąca procedura rozpatrywania skarg przewidziana w *ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* może być wykorzystana do zakwestionowania odmowy lekarza wykonania świadczenia ze względu na klauzulę sumienia.¹⁴⁴ Jednakże procedura składania skarg w ramach *ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* ma na celu ocenę wiarygodności medycznej opinii lekarza. Jako organ orzekający składa się z lekarzy i jest upoważniony do przeglądu opinii lekarskich i dowodów.¹⁴⁵ Dlatego też nie jest to odpowiedni mechanizm, za pomocą którego można kwestionować odmowę wykonania świadczenia ze względu na klauzulę sumienia, które nie budzą pytań o charakterze medycznym, a zamiast tego dotyczą kwestii prawa i roszczeń prawnych.

¹⁴¹ Stanowisko Nr 74/13/P-VI. Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej, z dnia 6 grudnia 2013 r., w sprawie korzystania z klauzuli sumienia w praktyce lekarskiej [National Board of Doctors, Position No. 74/13 /P-VI, ws. korzystania z klauzuli sumienia w praktyce medycznej (6 grudnia 2013 r.) w jęz. polskim.

¹⁴² Komentarz polskiego Rządu, zob. przyp. 8, str. 7.

¹⁴³ *Tysiãc p. Polsce*, nr 5410/03 ETPCz (2007), para. 118.

¹⁴⁴ Komentarz polskiego Rządu, zob. przyp. 8, str. 8.

¹⁴⁵ Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, art. 32 (2008) dostępna na stronie: http://www.bpp.gov.pl/gfx/bpp/userfiles/public/en_-_wersja_anglojezyczna/ustawa_o_prawach_pacjenta_i_rzpp_w_jezyku_angielskim.pdf

IV. Obowiązująca procedura skargowa dostępna dla kobiet poszukujących dostępu do świadczeń legalnej aborcji pozostaje niewystarczająca

W obu sprawach *R.R. p. Polsce* i *Tysiyc p. Polsce* Trybunał stwierdził, że Polska musi ustanowić skuteczne procedury składania skarg, dzięki którym kobiety będą mogły egzekwować swoje uprawnienia do legalnych świadczeń aborcyjnych we właściwym czasie. Jednakże *ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* oraz przewidziana w niej procedura składania sprzeciwu nie spełnia wymogów skutecznej i terminowej procedury. Pomimo tego, że wygasłe propozycje legislacyjne przedstawione w raporcie Rządu z dnia 7 maja 2015 r. mogły rozwiązać pewne braki, nie byłyby wystarczające do wykonania wyroków *R.R. i Tysiyc*, z następujących powodów:

- (i) **Brak procedury dostosowanej do potrzeb kobiet w ciąży:** Obecna procedura sprzeciwu została wprowadzona w 2008 r. (weszła w życie w maju 2009 r.) i stanowi odpowiedź na orzeczenie Trybunału w sprawie *Tysiyc p. Polsce*,¹⁴⁶ w którym Trybunał stwierdził, że Polska nie zdołała ustanowić terminowej i skutecznej procedury, dzięki której kobiety mogłyby egzekwować swoje prawo do świadczenia legalnej aborcji. Jednakże, zamiast ustanowić procedurę dostosowaną do szczególnych potrzeb kobiet w ciąży, aby zapewnić im terminowe i możliwe do wyegzekwowania decyzje dotyczące zakwalifikowania ich do wykonania legalnych świadczeń aborcyjnych, Polska ustanowiła ogólny mechanizm skarg, który dotyczy wszystkich pacjentów, wszystkich stanów zdrowia i wszystkich procedur medycznych. W raporcie z maja 2015 r. Rząd stwierdził, że ogólny charakter mechanizmu skarg nie zmniejsza jego skuteczności w sytuacji, gdy kobiety w ciąży starają się uzyskać dostęp do legalnych świadczeń w zakresie zdrowia prokreacyjnego.¹⁴⁷ Niemniej jednak prawie żadna kobieta w ciąży nie skorzystała z tej procedury skargowej w celu ustalenia jej prawa do legalnych świadczeń aborcyjnych lub prenatalnych badań genetycznych.¹⁴⁸
- (ii) **Brak procedury na czas:** W obecnej procedurze skargowej termin na wydanie decyzji przez radę lekarską ws. sprzeciwu pacjenta wynosi 30 dni. Te długie ramy czasowe wyraźnie nie spełniają potrzeb kobiet w ciąży, które chcą skorzystać z prawa do legalnych świadczeń aborcyjnych we właściwym czasie, a tym samym nie spełniają wymogów określonych przez Trybunał, aby ustalić terminową procedurę. Jednakże nawet krótsze ramy czasowe wynoszące dziesięć dni, które zostały zaproponowane w poprzednich propozycjach zmian legislacyjnych, nie zapewnią kobietom terminowego środka zaradczego.¹⁴⁹ W przypadku kobiet w

¹⁴⁶ Trybunał w sprawie *Tysiyc p. Polsce* stwierdził naruszenie z powodu nieustanowienia przez Polskę skutecznej procedury rozwiązywania konfliktów lub różnic w opinii między lekarzami, a także między kobietą a lekarzami. Wyrok stał się prawomocny w dniu 24 września 2007 r., a w listopadzie 2008 r. przyjęto nową ustawę o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta wprowadzającą procedurę sprzeciwu. Zob. DH-DD(2011) 248. Komunikacja z Polski dotycząca sprawy *Tysiyc p. Polsce* (nr 5410/03), Sprawozdanie z wykonania. W niniejszym Sprawozdaniu z wykonania Rząd wyraził pogląd, że nowa procedura składania sprzeciwu będzie odpowiadała wymogom wynikającym z wyroku Trybunału. Zob. również DH-DD(2014) 103E 21, Komunikacja z Polski dotycząca sprawy *R.R. p. Polsce* (nr 27617/04), Sprawozdanie z wykonania, str. 4, styczeń 2014 r.

¹⁴⁷ Rząd powołuje się tylko na jedną sprawę w celu poparcia swoich twierdzeń o skuteczności mechanizmu skargowego w takich sytuacjach. Zob. komentarz polskiego Rządu, zob. przyp. 8, str.1.

¹⁴⁸ W 2011 – 2012 r. wniesiono jedną skargę dotyczącą dostępu do aborcji; w 2013 r. wniesiono jedną skargę.

