



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 15 czerwca 2016

CommDH(2016)23  
*Oryginał w j. angielskim*

RAPORT  
NILSA MUIŽNIEKSA  
KOMISARZA PRAW CZŁOWIEKA  
RADY EUROPY  
PO WIZYCIE W POLSCE  
W DNIACH 9 – 12 LUTEGO 2016

STRESZCZENIE .....	1
WPROWADZENIE .....	5
1 PRAWNE I INSTYTUCJONALNE RAMY OCHRONY I PROMOWANIA PRAW <b>CZŁOWIEKA</b> .....	8
1.1 TRAKTATY O PRAWACH CZŁOWIEKA .....	8
1.1.1 WNIOSKI I ZALECENIA .....	9
1.2 INSTYTUCJE OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA .....	9
1.2.1 BUDŻET INSTYTUCJI OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA .....	9
1.2.2 IMMUNITET FUNKCYJNY INSTYTUCJI OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA .....	11
1.2.3 WNIOSKI I ZALECENIA .....	12
1.3 TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY .....	12
1.3.1 WNIOSKI I ZALECENIA .....	14
1.4 DEMOKRATYCZNY I EFEKTYWNY NADZÓR NAD KONTROLĄ OPERACYJNĄ .....	15
1.4.1 WNIOSKI I ZALECENIA .....	18
2 WYMIAR <b>SPRAWIEDLIWOŚCI</b> .....	20
2.1 PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA .....	20
2.1.1 WNIOSKI I ZALECENIA .....	22
2.2 TYMCZASOWE ARESZTOWANIE .....	22
2.2.1 WNIOSKI I ZALECENIA .....	24
2.3 INNE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE POSTĘPOWANIA KARNEGO .....	24
2.3.1 WNIOSKI I ZALECENIA .....	26
2.4 ZAGADNIENIA ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI W PROKURATURZE .....	26
2.4.1 WNIOSKI I ZALECENIA .....	28
3 <b>WOLNOŚĆ MEDIÓW</b> .....	30
3.1 ZAGROŻENIA DLA ŁADU W MEDIACH PUBLICZNYCH .....	30
3.1.1 MAŁA USTAWA MEDIALNA .....	30
3.1.2 PRYSZŁA REFORMA MEDIÓW PUBLICZNYCH .....	31
3.2 INNE ZAGROŻENIA DLA WOLNOŚCI MEDIÓW .....	32
3.2.1 ZNIESŁAWIENIE W PRAWIE I W PRAKTYCE .....	32
3.2.2 OCHRONA DZIENNIKARSKICH ŹRÓDEŁ INFORMACJI .....	33
3.2.3 WNIOSKI I ZALECENIA .....	33
4 PRAWA KOBIET I <b>RÓWNOŚĆ PŁCI</b> .....	36
4.1 POWSZECHNE WYSTĘPOWANIE STEREOTYPÓW PŁCIOWYCH .....	36
4.1.1 WNIOSKI I ZALECENIA .....	37
4.2 KRAJOWY MECHANIZM NA RZECZ AWANSU KOBIET .....	38
4.2.1 WNIOSKI I ZALECENIA .....	39
4.3 PRZEMOC WOBEC KOBIET I PRZEMOC DOMOWA .....	39

4.3.1	WNIOSKI I ZALECENIA .....	43
4.4	DYSKTYMINACJA ZE WZGLĘDU NA PŁEĆ I PŁEĆ SPOŁECZNO-KULTUROWĄ.....	44
4.4.1	WNIOSKI I ZALECENIA .....	45
4.5	ZDROWIE I PRAWA SEKSUALNE I REPRODUKCYJNE .....	45
4.5.1	DOSTĘP DO EDUKACJI SEKSUALNEJ .....	46
4.5.2	DOSTĘP DO ANTYKONCEPCJI .....	46
4.5.3	DOSTĘP DO BEZPIECZNEGO I LEGALNEGO PRZERWANIA CIĄŻY .....	47
4.5.3.1	KLAUZULA SUMIENIA.....	48
4.5.3.2	PROCEDURA ODWOŁAWCZA WOBEC ODMOWY WYKONANIA BADAŃ PRENATALNYCH LUB LEGALNEGO PRZERWANIA CIĄŻY .....	49
4.5.3.3	ZNIECHĘCAJĄCY EFEKT PENALIZACJI PRZERYWANIA CIĄŻY .....	50
4.5.4	WNIOSKI I ZALECENIA .....	50

Komisarz Nils Muižnieks wraz z zespołem odwiedził Polskę w dniach od 9 do 12 lutego 2016. W czasie swojej wizyty Komisarz odbył rozmowy z przedstawicielami władz państwowych i organizacji pozarządowych. Niniejszy raport zajmuje się następującymi zagadnieniami z dziedziny praw człowieka:

### Prawne i instytucjonalne ramy ochrony i promowania praw **człowieka**

Polska posiada solidne ramy prawne i instytucjonalne służące ochronie i promowaniu praw człowieka, jednak ostatnio wprowadzone, daleko idące zmiany prawa budzą istotne obawy dotyczące zarówno dziedziny praw człowieka, jak i pełnego przestrzegania przez ten kraj praworządności i zasad demokracji, od których ostatecznie zależy ochrona praw człowieka. Wspólną, niepokojącą cechą nowych zmian jest ich pośpieszne uchwalenie przy braku szerokiej debaty wymaganej w demokratycznym społeczeństwie. Komisarz jest w szczególności zaniepokojony obecnym paraliżem Trybunału Konstytucyjnego, z powodu którego Trybunał nie może odgrywać swojej kluczowej roli służącej zachowaniu praw człowieka wszystkich polskich obywateli. Komisarz wzywa polskie władze do pilnego poszukania wyjścia z obecnego impasu, przy zastosowaniu odnośnej Opinii Komisji Weneckiej. Jak stwierdziła Komisja, praworządność wymaga, aby każde tego rodzaju rozwiązanie było oparte na poszanowaniu i pełnym zastosowaniu orzeczeń Trybunału.

Mając na uwadze kluczową rolę, jaką polski Rzecznik Praw Obywatelskich odgrywa w ochronie i promowaniu praw człowieka, Komisarz wzywa polskie władze, by zagwarantowały tej instytucji pełną niezależność przez zapewnienie jej możliwości efektywnej realizacji swojego mandatu w oparciu o stabilne i wystarczające finansowanie oraz zabezpieczenie rzetelnej, przejrzystej i bezstronnej procedury zawieszenia immunitetu Rzecznika w związku z postępowaniem karnym

Kolejna nowoprzyjęta zmiana, która budzi niepokój, ma związek z nową ustawą dotyczącą kontroli operacyjnej, którą przyjęto w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z lipca 2014 r., w którym zażądano poprawienia szeregu niedostatków poprzedniej ustawy. Zdaniem Komisarza, ustawa ta budzi poważne zastrzeżenia dotyczące niezgodności z międzynarodowym prawem w dziedzinie praw człowieka, ponieważ rozszerza uprawnienia organów ścigania, policji i służb specjalnych bez zapewnienia odpowiednich zabezpieczeń chroniących przed nadużyciami. Polskie władze powinny dokonać przeglądu prawa dotyczącego kontroli operacyjnej, by zapewnić jego zgodność z niedawnym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) oraz stworzyć demokratyczny, niezależny i sprawny system nadzoru nad działaniami z zakresu kontroli operacyjnej.

Komisarz z zadowoleniem odnotował, że polskie władze dokonały ratyfikacji znacznej liczby traktatów dotyczących praw człowieka oraz zaleca ratyfikację dalszych, w tym znowelizowanej Europejskiej Karty Społecznej i jej Protokołu Dodatkowego, gdzie przewidziano mechanizm skargi zbiorowej oraz Protokołu nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz), gdzie przewidziano ogólny zakaz dyskryminacji.

## **Wymiar sprawiedliwości**

Komisarz z zadowoleniem przyjął wysiłki polskich władz odnoszące się do problemu przewlekłości postępowań sądowych. Biorąc pod uwagę, że trudności powodujące nadmierne przedłużanie postępowań oraz dysfunkcja istniejących krajowych środków prawnych zostały już jasno określone, Komisarz wzywa do przyspieszonego przyjęcia i wdrożenia działań, które pozwolą na rozwiązanie tych problemów oraz na pełne i efektywne wykonanie pilotażowego wyroku ETPCz w tej sprawie.

Komisarz odnotowuje także pozytywne zmiany w zakresie tymczasowego aresztowania, w tym stopniową redukcję wykorzystywania tego środka oraz czasu jego stosowania w ostatnich latach oraz zachęca polskie władze do promowania innych środków zapobiegawczych w czasie postępowań przygotowawczych. Zważywszy, że niedawno wprowadzono nowelizację prawa pozwalającą na stosowanie tymczasowego aresztowania, dla którego jedynym uzasadnieniem byłaby groźba wysokiej kary, Komisarz przypomina o odnośnym orzecznictwie ETPCz i wzywa władze polskie, by dostosowały do niego polskie prawo.

Komisarz wyraża zaniepokojenie szeregiem nowelizacji ostatnio wprowadzonych do Kodeksu postępowania karnego, które mogą zagrozić ochronie prawa do rzetelnego procesu sądowego w postępowaniu karnym wyrażonej w Art. 6 EKPCz. Zwłaszcza korzystanie z dowodów pozyskanych z naruszeniem prawa („owoce zatrutego drzewa”) powinno podlegać przepisom w pełni zgodnym z orzecznictwem ETPCz. Ponadto, wiele fundamentalnych zmian, wprowadzonych w ostatnich latach, zmierzających nieraz w przeciwnych kierunkach, może ujemnie wpłynąć na jakość wymiaru sprawiedliwości. Prokuratorzy i sędziowie muszą zatem odbyć szkolenia i otrzymać wszelkie konieczne środki, by stosować Kodeks postępowania karnego z pełnym poszanowaniem praw człowieka, w szczególności prawa do rzetelnego procesu sądowego.