¹⁴⁹ Projektowane zmiany do ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, art. 1 ust. 11 c (zmiany do art. 31 ust. 5 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta).

ciąży nawet dziesięciodniowy termin na otrzymanie decyzji od komisji lekarskiej może pozbawić ich dostępu do świadczeń legalnej aborcji w ustawowym terminie lub, jeśli dochodzą one świadczeń aborcyjnych z powodu zagrożenia dla życia lub zdrowia, mogą zagrozić ich zdrowiu lub życiu. Ponadto kobiety w ciąży w Polsce, znajdujące się w podobnej sytuacji jak w sprawie *R.R. p. Polsce*, mogą stanąć przed koniecznością złożenia co najmniej dwóch osobnych skarg do komisji lekarskiej; Po pierwsze w celu zakwestionowania opinii lekarza o braku zakwalifikowania do odesłania na diagnostyczne badania prenatalne, a po drugie w celu zakwestionowania opinii lekarza, że wyniki badań nie spełniają wymogów do przeprowadzenia zabiegu legalnej aborcji. Zgodnie z obecnymi przepisami prawa takie okoliczności mogą prowadzić do skumulowania czasu oczekiwania do 60 dni, a jeśli zostałyby wprowadzone planowane za poprzedniej kadencji zmiany legislacyjne, mogłyby tylko zredukować potencjalny czas oczekiwania do 20 dni. Dla porównania Słowacja i Czechy nałożyły terminy wynoszące od dwóch do czterech dni na decyzje odwoławcze dotyczące ustaleń medycznych w zakresie aborcji, gwarantując w ten sposób, że decyzje podejmowane są w możliwie najszybszym terminie i w bardzo krótkim czasie. Można to uznać za dobrą praktykę porównawczą w odniesieniu do procedur składania skarg dotyczących dostępu kobiet w ciąży do świadczeń w zakresie zdrowia prokreacyjnego.

- (iii) **Brak procedur wykonawczych:** *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* nie zawiera wytycznych, jak decyzje komisji lekarskiej ws. sprzeciwu będą wykonywane w praktyce. Ustawa przewiduje jedynie, że *kodeks postępowania administracyjnego* nie dotyczy postępowań przed komisją lekarską,¹⁵⁰ ale nie określa alternatywnych procedur. Ten brak jasności jest decydującym niedociągnięciem i oznacza, że kobiety w Polsce, które otrzymały pozytywną decyzję rady lekarskiej stwierdzającą, że zostały zakwalifikowane do zabiegu legalnej aborcji, mogą napotkać trudności przy wykonaniu tej decyzji i uzyskaniu dostępu do świadczeń w praktyce. Proponowane zmiany ustawy za poprzedniej kadencji Sejmu nie rozwiązałyby tej kwestii.¹⁵¹
- (iv) **Brak procedury odwoławczej:** *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* wyklucza możliwość sądowej kontroli decyzji komisji lekarskiej.¹⁵² Oznacza to, że decyzje komisji lekarskiej są ostateczne i nie mogą być zakwestionowane przed sądem. To podważa podstawową zasadę rządów prawa, a także narusza standardową praktykę w innych jurysdykcjach. Proponowane zmiany legislacyjne nie odnosiły się do kwestii tego braku.
- (v) **Brak prawa do pisemnej opinii i informacji:** Polskie prawo nie wymaga, aby lekarze wydawali kobietom w ciąży pisemne potwierdzenie opinii, że nie są one uprawnione do świadczenia legalnej aborcji lub badań prenatalnych. Również nie

¹⁵⁰ Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, zob. przyp. 24, art. 31 ust. 8.

¹⁵¹ Proponowane zmiany nie wyjaśniały, czy decyzja komisji lekarskiej służyłaby jako odesłanie do instytucji medycznej, niezależnie od tego, czy decyzja nakazywałaby lub zlecała określonej instytucji przeprowadzenie wymaganego badania lub świadczenia zdrowotnego, czy też to pacjent miałby obowiązek znalezienia lekarza, który wykonałby wymagane świadczenie. Proponowane zmiany również nie odpowiedziały na pytanie, co się stanie, jeśli pacjenta przyjmie lekarz, który odmówi wykonania wymaganego świadczenia ze względu na sumienie.

¹⁵² Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, zob. przyp. 24, art. 31 ust. 7.

wymaga przekazania kobiecie pisemnej informacji dotyczącej jej prawa do zakwestionowania takiej opinii w drodze procedury odwoławczej. Jednakże powyższe wymagania są najważniejszymi elementami skutecznej procedury, nie tylko w celu zapewnienia, że kobiety są odpowiednio poinformowane o prawie do zakwestionowania opinii lekarskiej, ale także w celu zagwarantowania, że będą miały podstawy, aby to uczynić. W proponowanych zmianach legislacyjnych nie odniesiono się do tej kwestii.

b. Odpowiedź Rządu z dnia 12 września 2016 r.

Nawiązując do pisma złożonego do Komitetu Ministrów Rady Europy w dniu 6 września 2016 r. przez Centrum Praw Reprodukcyjnych oraz Federację na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny dotyczącego wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: Trybunał) w sprawie *R.R. przeciwko Polsce* (nr 27617/04) pragnę przedstawić następujące uwagi przygotowane na podstawie informacji przedstawionej przez Ministerstwo Zdrowia.

Klauzula sumienia

Zgodnie z art. 39 *ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty* (Dz. U. z 2015 r. poz. 464, z późn. zm.) lekarz może powstrzymać się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem, z zastrzeżeniem art. 30 tejże ustawy. Ma jednak obowiązek wskazać realne możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym oraz uzasadnić i odnotować ten fakt w dokumentacji medycznej. Lekarz wykonujący swój zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby ma ponadto obowiązek uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego o możliwości skorzystania z klauzuli sumienia.

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2015 r., (sygn. akt K 12/14) przywołane brzmienie ww. przepisów utraciło jednak w części moc (Dz. U. z 2015 r. poz. 1633).

Na podstawie ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego następujące przepisy utraciły moc:

1. art. 39 zdanie pierwsze w związku z art. 30 *ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty* w zakresie, w jakim nakładały na lekarza obowiązek wykonania niezgodnego z jego sumieniem świadczenia zdrowotnego w „innych przypadkach niecierpiących zwłoki”;
2. art. 39 zdanie pierwsze *ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty* w zakresie, w jakim nakładały na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym.

W związku z powyższym, zgodnie z opinią Ministerstwa Zdrowia, należy podjąć prace nad wypracowaniem uniwersalnego mechanizmu, regulującego generalne zasady postępowania we wszystkich przypadkach, w których lekarz powstrzymuje się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem. Istotnym przy tym jest konieczność z jednej strony zabezpieczenia prawa lekarza do powstrzymania się od wykonania takiego

świadczenia, z drugiej zaś zapewnienie pacjentowi uzyskania świadczenia, do którego jest uprawniony (a także zapewnienia realizacji w tym przypadku prawa pacjenta do informacji).

Należy wskazać, że prawo lekarza do powstrzymania się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem ma charakter generalny, nie odnosi się wyłącznie do zabiegów przerywania ciąży, nie jest również determinowane określonym światopoglądem. Kwestia klauzuli sumienia nie może być rozpatrywana wyłącznie w kontekście religii chrześcijańskiej i nauczania Kościoła Katolickiego. Należy podkreślić, że Konstytucja RP w art. 25 ust. 1 wprowadza równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych. Ani Konstytucja RP, ani *ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry* nie definiują pojęcia sumienia. Z punktu widzenia zarówno Konstytucji, jak i *ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry* nie ma znaczenia, czy światopogląd ten został ukształtowany w oparciu o religię, wyznanie, przekonanie, filozofię. Dlatego też nie należy ograniczać rozważań interpretacyjnych przedmiotowego przepisu wyłącznie do przykładów związanych z przerywaniem ciąży. W świetle powyższego konieczne jest wypracowanie spójnego mechanizmu gwarantującego realizację praw zarówno lekarzy jak i pacjentów.

Prawo wniesienia przez pacjenta sprzeciwu wobec opinii albo orzeczenia lekarza

Prawo wniesienia przez pacjenta sprzeciwu wobec opinii albo orzeczenia lekarza zostało ustanowione przepisami *ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* (Dz. U. z 2016 r. poz. 186), przyjętej w listopadzie 2008 r.

W związku z twierdzeniami Centrum Praw Reprodukcyjnych oraz Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny Rząd chciałby przypomnieć informację, która została przedstawiona w raporcie z wykonania wyroków w sprawach: *Tysiãc p. Polsce, R. R. p. Polsce oraz P. i S. p. Polsce*.

Jak już zostało wyżej wspomniane *ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* została przyjęta w listopadzie 2008 r., ale większość jej przepisów weszła w życie w dniu 5 czerwca 2009 r. Rozważane przepisy zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego w celu wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Tysiãc przeciwko Polsce*, stanowią one również realizację wyroku w sprawie *R.R. przeciwko Polsce*, gdyż należy zauważyć, że w okresie, w jakim zaistniały okoliczności będące podstawą złożenia przeciwko Polsce ostatniej z wymienionych skarg, nie obowiązywały przepisy *ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*.

Ustawa ta przewiduje, między innymi, prawa pacjenta, jak również tryb powoływania, odwoływania i kompetencje Rzecznika Praw Pacjenta. Jednym z praw pacjenta jest zgłoszenie sprzeciwu wobec opinii lub orzeczenia lekarza, również w kontekście leczniczego przeprowadzenia zabiegu przerywania ciąży. *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* określa zasady stosowania tej procedury.

Zgodnie z przepisami powyższej ustawy, sprzeciw wobec opinii lub orzeczenia wydanego przez lekarza lub lekarza dentystę może być wniesiony do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta (dalej: Rzecznik), w przypadku gdy powyższa opinia lub orzeczenie

lekarskie ma wpływ na prawa lub obowiązki pacjenta wynikające z przepisów prawa. Prawo to jest skutecznym prewencyjnym środkiem dla kobiet, którym odmówiono zgodnego z prawem (tj. zgodnie z *ustawą z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży*) wykonania zabiegu przerwania ciąży, wydania skierowania na badania prenatalne oraz odmowy wykonania badań prenatalnych pomimo skierowania na nie.

Termin na wniesienie sprzeciwu wynosi 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, na które wpływ ma będące przedmiotem sprzeciwu orzeczenie lub opinia lekarza. Komisja Lekarska na podstawie dokumentacji medycznej oraz, w miarę potrzeby, po przeprowadzeniu badania pacjenta, wydaje orzeczenie niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia wniesienia sprzeciwu.

Należy przy tym wskazać, że rozważane prawa do wniesienia sprzeciwu wobec opinii albo orzeczenia lekarza ma charakter generalny, a więc nie tylko kobiety w ciąży, ale wszyscy pacjenci są uprawnieni do skorzystania z tego środka. Środek ten ma na celu zapewnienie ochrony wszystkim pacjentów, w sytuacji w której nie ma innej drogi odwoławczej. Nie oznacza to w żaden sposób, że pacjentki w ciąży mają utrudniony dostęp do tejże procedury, nie oznacza również, że sposób jej sformułowania nie jest dostosowany do potrzeb okoliczności przewidzianych w *ustawie z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży*.

Nie ma barier w realizacji prawa do wniesienia sprzeciwu, dowodem na to jest liczba sprzeciwów rozpatrywana rocznie przez Komisję Lekarską, w tym odnoszących się do przepisów *ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży*. Następująca sprawa jest na to przykładem. W dniu 23 grudnia 2015 r. wpłynął do Biura Rzecznika Praw Pacjenta sprzeciw wobec orzeczenia lekarskiego wydanego przez Zespół Interdyscyplinarny ds. Wad Płodu działający w ramach Instytutu Matki i Dziecka w Warszawie. Dotyczył on braku wskazań do wykonania zabiegowego przerwania ciąży u pacjentki. Sprzeciw spełniał wymogi formalne, określone w art. 31 *ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*. 3-osobowy skład Komisji Lekarskiej (w tym dwóch lekarzy specjalizacji położnictwo i ginekologia oraz jeden specjalizacji genetyka kliniczna). Posiedzenie Komisji Lekarskiej odbyło się w Biurze Rzecznika Praw Pacjenta w dniu 15 stycznia 2016 r. Pacjentkę poinformowano, że przysługuje jej prawo udziału w posiedzeniu, z czego pacjentka nie skorzystała. Komisja Lekarska wydała orzeczenie na podstawie posiadanej dokumentacji medycznej. Komisja Lekarska jednogłośnie orzekła bezzasadność sprzeciwu. O zapadłym orzeczeniu pacjentka została poinformowana.

Rozpatrywane przez Komisję Lekarską sprzeciwy wskazują, iż instytucja sprzeciwu, jak najbardziej czyni zadość wymogowi istnienia, uregulowanego w prawie i skutecznego w praktyce środka odwoławczego od niezadowolającej pacjenta opinii lekarskiej, także w zakresie spełnienia warunków dopuszczalności legalnej aborcji.