Niedawne zmiany w Ustawie o Prokuraturze, które weszły w życie w marcu 2016 r., spowodowały odwrócenie wcześniejszych reform w taki sposób, że budzi to istotne obawy z punktu widzenia praw człowieka. W wyniku nowelizacji urzędy Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego będą ponownie piastowane przez tę samą osobę. Zmiana ta, w połączeniu z przyznaniem nowych, szerokich uprawnień Prokuratorowi Generalnemu/Ministrowi Sprawiedliwości bez powołania odpowiednich, wystarczających zabezpieczeń, które przeciwdziałałyby nadużywaniu uprawnień, stwarza znaczące zagrożenie dla praw człowieka w odniesieniu do postępowania karnego, w tym prawa do rzetelnego procesu sądowego, domniemania niewinności i prawa do obrony. Komisarz zaleca, aby polskie władze dokonały przeglądu nowego prawa o prokuraturze z uwzględnieniem standardów i najlepszych praktyk europejskich w celu zapewnienia prokuraturze autonomii i niezależności od politycznych i innych ingerencji.

## **Wolność mediów**

W ostatnich miesiącach stan wolności mediów w Polsce stał się przedmiotem znacznego zainteresowania i niepokoju w kraju i zagranicą, zwłaszcza po wprowadzeniu szerokich zmian do systemu zarządzania telewizją publiczną i radiem publicznym na mocy tzw. „małej ustawy medialnej”. Wprawdzie wpływy polityczne w mediach publicznych stanowiły problem w okresie poprzedzającym obecne reformy, jednak Komisarz podkreśla, że umieszczenie publicznego radia i telewizji pod bezpośrednią kontrolą rządu z pewnością nie stanowi rozwiązania, a sprzeciwia się standardom Rady Europy dotyczącym wolności mediów. Szczególny niepokój budzi natychmiastowe odwołanie

członków zarządów i rad nadzorczych oraz wyeliminowanie pluralistycznych kryteriów stosowanych przy powoływaniu składów zarządów i rad.

W czasie wizyty prowadzono prace nad bardziej wszechstronnymi przepisami o mediach publicznych („duża ustawa medialna”) z zamiarem uchwalenia ustawy latem 2016 r. Komisarz zwraca uwagę, że projekt ustawy przedstawiono Sejmowi bez powszechnej debaty wymaganej w demokratycznym społeczeństwie w przypadku rozważania zmian dotyczących tak ważnej dziedziny. Zaleca, aby polskie władze, konsultując się z wszystkimi odnośnymi krajowymi i międzynarodowymi partnerami, wprowadziły zabezpieczenia gwarantujące mediom publicznym niezależność od wpływów politycznych oraz aby znalazło to odzwierciedlenie w składzie jakiegokolwiek przyszłej instytucji zarządzającej mediami publicznymi oraz w mechanizmie powoływania jej członków. Niezbędne jest również zagwarantowanie, że nowe rozwiązania w pełni zachowają rolę, jaką w Konstytucji nadano Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji w zakresie ochrony wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiu i telewizji.

Biorąc pod uwagę, że zniestawienie nadal podlega w Polsce penalizacji, Komisarz zachęca polskie władze, by rozważyły wycofanie wszelkich przepisów prawa karnego dotyczących zniestawienia i zastąpienie ich wyłącznie środkami prawa cywilnego o ściśle proporcjonalnym charakterze. W związku z występującymi ostatnio zagrożeniami dla ochrony dziennikarskich źródeł informacji, Komisarz przypomina o znaczeniu ochrony dziennikarskich źródeł informacji dla wolności prasy w demokratycznym społeczeństwie oraz o efekcie zniechęcającym do korzystania z tej wolności, jaki może wystąpić w związku z nakazywaniem ujawniania źródeł.

#### Prawa kobiet i **równość płci**

W związku z odnotowaniem doniesień o powszechnym występowaniu w Polsce stereotypów płci szkodliwych dla kobiet, Komisarz wzywa polskie władze do podjęcia długookresowych działań służących zwalczaniu stereotypów związanych z płcią we wszystkich sektorach, zwłaszcza w edukacji i mediach, zasięgając opinii ekspertów w dziedzinach praw kobiet i równości płci. Zdecydowanie zaleca, aby polskie władze wzmocniły krajowe mechanizmy służące awansowi praw kobiet i równości płci przez zapewnienie instytucjom zajmującym się dyskryminacją ze względu na płeć i płeć społeczno-kulturową wszelkich koniecznych środków finansowych i kadrowych oraz przez spowodowanie, by Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania i Społeczeństwa Obywatelskiego z większym naciskiem zajmował się sprawami równości płci.

Komisarz z zadowoleniem przyjmuje ratyfikowanie przez Polskę Konwencji Rady Europy o Zapobieganiu i Zwalczaniu Przemocy Wobec Kobiet i Przemocy Domowej oraz liczne legislacyjne i inne środki przyjęte przez władze w celu zwalczania przemocy domowej. Zaleca, aby władze doprowadziły do pełnego wdrożenia Konwencji oraz własnego Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Kobiety będące ofiarami przemocy domowej i przemocy związanej z płcią wciąż spotykają się z uprzedzeniami ze względu na płeć wśród personelu medycznego, policji, prokuratorów i sędziów. Wprawdzie rośnie liczba sądowych orzeczeń zakazujących sprawcom zbliżania się do ofiar, jednak występuje potrzeba wprowadzenia możliwości wydania takiego zakazu nawet przed wszczęciem postępowania przygotowawczego oraz w sytuacjach nagłych. Procedura „Niebieskich Kart” mająca na celu zapobieganie dalszej przemocy w rodzinie oraz wdrażanie indywidualnych planów wsparcia z udziałem lokalnych zespołów interdyscyplinarnych pozostaje środkiem zbyt kłopotliwym i wymaga zmian. Odnośnie schronisk dla ofiar przemocy domowej należy

stwierdzić, że publiczne ośrodki bywają niewystarczająco wyspecjalizowane, zaś schroniska prowadzone przez organizacje pozarządowe nie są wystarczająco ani adekwatnie finansowane przez władze.

Odnosnie przemocy wobec kobiet poza sferą przemocy domowej, Komisarz zaleca, aby polskie władze lepiej uwzględniły aspekt płciowy tego problemu i opracowały kampanie podkreślające aspekt płci w zwalczaniu przemocy wobec kobiet.

Komisarz z niepokojem odnotowuje utrzymujące się w sferze zatrudnienia różnicowanie ze względu na płeć oraz powszechne występowanie innych form dyskryminacji dotyczących kobiety w Polsce. Brak odpowiedniego orzecznictwa można wytłumaczyć brakiem wykształcenia i świadomości. Potrzeba specjalnych wysiłków, by zmienić panujący brak zrozumienia potrzeby tymczasowego zastosowania szczególnych środków mających charakter zapobiegawczy lub kompensacyjny w odniesieniu do głęboko zakorzenionych nierówności płciowych, w wyniku których kobiety od dziesięcioleci znajdowały się w niekorzystnej sytuacji.

Podkreślając, że zdrowie seksualne i reprodukcyjne kobiet oraz ich prawa w tym zakresie należą do praw człowieka, Komisarz odnosi się do szeregu zastrzeżeń dotyczących tej dziedziny. Przypomina, że kobiety, w tym dziewczęta w okresie dojrzewania, mają prawo do informacji o zdrowiu seksualnym i reprodukcyjnym, opartych na dowodach naukowych, niedyskryminujących oraz szanujących godność i autonomię. Komisarz wzywa polskie władze, by we wszystkich szkołach w Polsce zapewniły obowiązkową, wszechstronną edukację seksualną, której charakter będzie odpowiedni do wieku, oparty na dowodach naukowych i obiektywny. Odnotowując, że dostęp do antykoncepcji jest utrudniony przez szereg czynników, Komisarz zaleca, aby polskie władze podjęły wszelkie niezbędne środki służące zniesieniu barier dla dostępu do środków antykoncepcyjnych dla wszystkich kobiet w całej Polsce.

Odnosnie dostępu do bezpiecznego i legalnego przerywania ciąży, Komisarz zauważa wiele przeszkód utrudniających kobietom praktyczny dostęp do przerwania ciąży, między innymi z powodu stosowania klauzuli sumienia przez lekarzy lub instytucje medyczne oraz trudności przy odwoływaniu się po odmowie wykonania badań prenatalnych lub legalnego przerwania ciąży. Polskie władze powinny zastosować odpowiednie środki w celu usunięcia wszelkich barier oraz spowodować, że dostęp do bezpiecznego i legalnego przerywania ciąży, zgodnie z ustawą, zostanie w pełni praktycznie wdrożony, zwłaszcza poprzez pełne i efektywne wykonanie trzech wyroków ETPCz w sprawie dostępu do przerwania ciąży w Polsce. Biorąc pod uwagę, że penalizacja przerywania ciąży wywiera zniechęcający wpływ na lekarzy gotowych wykonywać to świadczenie, Komisarz zachęca polskie władze do dalszej depenalizacji przerywania ciąży w rozsądnych granicach jej zaawansowania. W związku z występowaniem propozycji wprowadzenia całkowitego zakazu przerywania ciąży, Komisarz podkreśla, że zakaz taki stanowiłby poważny krok wstecz w dziedzinie praw kobiet. Dlatego wzywa polskie władze przynajmniej do utrzymania prawnej dopuszczalności zabiegów aborcji wykonywanych w celu zachowania zdrowia fizycznego i psychicznego kobiet oraz w przypadkach letalnych wad płodu, gwałtu lub kazirodztwa.

1. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, pan Nils Muižnieks (Komisarz), odbył wizytę w Polsce w dniach od 9 do 12 lutego 2016.<sup>1</sup> W ramach wizyty skupił się na czterech grupach zagadnień: prawne i instytucjonalne ramy ochrony i promowania praw człowieka; wymiar sprawiedliwości; wolność mediów; oraz prawa kobiet i równość płci.
2. W czasie wizyty Komisarz odbył rozmowy z polskimi władzami, w tym z Wicepremierem i Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, panem Piotrem Glińskim; z Ministrem Sprawiedliwości, panem Zbigniewem Ziobro; Ministrem Spraw Zagranicznych, panem Witoldem Waszczykowskiem; oraz Ministrem w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, panem Maciejem Wąsikiem. Spotkał się także z Wiceministrami w Ministerstwach: Spraw Zagranicznych, panem Aleksandrem Stępkowskim; Sprawiedliwości, panem Łukaszem Piebiakiem; Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, panią Renatą Szczęch; Spraw Wewnętrznych i Administracji, panem Tomaszem Zdzikotem; Kultury i Dziedzictwa Narodowego, panem Krzysztofem Czabańskim; Skarbu, panem Filipem Grzegorzczakiem; oraz z Wiceministrem i Pełnomocnikiem Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania, panem Wojciechem Kaczmarczykiem. Komisarz spotkał się także z Marszałkiem Sejmu, panem Markiem Kuchcińskim; Marszałkiem Senatu, panem Stanisławem Karczewskim; oraz Przewodniczącym Polskiej Delegacji do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, panem Włodzimierzem Bernackim. Spotkał się także z Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego, panią Małgorzatą Gersdorf; Prezesem Trybunału Konstytucyjnego, panem Andrzejem Rzeplińskim; oraz z Przewodniczącym Krajowej Rady Sądownictwa, panem Dariuszem Zawistowskim; a także z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, panem Adamem Bodnarem, oraz z Rzecznikiem Praw Dziecka, panem Markiem Michałakiem.
3. Komisarz spotkał się także z funkcjonariuszami Komendy Stołecznej Policji oraz Komendy Głównej Policji. Odbył spotkania z przedstawicielami organizacji międzynarodowych i pozarządowych oraz odwiedził schronisko i ośrodek poradnictwa dla kobiet ofiar przemocy domowej prowadzone przez organizację pozarządową w Warszawie.
4. Komisarz wyraża szczerze podziękowania polskim władzom w Strasburgu i w Warszawie za ich pomoc w organizacji wizyty oraz ułatwienie jej niezależnego i sprawnego przeprowadzenia. Komisarz pragnie także podziękować wszystkim swoim rozmówcom za ich gotowość do dzielenia się z nim swoją wiedzą i poglądami.
5. Celem wizyty Komisarza było zbadanie sytuacji w czterech obszarach praw człowieka wymienionych powyżej i nawiązanie do niektórych zagadnień powołanych w Memorandum z 2007 r. skierowanym do polskiego Rządu przez jego poprzednika.<sup>2</sup> Jednakże wizyta Komisarza zbiegła się także z szybkim rozwojem szeregu wydarzeń w Polsce, które zwróciły międzynarodową uwagę i wzbudziły istotne zaniepokojenie zarówno w obszarze praw człowieka, jak i w wymiarze dotyczącym przestrzegania przez Polskę praworządności i zasad demokracji, od których ochrona praw człowieka zasadniczo zależy. Tłem tych wydarzeń są

---

<sup>1</sup> Komisarzowi towarzyszyli pan Giancarlo Cardinale, Z-ca Dyrektora jego biura, pani Claudia Lam i pani Alessandra Ricci Ascoli, Doradcy.

<sup>2</sup> Memorandum do Polskiego Rządu, Ocena postępu implementacji zaleceń Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 2002 roku, CommDH(2007)13, 20 czerwca 2007.



głębokie podziały polityczne, które, choć nie są w Polsce zjawiskiem nowym, uległy nasileniu od czasu wyborów parlamentarnych w październiku 2015 r. Od tego czasu wprowadzono w Polsce daleko idące zmiany prawne mające niekorzystny wpływ na ochronę praw człowieka w Polsce, w tym dotyczące składu i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, organizacji i uprawnień prokuratury, roli mediów publicznych oraz prowadzenia kontroli operacyjnej, które Komisarz postanowił omówić w niniejszym raporcie.