Odnosnie postępu i planu podjętych prac nad zmianą *ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* Rząd chciałby przedstawić następujące uwagi:

Ponieważ kadencja polskiego Parlamentu zakończyła się zeszłej jesieni Ministerstwo Zdrowia opracowało nowy *projekt ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* oraz niektórych innych ustaw. Ww. projekt w przeważającej części powtarza rozwiązania przedstawione w poprzednim projekcie z 2015 r. tj. rozwiązania wypracowane wspólnie z organizacjami pozarządowymi, które zawierają następujące propozycje:

- 1) uproszczenie procedury sprzeciwu poprzez odstąpienie od wymogu wskazania w sprzeciwie przepisu prawa, z którego wynikają prawa lub obowiązki pacjenta, na które opinia albo orzeczenie ma wpływ;
- 2) doprecyzowanie, że sprzeciw przysługuje także w przypadku odmowy wydania opinii lub orzeczenia, a także odmowy skierowania na badania prenatalne, jeśli są one niezbędne do wydania takiej opinii lub orzeczenia. Ponadto taka odmowa powinna być odnotowana w dokumentacji medycznej pacjenta;
- 3) doprecyzowanie, że pacjent może wnieść sprzeciw w terminie 30 dni od dnia wydania opinii lub orzeczenia, a w przypadku niedochowania tego terminu, sprzeciw będzie zwracany osobie, która go wniosła;
- 4) skrócenie z 30 do 21 dni terminu wydania przez Komisję Lekarską orzeczenia w wyniku złożenia przez pacjenta sprzeciwu wobec opinii albo orzeczenia lekarza;
- 5) przeniesienie do ustawy przepisu umożliwiającego pacjentowi lub jego przedstawicielowi ustawowemu uczestnictwo w posiedzeniu Komisji Lekarskiej, z wyjątkiem części posiedzenia, w trakcie której odbywa się głosowanie nad orzeczeniem, oraz udzielanie informacji i wyjaśnień w sprawie [obecnie kwestie te są uregulowane w *Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta* (Dz. U. z 2010 r. nr 41, poz. 244)];
- 6) wprowadzenie przepisu zapewniającego pacjentowi możliwość ustanowienia pełnomocnika w postępowaniu przed Komisją Lekarską;
- 7) wprowadzenie możliwości składania sprzeciwu na piśmie, ustnie do protokołu albo w postaci elektronicznej przez Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej (ePUAP);
- 8) Wprowadzenie jednoznacznej definicji w ustawie statusu orzeczenia wydanego przez Komisję Lekarską (proponuje się, aby orzeczenie wydane przez Komisję Lekarską zastępowało opinię lub orzeczenie będące przedmiotem sprzeciwu).

Obecnie projektowane zmiany są przedmiotem konsultacji z instytucjami państwowymi oraz pozarządowymi podmiotami, które zostały upoważnione do przedłożenia obserwacji i uwag. Konsultacje zostały zakończone 18 sierpnia 2016 r. i Ministerstwo Zdrowia analizuje przedłożone obserwacje i uwagi.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży

Centrum Praw Reprodukcyjnych oraz Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny uzasadniają swój wniosek do Komitetu Ministrów ws. przeniesienia nadzoru nad wykonaniem wyroku *R.R. przeciwko Polsce* do procedury wzmocnionej, faktem że Sejmowi RP przedłożono inicjatywę obywatelską wprowadzenia całkowitego zakazu aborcji. Rząd

chciałyby podkreślić, że *projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* oraz *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny* jest projektem obywatelskim. Projekt został złożony przez określoną zgodnie z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. grupę obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Marszałek Sejmu zdecydował, że projekt zostanie wniesiony pod obrady Sejmu. Dalsze losy projektu uzależnione są zatem od prac parlamentarnych oraz decyzji Prezydenta RP. W związku z tym, dla Rządu nie jest jasne, dlaczego wniesienie projektu przez uprawnioną do tego grupę obywateli, zgodnie z Konstytucją RP, miałyby stanowić powód do wzmocnienia nadzoru nad rozważanym wyrokiem. W szczególności, że Sejmowi RP przedłożony został również inny projekt obywatelski przewidujący liberalizację dotychczasowych przepisów dopuszczających przerywanie ciąży. Przedmiotowy wniosek również zostanie poddany pracom parlamentarnym zgodnie z tą samą procedurą. W opinii Rządu wniosek o wzmocnienie nadzoru nad realizacją wyroku w sprawie *R.R. przeciwko Polsce* wydaje się nieuzasadniony.

9. Komunikacja Open Society Justice Initiative w sprawie wykonania grupy wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka *Al Nashiri p. Polsce* (skarga nr 28761/11) z dnia 6 września 2016 r.

a. Treść komunikacji

Streszczenie i rekomendacje

Przedmiotowe wystąpienie dotyczy wykonywania wyroku w sprawie *Al Nashiri p. Polsce* (skarga nr 28761/11)¹⁵³ wydanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (Czwarta Sekcja) w dniu 24 lipca 2014 r.¹⁵⁴. Open Society Justice Initiative (dalej: Justice Initiative) reprezentował (co-counsel) pana Al Nashiri przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej: Trybunał)¹⁵⁵.

W wyroku w sprawie *Al Nashiri p. Polsce* Trybunał stwierdził naruszenie przez Polskę Artykułu 2, 3, 5, 6 § 1 i 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Artykułu 1 Protokołu nr 6 do Konwencji poprzez uczestnictwo w wydaniu w trybie nadzwyczajnym (extraordinary rendition) oraz tajnym przetrzymywaniu Hussayna Muhammada Al Nashiri w tajnym więzieniu CIA na terytorium Polski, jak również poprzez niezapewnienie przeprowadzenia „szybkiego”, „dogłębnego” i „efektywnego” śledztwa w sprawie poważnych naruszeń praw człowieka¹⁵⁶. Trybunał stwierdził dalej, że poprzez nieuwzględnienie jego żądań co do przedłożenia dowodów, polskie władze nie wypełniły ciężących na nich obowiązków na podstawie Artykułu 38 Konwencji¹⁵⁷. Trybunał podsumował, że wydanie pana Al Nashiri z terytorium Polski naraziło go na rażącą odmowę ochrony prawnej i ryzyko bycia poddanym karze śmierci w związku z możliwością postawienia go przez amerykańską komisją wojskową. Skarżący, obecnie osadzony w Zatoce Guantanamo, został następnie oskarżony przed

¹⁵³ *Al Nashiri p. Polsce*, ETPC, wyrok z dnia 24 lipca 2014 r.