6. Wspólną cechą nowych zmian jest ich pośpieszne przyjęcie oraz brak szerokiej debaty wymaganej w demokratycznym społeczeństwie. Bardzo ważne ustawy zapowiadane publicznie przez rząd podlegały w Sejmie pośpieszemu opracowaniu po zgłoszeniu ich w formie projektów poselskich ze szkodą dla demokratycznej debaty, która byłaby konieczna w innych okolicznościach. Wprawdzie niedostateczne konsultacje nie są w Polsce nowym zjawiskiem, jednak tendencja ta uległa znacznemu nasileniu w ostatnich miesiącach. Jak zostało to już powiedziane na zakończenie wizyty, Komisarz ma nadzieję, że w przyszłości polskie władze zapewnią możliwość publicznej debaty, której wymaga demokratyczne społeczeństwo w odniesieniu do projektów ustaw mających wpływ na prawa człowieka, a także przeznaczą odpowiednio dużo czasu na konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim, Radą Europy oraz wszystkimi krajowymi i międzynarodowymi partnerami.<sup>3</sup>
7. Kolejną tendencją, która wzbudziła zaniepokojenie, jest retoryka stosowana przez członków rządu i innych polityków wobec sędziów oraz praktyka zapowiadania ewentualnego ścigania lub innych form śledztwa, a nawet sankcji w odpowiedzi na orzeczenia wydawane przez sędziów lub władze sądowe najwyższego szczebla. Takie formy nacisku zagrażają niezależności wymiaru sprawiedliwości i podkopują społeczne zaufanie do systemu sądownictwa. Zdaniem Komisarza, rząd i politycy powinni się powstrzymać od wszelkich działań stanowiących zagrożenie dla niezależności wymiaru sprawiedliwości oraz powodujących dalszą erozję trójpodziału władzy.
8. Wielu interesariuszy zgłaszało ponadto zaniepokojenie z powodu kontrowersyjnych nominacji i procedur rekrutacji wprowadzonych w ostatnich miesiącach, a dotyczących wyższych lub strategicznych stanowisk, nie tylko w mediach publicznych, jak napisano w niniejszym raporcie, lecz także w administracji i innych częściach sektora publicznego. W szczególności, w wyniku nowelizacji ustawy o służbie cywilnej przyjętej w grudniu 2015 r., procedura konkursowa mianowania wyższych urzędników została wyeliminowana i zastąpiona postępowaniem, które krytykowano jako niezdolne do zapewnienia przejrzystego i sprawiedliwego sposobu rekrutacji oraz nie zapewniające kompetencji, politycznej neutralności i niezależności mianowanych urzędników państwowych. Takie zmiany, oprócz wzmocnienia społecznego przekonania o istnieniu układu, mogą stanowić problem zarówno odnośnie prawa do równego dostępu do służby publicznej jak prawa do dobrej administracji.
9. Wszystkie te obawy dotyczą wprawdzie praw człowieka, jednak prowadzą one również do pytań o przestrzeganie praworządności i zasad demokracji. Komisarz odnotował, że po debacie orientacyjnej 13 stycznia 2016 r., Komisja Europejska postanowiła wsząć ustrukturyzowany dialog w zakresie ram prawnych w dziedzinie praworządności<sup>4</sup> poprzez wysłanie listu do Rządu polskiego w dążeniu do wyjaśnienia sytuacji panującej w Polsce, w

---

<sup>3</sup> [Komunikat prasowy](#) Komisarza Praw Człowieka wydany na zakończenie wizyty w Polsce, 12 lutego 2016.

<sup>4</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm)

szczegółności sytuacji dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego oraz zmian prawodawstwa o mediach publicznych. Mechanizm ten, uruchomiony po raz pierwszy od jego utworzenia w marcu 2014 r., pozwala Komisji Europejskiej na zainicjowanie dialogu z państwem członkowskim Unii Europejskiej w celu zapobieżenia eskalacji systemowych zagrożeń dla praworządności.