¹⁵⁴ Wyrok stał się ostateczny w dniu 16 lutego 2014 r.

¹⁵⁵ Poprzez postępowania sądowe, badania, reprezentację oraz wsparcie techniczne, Open Society Justice Initiative dąży do zapewnienia środków prawnych przeciw naruszeniom praw człowieka oraz promuje efektywne wdrażanie rządów prawa.

¹⁵⁶ *Al Nashiri p. Polsce*, par. 499.

¹⁵⁷ *Ibidem*, par. 374-376.

komisją wojskową o popełnienie przestępstwa karanego karą śmierci. Rząd RP został zobowiązany do uzyskania gwarancji dyplomatycznych od Rządu Stanów Zjednoczonych, na mocy których pan Al Nashiri nie zostanie narażony na rażącą odmowę ochrony prawnej i nie zostanie poddany karze śmierci¹⁵⁸ oraz do zapłaty kwoty 100 000 euro tytułem zadośćuczynienia¹⁵⁹.

W dniu 13 maja 2016 r. polskie władze przedłożyły uaktualniony plan działań¹⁶⁰, który wciąż nie wypełnia zobowiązań nałożonych przez Trybunał celem pełnego wykonania wyroku. Upłynęło 8 lat od momentu wszczęcia śledztwa w sprawie zarzutów skarżącego dotyczących poważnych naruszeń Konwencji¹⁶¹. Śledztwo było wielokrotnie przedłużane i pozostaje w toku, nie dając podstaw do przypuszczeń, że odpowiedzialnym za naruszenia zostaną postawione zarzuty¹⁶². W momencie kierowania przedmiotowego wystąpienia, prośby o gwarancje dyplomatyczne w zakresie niewymierzania kary śmierci nie zostały ponowione pomimo wyraźnych postulatów Komitetu Ministrów „aby podnieść tę kwestię na wysokim szczeblu politycznym” i przedstawić prośbę „bez dalszej zwłoki”¹⁶³.

Jesteśmy w szczególności zaniepokojeni faktem, że w uaktualnionym planie działań nie wyrażono politycznej woli oraz nie przedstawiono planu przyjętego przez Rząd RP w zakresie poniższych kwestii:

- Czasowe ramy śledztwa i termin jego zakończenia: uaktualniony plan działań nie zawiera zobowiązania do zakończenia śledztwa, jak również przejrzystych i konkretnych ram czasowych oraz terminu, w jakim zostanie ono zakończone;
- Gwarancje dyplomatyczne: uaktualniony plan działań nie tłumaczy, jak i kiedy Rząd RP będzie zmierzał do uzyskania gwarancji dyplomatycznych na wysokim szczeblu politycznym, zgodnie z którymi skarżący nie zostanie narażony na rażącą odmowę ochrony prawnej i poddany karze śmierci w Stanach Zjednoczonych. Co więcej, w planie nie zobowiązano się do ujawnienia wszystkim pełnomocnikom pana Al Nashiri komunikacji kierowanych przez Rząd RP do władz Stanów Zjednoczonych;
- Publiczne przyznanie: wyrok potwierdził zarówno prawo ofiary, jak i opinii publicznej do poznania prawdy, w związku z czym, Rząd RP jest zobowiązany do publicznego przyznania, jaką rolę pełniła Polska w procesie wydania skarżącego CIA w trybie nadzwyczajnym oraz w programie tajnych więzień. Uaktualniony plan działań nie precyzuje, kiedy i za pomocą jakich środków Rząd RP publicznie potwierdzi swój udział w naruszeniu podstawowych praw Pana Al Nashiri.

W świetle braków uaktualnionego planu działań, wnioskujemy do Komitetu Ministrów o przedstawienie polskim władzom dalszych rekomendacji po kolejnej debacie na temat sprawy *Al Nashiri p. Polsce* podczas cokwartalnego posiedzenia CM-DH:

¹⁵⁸ Ibidem, par. 589.

¹⁵⁹ Ibidem, par. 595.

¹⁶⁰ DD(2016)627, Komunikacja polskich władz dotycząca grupy spraw *Al Nashiri p. Polsce* (skarga nr 28761/11) – uaktualniony plan działań – 13 maja 2016 r.

¹⁶¹ *Al Nashiri p. Polsce*, par. 470.

¹⁶² Ibidem, par. 470.

¹⁶³ CM/Del/Dec(2016)1259/H46-11, grupa spraw *Al Nashiri p. Polsce*.

- przeprowadzenie efektywnego śledztwa w przedmiocie roli Polski w procesie wydań w trybie nadzwyczajnym oraz w programie tajnych więzień, jak również w związku z naruszeniem praw pana Al Nashiri, co obejmuje podjęcie poniższych działań, ale się do nich nie ogranicza:
 - ujawnienie pełnego zakresu śledztwa pełnomocnikowi pana Al Nashiri – zarówno w postępowaniu krajowym, jak i przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz przekazanie tej informacji opinii publicznej;
 - przyznanie polskiemu pełnomocnikowi nieograniczonego dostępu do akt śledztwa (w tym do niejawnych akt) w sposób regularny;
 - podanie do publicznej wiadomości informacji o jawnych materiałach śledztwa w określonych ramach czasowych;
 - ujawnienie materiałów śledztwa w tak szerokim zakresie, jak to możliwe, w szczególności w odniesieniu do postanowień proceduralnych wydanych przez prokuratora;
 - ujawnienie polskiemu pełnomocnikowi działań podejmowanych przez śledczych w toku śledztwa, wraz z przewidywanym terminem ich przeprowadzenia.
- Ujawnienie polskiemu pełnomocnikowi skarżącego wszystkich komunikacji pomiędzy władzami polskimi i rządem Stanów Zjednoczonych dotyczących pana Al Nashiri, w szczególności komunikacji dotyczących gwarancji dyplomatycznych dotyczących kary śmierci i rażącej odmowy ochrony prawnej.
- Oficjalne przyznanie na najwyższym szczeblu rządowym, że w latach 2002-2003 na terytorium Polski funkcjonowało tajne więzienie CIA.

Postępy od maja 2015 r.

W odpowiedzi na uaktualniony plan działań rządu polskiego z dnia 13 maja 2016 r., Komitet Ministrów (dalej: KM), w swojej decyzji z czerwca 2016 r.¹⁶⁴, wezwał polskie władze do ponowienia prób uzyskania od Stanów Zjednoczonych gwarancji dyplomatycznych, na mocy których pan Al Nashiri nie zostałby poddany karze śmierci i narażony na rażąca odmowę ochrony prawnej oraz do „podniesienia tej kwestii na najwyższym politycznym szczeblu”. Odnotowując z satysfakcją, że taka prośba jest obecnie przygotowywana przez Kancelarię Prezydenta RP, Komitet Ministrów wezwał Polskę do jej bezzwłocznego wystosowania. Komitet Ministrów wyraził ponadto zaniepokojenie wynikami śledztwa krajowego i wezwał polskie władze to zapewnienia, że zostanie ono zakończone we właściwym czasie¹⁶⁵.

Stan śledztwa w związku z Artykułem 3 Konwencji

W wyroku w sprawie *Al Nashiri p. Polsce* Trybunał zauważył, że: „W sytuacji, w której dana osoba podnosi dające się uzasadnić roszczenie, że doświadczyła traktowania sprzecznego z Artykułem 3 ze strony przedstawicieli Państwa pozwanego lub, analogicznie, na skutek działań podejmowanych przez funkcjonariuszy obcego państwa za przyzwoleniem lub przy współdziałaniu tego Państwa, przepis ten, czytany w powiązaniu z ogólnym obowiązkiem

¹⁶⁴ CM/Del/Dec (2016)1259/H46-11, grupa spraw *Al Nashiri p. Polsce*.

¹⁶⁵ Ibidem.

określonym w Artykule 1 Konwencji nałożonym na Układające się Państwo, polegającym na „zapewnienia każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, praw i wolności określonych w [...] Konwencji”, wymaga, aby w wyniku tego zostało podjęte skuteczne oficjalne śledztwo. Śledztwo takie powinno być w stanie doprowadzić do ustalenia i ukarania odpowiedzialnych osób”¹⁶⁶.

Trybunał stwierdził, między innymi, że Polska naruszyła Artykuł 3 Konwencji w jego aspekcie proceduralnym, w związku z nieprzeprowadzeniem przez polskie władze „szybkiego”, „dogłębnego” i „efektywnego” śledztwa w sprawie zarzutów skarżącego dotyczących poważnych naruszeń Konwencji, w tym tortur, nieludzkiego traktowania i nieujawnionego zatrzymania¹⁶⁷. Trybunał stwierdził, że „w niniejszej sprawie, jak dotąd ujawniono pełnomocnikom ofiar oraz opinii publicznej jedynie niewiele ogólnikowych informacji dotyczących zadań oraz zakresu postępowania, w tym informacji dotyczących podejrzenia popełnienia przestępstw lub ich możliwego wystąpienia”¹⁶⁸. Ponadto, Trybunał uznał, że pełnomocnik skarżącego miał ograniczony dostęp do akt śledztwa, co uniemożliwiło mu odpowiednie reprezentowanie klienta w postępowaniu krajowym¹⁶⁹.

Nieprzyznanie pełnomocnikowi prawa dostępu do wszystkich dokumentów

O ile polski pełnomocnik skarżącego otrzymał dostęp do wszystkich jawnych akt oraz możliwość kopiowania ich, o tyle wciąż nie otrzymał nieograniczonego dostępu do wszystkich niejawnych dokumentów śledztwa. W rzeczywistości, to prokurator decyduje, do których akt pełnomocnicy mają dostęp.

Według polskiego pełnomocnika skarżącego, obecnie trwają działania śledczych w toku głównego postępowania. Pełnomocnik został poinformowany, że w sierpniu i listopadzie 2015 r. zostało przesłuchanych dwóch świadków oraz otrzymał możliwość wzięcia aktywnego udziału w tych czynnościach. Kolejnych ośmiu świadków złożyło zeznania pomiędzy majem a lipcem 2016 r. Pełnomocnik został powiadomiony o tych czynnościach i wezwany do wzięcia w nich udziału.

Jednakże pod koniec grudnia 2015 r. część śledztwa dotycząca niepodjęcia czynności przez funkcjonariuszy publicznych po zawiadomieniu o podejrzeniu istnienia tajnego więzienia CIA została wyłączona do odrębnego postępowania. Zgodnie z oświadczeniem prasowym prokuratury, zdecydowano o umorzeniu tej części postępowania¹⁷⁰. Polski pełnomocnik skarżącego zażalił to postanowienie. To istotne postanowienie zostało sklasyfikowane, pomimo, jak się wydaje, braku podstaw prawnych do nadania mu takiej klauzuli. Fakt, że polskie prawo nie przewiduje możliwości zażalenia się na postanowienie prokuratora o sklasyfikowaniu dokumentu jest najbardziej niepokojący. Ponadto, pomimo faktu, że w marcu 2016 r. Prokurator Generalny uzyskał nowe uprawnienia w zakresie ujawniania wszelkich materiałów w ważnym interesie publicznym, według naszej wiedzy, nie podjęto

¹⁶⁶ *Al Nashiri p. Polsce*, ETPC, wyrok z dnia 24 lipca 2014 r., par. 485

¹⁶⁷ *Ibidem*, par. 499.

¹⁶⁸ *Ibidem*, par. 496.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ Zob. Krakowska Prokuratura umorzyła jeden z wątków śledztwa, Radio Kraków, opublikowany dnia 25 kwietnia 2016 r., dostępny pod adresem <https://www.radiokrakow.pl/wiadomosci/aktualnosci/krakowska-prokuratura-umorzyla-jeden-z-watkow-w-sprawie-wiezien-cia/od-was/>.

żadnych kroków w celu ujawnienia jakichkolwiek dokumentów z akt śledztwa. Co więcej, prokurator sklasyfikował nowe dokumenty.

Niejawny charakter dokumentów stanowi przeszkodę dla przejrzystości śledztwa i przyczynia się do powstawania atmosfery tajemnicy wokół niego¹⁷¹. Procedura klasyfikowania może być wykorzystywana jako narzędzie do ochrony bezprawnych interesów, m.in. „interesów agencji państwowych, które odgrywały rolę w nielegalnej współpracy z CIA oraz w naruszeniach praw człowieka”¹⁷² i utrudnia realizację prawa do prawdy, które przynależy się nie tylko ofierze poważnych naruszeń praw człowieka, ale również całemu społeczeństwu¹⁷³.