10. Ostatnio, w okresie następującym po wizycie Komisarza w lutym 2016 r., nastąpiły inne zdarzenia mające znaczenie dla praw człowieka, między innymi zapowiedź Ministra Sprawiedliwości o wprowadzeniu reformy sądownictwa, w szczególności Krajowej Rady Sądownictwa, co już wzbudziło zaniepokojenie interesariuszy broniących praw człowieka. W chwili, gdy finalizowano niniejszy raport, rząd przygotowywał także projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych, która m.in. miała wprowadzić dalsze zmiany w uprawnieniach z zakresu kontroli operacyjnej.<sup>5</sup> Komisarz nie może skomentować tych dwóch wydarzeń w swoim raporcie, jednak wyraża nadzieję, że wszelkie wątpliwości z zakresu praw człowieka zgłoszone w związku z tymi reformami zostaną w pełni uwzględnione, w szczególności na drodze szerokich i dogłębnych konsultacji.
11. Powyższe wydarzenia tworzą tło dla czterech zagadnień omówionych w niniejszym raporcie: Prawne i instytucjonalne ramy ochrony i promowania praw człowieka (część 1); wymiar sprawiedliwości (część 2); wolność mediów (część 3); oraz prawa kobiet i równość płci (część 4). Każda część raportu zawiera wnioski Komisarza oraz zalecenia kierowane do polskich władz. Komisarz pragnie kontynuować swój konstruktywny dialog z władzami dotyczący tych zagadnień i ufa, że niniejszy raport przysłuży się temu dialogowi.

---

<sup>5</sup> Por. Amnesty International, [Poland: Rushed anti-terrorism bill a blight on human rights](#), 11 maja 2016.

## 1.1 TRAKTATY O PRAWACH CZŁOWIEKA

12. Od powstania Memorandum do Rządu Polskiego z 2007 r. sporządzonego przez poprzednika Komisarza, Polska ratyfikowała szereg międzynarodowych instrumentów mających znaczenie dla praw człowieka, m.in. Konwencję Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, która weszła w życie w Polsce 1 marca 2009 r.; Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (UNCPRD), która weszła w życie 25 października 2012 r.; Konwencję Rady Europy o Cyberprzestępczości i jej Protokół Dodatkowy dotyczący penalizacji czynów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym popełnionych z użyciem systemów komputerowych, która weszła w życie 1 czerwca 2015 r.; Konwencję Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem, która weszła w życie 1 czerwca 2015 r.; oraz Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, która weszła w życie 1 sierpnia 2015 r.
13. Niemniej Komisarz stwierdza, że pewna liczba konwencji dotyczących praw człowieka nie została dotąd podpisana lub ratyfikowana. Należy do nich Protokół Fakultatywny do UNCPRD, który pozwala na składanie indywidualnych zawiadomień w Komitecie UNCPRD, oraz Konwencja o ochronie praw wszystkich pracowników migrantów oraz członków ich rodzin.
14. Odnośnie Protokołu nr 12 do EKPCz, który określa ogólny zakaz dyskryminacji, polskie władze stwierdziły, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych analizuje zgodność polskiego prawa z Protokołem i wkrótce podejmie decyzję w sprawie możliwości ratyfikowania przez Polskę powołanego instrumentu.<sup>6</sup>
15. Polska jest stroną Europejskiej Karty Społecznej z 1961 r.; podpisała znowelizowaną Europejską Kartę Społeczną w 2005 r., lecz dotąd jej nie ratyfikowała. Polskie władze wyjaśniły, że analiza zgodności polskiego prawa z postanowieniami Europejskiej Karty Społecznej podlega nieustającej aktualizacji. Ocena kosztów implementowania zmian, które zapewniłyby zgodność polskiego prawodawstwa z niektórymi postanowieniami Karty z 1961 r. zostało odroczone do czwartego kwartału 2016 r. Komisarz wyraża nadzieję, że proces oceny zostanie wkrótce ukończony. Odnośnie Protokołu Dodatkowego do Karty ustanawiającego mechanizm skargi zbiorowej, Komisarz z żalem odnotował, że obecnie Polska nie zamierza przyjąć zawartych w nim zobowiązań.<sup>7</sup>
16. Odnośnie ETPCz, Komisarz stwierdza, że w lutym 2014 r. Komisja sprawiedliwości i praw człowieka oraz Komisja spraw zagranicznych Sejmu wspólnie powołały stałą Podkomisję do spraw wykonywania wyroków ETPCz. Dowiedziawszy się w czasie wizyty, że Podkomisja obecnie nie działa, Komisarz poruszył tę kwestię w rozmowie z Marszałkiem Sejmu, który stwierdził, że istnieją plany jej ponownego powołania.
17. Odnośnie statusu międzynarodowych traktatów dotyczących praw człowieka w prawie krajowym, Art. 91 Konstytucji stwierdza, że ratyfikowana umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu stanowić będzie część krajowego porządku prawnego i będzie stosowana

<sup>6</sup> Por. Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Report on the implementation by Poland of the recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights of 29 May 2007, 5 February 2016.