Powolne tempo śledztwa i braki kadrowe

Śledztwo w przedmiocie zarzutów dotyczących istnienia tajnego więzienia CIA zostało w Polsce wszczęte w marcu 2008 r. Od tamtego czasu było ono wielokrotnie przedłużane i jak zauważył Trybunał w swoim wyroku „nie osiągnięto żadnego znaczącego postępu”. Ponadto Trybunał dostrzegł, że „na zaawansowanych etapach śledztwa dwóch kolejnych prokuratorów je prowadzących zostało odsuniętych od sprawy, a potem sprawa została przeniesiona do prokuratorów w innym regionie [...] co bezsprzecznie przyczyniły się one do przedłużenia postępowania”¹⁷⁴. Pomimo faktu, że przedmiotowe śledztwo jest w toku, znaczna część oceny Trybunału pozostaje aktualna: żaden znaczący postęp nie został osiągnięty. Ponadto, zostaliśmy poinformowani, że prokurator prowadzący (Katarzyna Płończyk) została wyłączona ze sprawy na początku 2016 r. Wraz z odejściem prokuratora prowadzącego, wydaje się nieprawdopodobne, że jedyny pozostały prokurator wraz z asystentem będą w stanie szybko zakończyć śledztwo.

Nieinformowanie opinii publicznej o przebiegu śledztwa

Dwa lata po wydaniu wyroku przez Trybunał nie podano do publicznej wiadomości żadnej informacji dotyczącej postępu lub wyników śledztwa w sprawie pana Al Nashiri, ani nie ujawniono żadnych materiałów dowodowych zebranych w jego toku. Rząd RP i Prokurator Generalny nie podjęli żadnych kroków w celu poinformowania opinii publicznej o harmonogramie, zakresie i wynikach śledztwa. Powyższe pozostaje faktem pomimo zmian w *ustawie o prokuraturze z 2016 r.*, które pozwoliły Prokuratorowi Generalnemu i szefom komórek organizacyjnych prokuratury¹⁷⁵ (albo uprawnionym prokuratorom) udzielać mediom informacji na temat toczących się postępowań i działań podejmowanych w ich toku, z wyłączeniem niejawnych informacji. Ta zmiana odzwierciedla przekonanie, że ujawnianie takich informacji leży w interesie publicznym.

Obowiązek podjęcia działań i uzyskania gwarancji dyplomatycznych od władz Stanów Zjednoczonych

¹⁷¹ *Al Nashiri p. Polsce*, ETPC, wyrok z dnia 24 lipca 2014 r., par. 494-495, 497.

¹⁷² *Ibidem*, par. 474.

¹⁷³ *Ibidem*, par. 495.

¹⁷⁴ *Ibidem*, par. 493.

¹⁷⁵ Ustawa została uchwalona w dniu 28 stycznia 2016 r. i weszła w życie w dniu 4 marca 2016 r.

Jak wskazano w naszej poprzedniej komunikacji¹⁷⁶, Trybunał uznał, że Polska naruszyła Artykuł 2 i 3 Konwencji oraz Artykuł 1 Protokołu nr 6 umożliwiając transfer pana Al Nashiri z Polski, pomimo znaczącego i prawdopodobnego ryzyka narażenia go na bycie poddanym karze śmierci w konsekwencji procesu przed komisją wojskową¹⁷⁷. Trybunał stwierdził dalej, że, aby być w zgodzie z obowiązkami wynikającymi z powyższych postanowień, Rząd RP powinien „podjąć starania w celu zniwelowania tego ryzyka – tak szybko, jak to możliwe poprzez uzyskanie od władz Stanów Zjednoczonych gwarancji, że [pan Al Nashiri] nie zostanie poddany karze śmierci”¹⁷⁸.

W uaktualnionym planie działań, Rząd RP stwierdził, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych wystosowało dwie noty dyplomatyczne do Ambasady Stanów Zjednoczonych w Warszawie, w dniach 6 marca i 13 maja 2015 r., prosząc „odpowiednie władze Stanów Zjednoczonych o udzielenie gwarancji, że względem pana Al Nashiri, który znajduje się w jurysdykcji amerykańskiej, nie zostanie orzeczona ani wykonana kara śmierci”¹⁷⁹. Ponadto, według planu, polski Podsekretarz Stanu w dniu 14 października 2015 r. wystosował list do Ambasady Stanów Zjednoczonych w Warszawie, podtrzymując prośbę o uzyskanie gwarancji dyplomatycznych dla skarżącego¹⁸⁰. W odpowiedzi na wystąpienia polskich władz, władze Stanów Zjednoczonych rzekomo poinformowały Rząd RP, że „nie mogą poprzeć ich prośby o gwarancje dyplomatyczne, ponieważ Europejska Konwencja Praw Człowieka i decyzje Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie odzwierciedlają zobowiązań ciążących na Stanach Zjednoczonych w świetle prawa międzynarodowego”¹⁸¹. Rząd RP wyraża wolę ponowienia swoich prośb do władz Stanów Zjednoczonych, ale zgodnie z naszą wiedzą, nie uczynił tego od momentu uzyskania odpowiedzi amerykańskiej. Podsumowując, należy podkreślić, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych odmawia ujawnienia pełnomocnikowi skarżącego, zarówno w postępowaniu krajowym, jak i przed Trybunałem w Strasburgu, wszystkich komunikacji z władzami Stanów Zjednoczonych przekazywanych w związku z gwarancjami dotyczącymi kary śmierci i rażącej odmowy ochrony prawnej.

b. Odpowiedź Rządu z dnia 13 września 2016 r.

W odpowiedzi na komunikację Open Society Justice Initiative (dalej: OSJI) w przedmiocie wykonywania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) w sprawie *Al Nashiri p. Polsce* pragnę przedstawić następujące uwagi.

I. Informacja dotycząca śledztwa krajowego przygotowana w oparciu o informacje przedstawione przez Biuro Prokuratora Krajowego.

1. Przebieg śledztwa krajowego.

¹⁷⁶ DH-DD(2015)585: Komunikacja organizacji pozarządowej (Open Society Justice Initiative) w sprawie *Al Nashiri p. Polsce*.

¹⁷⁷ *Al Nashiri p. Polsce*, ETPC, wyrok z dnia 24 lipca 2014 r., par. 578-579.

¹⁷⁸ Ibidem, par. 589.

¹⁷⁹ DH-DD(2016) 627, Komunikacja Polski dotycząca grupy spraw *Al Nashiri p. Polsce* (skarga nr 28761/11), par. 3-5.

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ Ibidem, par. 5-6.

W związku z krajowym śledztwem w sprawie pana Al Nashiri (dalej: skarżący), prokuratura poinformowała Rząd RP, że dotychczas zgromadzony materiał dowodowy nie pozwala na wydanie rozstrzygnięcia co do meritum w przedmiotowej sprawie.

Ponadto, Rząd RP pragnie przypomnieć, że szczegółowe informacje dotyczące przedmiotowego postępowania były prezentowane w planach działań oraz informacjach przesyłanych przez Rząd RP do Komitetu Ministrów w związku z wystąpieniami różnych organizacji pozarządowych (ostatnia została przesłana w dniu 1 września 2016 r.). W kontekście powyższych informacji, Rząd RP zobowiązuje się do dalszego informowania Komitetu Ministrów o dalszych postępach śledztwa krajowego.

2. Dostęp do akt.

W związku z wątpliwością, że to prokurator decyduje o dostępie do akt postępowania karnego, Rząd RP pragnie poinformować, że takie reguły dotyczące dostępu do akt są przewidziane przepisami *kodeksu postępowania karnego*. Ich celem jest niedopuszczenie do rozpowszechniania ważnych dla śledztwa informacji dopóki nie zostaną one zaprezentowane przed sądem.

Ponadto, Rząd pragnie podkreślić, że w przedmiotowym śledztwie, pełnomocnik skarżącego posiadał nieograniczony dostęp do jawnych akt sprawy oraz mógł sporządzać kopie materiałów dowodowych. Prawnik miał również możliwość zapoznania się z najważniejszymi niejawnymi materiałami. Mógł również sporządzać z nich notatki i przechowywać je w Kancelarii Prokuratury Okręgowej w Krakowie.

3. Umorzenie części postępowania.

W nawiązaniu do części śledztwa, która została wyłączona z głównego śledztwa, a następnie umorzona, Rząd RP pragnie poinformować, że pomimo faktu, iż przedmiotowe postanowienie o umorzeniu śledztwa zostało sklasyfikowane, pełnomocnik skarżącego był uprawniony do dostępu do niego w pełnym zakresie oraz do zażalenia się na nie. Obecnie zażalenie jest rozpoznawane przez sąd.

4. Niejawny charakter dokumentów jako domniemana przeszkoda transparentności postępowania karnego.

W tym zakresie Rząd RP pragnie podkreślić, że sklasyfikowanie części dokumentów nie miało na celu ochrony bezprawnych interesów, ale służyło ochronie bezpieczeństwa Polski i jej obywateli. Te same motywy stoją za brakiem szerokiego informowania opinii publicznej o śledztwie.

5. Rzekome powolne tempo prowadzenia śledztwa i braki kadrowe.

Rząd RP potwierdza, że śledztwo jest rzeczywiście długotrwałe, ale w ostatnim czasie zintensyfikowano czynności dowodowe. W tym kontekście Rząd RP pragnie podkreślić, że konieczność powiadomienia zarówno pełnomocnika skarżącego, jak i pełnomocników innych uczestników postępowania, którzy nie prowadzą działalności zawodowej w tym samym

miejscu, w którym prowadzone jest śledztwo, o przebiegu śledztwa, wpływa na tempo przeprowadzania czynności. Ponadto, warto wspomnieć, że w ostatnim czasie pełnomocnicy skarżącego bardzo rzadko korzystali z możliwości uczestniczenia w czynnościach procesowych, o których byli informowani.

Odnosząc się do pytania dotyczącego zmian kadrowych wśród osób prowadzących śledztwo, Rząd RP pragnie poinformować, że takie zmiany są nieuniknione w przypadku trwającego kilka lat postępowania. Odsunięcie pani prokurator Katarzyny Płończyk było spowodowane zmianami organizacyjnymi w prokuraturze. Obecnie śledztwo jest prowadzone przez pana prokuratora Janusza Śliwę z Prokuratury Okręgowej w Krakowie, który uprzednio był jednym z prokuratorów prowadzących sprawę.

II. Informacja na temat gwarancji dyplomatycznych władz Stanów Zjednoczonych

1. Pytanie dotyczące odnowienia próśb o gwarancje dyplomatyczne dla skarżących.

W komunikacji skierowanej do Komitetu Ministrów, opatrzonej na stronie tytułowej datą: sierpień 2016 r., otrzymanej przez Radę Europy w dniu 6 września 2016 r. a następnie zakomunikowanej Rządowi RP w dniu 7 września 2016 r., Open Society Justice Initiative podniósł, że Rząd RP nie wywiązał się ze zobowiązania w zakresie ponowienia próśb o uzyskanie gwarancji dyplomatycznych dla skarżącego ze strony Stanów Zjednoczonych.

Odnosząc się do powyższego zarzutu Rząd RP pragnie poinformować, że:

- polskie władze ponowiły prośby w piśmie Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP z dnia 14 lipca 2016 r. skierowanym do Zastępcy Sekretarza Stanu Stanów Zjednoczonych,
- Komitet Ministrów został poinformowany o powyższym fakcie w dniu 18 lipca 2016 r., a informacja ta została szybko, tj. w dniu 19 lipca 2016 r., opublikowana na stronie internetowej Rady Europy,
- w dniu 20 sierpnia 2016 r. Rząd RP poinformował Komitet Ministrów, że otrzymał potwierdzenie otrzymania przez Ambasadę Stanów Zjednoczonych powyższej prośby. Również ta informacja została opublikowana na stronie internetowej Rady Europy.

2. Pytanie dotyczące ujawnienia pełnomocnikowi skarżącego wszystkich komunikacji kierowanych przez Rząd RP do Stanów Zjednoczonych.

Rząd RP pragnie przypomnieć, że każda nota dyplomatyczna i list dotyczące próśb o gwarancje dyplomatyczne dla pana Al Nashiri wystosowane przez polskie władze do władz Stanów Zjednoczonych została szczegółowo opisana w planach działań i innych wystąpieniach kierowanych do Komitetu Ministrów, a następnie opublikowana na stronie internetowej Rady Europy.

III. Podsumowanie.

Rząd RP wierzy, że jego liczne i zintensyfikowane wysiłki na rzecz pełnego wykonania wyroku *Al Nashiri p. Polsce*, w tym w zakresie wystosowywania próśb o gwarancje dyplomatyczne dla skarżącego, przyniosą spodziewane rezultaty.