<sup>7</sup> Ibid.

bezpośrednio, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Artykuł ten stwierdza także, że Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Tym samym powszechnie przyjmuje się, że po ratyfikacji traktat międzynarodowy staje się źródłem prawa krajowego i może być podstawą postępowania w sądach i administracji. Należy także zwrócić uwagę, że zgodnie z Art. 8 Konstytucji, przepisy ustawy zasadniczej (w tym i te dotyczące praw człowieka) mogą być stosowane bezpośrednio przez polskie sądy, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

### 1.1.1 WNIOSKI I ZALECENIA

18. Komisarz z zadowoleniem stwierdza, że polskie władze ratyfikowały istotną liczbę traktatów o prawach człowieka i wzywa je do ratyfikowania zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej oraz jej Protokołu Dodatkowego ustanawiającego mechanizm skargi zbiorowej. Komisarz zdecydowanie nalega, by polskie władze ratyfikowały Protokół 12 do Europejskiej Konwencji o Prawach Człowieka, Międzynarodowej Konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników migrantów oraz członków ich rodzin oraz Protokołu Fakultatywnego do UNCRPD.
19. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje plany ponownego powołania podkomisji do spraw wykonywania wyroków ETPCz, która wzmacnia zaangażowanie parlamentu w wykonywanie powołanych wyroków i wspiera dialog między władzami a społeczeństwem obywatelskim. Komisarz zachęca Sejm do niezwłocznego powołania tej podkomisji.

## 1.2 INSTYTUCJE OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

20. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich powołana w 1987 r. i zapisana w Konstytucji z 1997 r. (dalej: RPO) stoi na straży swobód oraz praw człowieka i obywatela, zgodnie z zapisami Konstytucji i innych aktów normatywnych, w tym zasady równego traktowania. Art. 210 Konstytucji zapewnia Rzecznikowi niezawisłość. RPO korzysta z szerokiego mandatu, który obejmuje m.in. rozpoznawanie indywidualnych skarg zarzucających naruszenia praw człowieka oraz zaskarżanie w Trybunale Konstytucyjnym przepisów prawa mogących pozostawać w sprzeczności z prawami człowieka. W listopadzie 2012 r. RPO uzyskał ponowną akredytację, otrzymując kategorię „A”, przez Międzynarodowy Komitet Koordynacyjny Narodowych Instytucji Promocji i Ochrony Praw Człowieka, co oznacza, że Komitet Koordynacyjny uznał, że instytucja ta w zupełności przestrzega Zasad Paryskich.<sup>8</sup>
21. Instytucja Rzecznika Praw Dziecka (dalej: RPD) została powołana w 2000 r. Jej zadaniem jest ochrona praw dziecka określonych w Konstytucji, Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka oraz innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. Od swojego powołania instytucja została wzmocniona przez wyposażenie jej w dodatkowe uprawnienia.

### 1.2.1 BUDŻET INSTYTUCJI OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

22. Komisarz stwierdza, że od kilku lat RPO prosił o zwiększenie finansowania swego urzędu, w szczególności w celu sprostania potrzebom wynikającym z rozszerzenia zadań. Należy do nich

---

<sup>8</sup> Por. [Document](#) on accreditation status and the [Report](#) and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), Geneva, 19-23 November 2012, p. 22.

przyjęcie nowych ról: od 2007 r. Krajowego Mechanizmu Prewencji zgodnie z Protokołem Fakultatywnym do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (KMP); od 2008 r. niezależnego mechanizmu rozpatrywania skarg na działalność policji lub straży granicznej; organu wdrażającego przepisy UE o równym traktowaniu od czasu przyjęcia odpowiedniego prawodawstwa antydyskryminacyjnego w 2010 r.<sup>9</sup>; oraz od 2012 r. krajowej instytucji mającej zadanie monitorowania wdrażania UNCRPD. Komisarz zauważa, że przykładowo rola RPO w zakresie KMP zobowiązuje go do regularnego monitorowania ponad 1 800 miejsc pozbawienia wolności, gdy obecne możliwości pozwalają jedynie na monitorowanie 120 takich ośrodków rocznie.

23. Szereg międzynarodowych i europejskich instytucji ochrony praw człowieka, w tym Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT)<sup>10</sup>, Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet<sup>11</sup> oraz Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej,<sup>12</sup> poruszył w ostatnich latach kwestię finansowania RPO jako niewystarczającego do wykonania wszystkich jego zadań.
24. W 2015 r. cały budżet Urzędu wyniósł 38 602 000 złotych (ok. EUR 9 000 000). RPO zwrócił się o zwiększenie finansowania o 18% (45 566 000 zł) w ramach budżetu na 2016 r., w celu umożliwienia wypełnienia wszystkich swoich zadań, oraz w celu przeprowadzenia remontu swojej siedziby, tak by spełnić przepisy kodeksu pracy i potrzeby osób niepełnosprawnych, oraz zwiększenia wynagrodzenia pracowników (292 zatrudnionych, stan na 31 marca 2016 r.), które pozostają zamrożone od 2008 r. Jednakże Parlament postanowił nie tylko odmówić zwiększenia budżetu (podobnie jak miało to miejsce w latach poprzednich), lecz także obniżyć go do 35 619 000 zł na 2016 r. (ok. EUR 8 100 000).
25. Odnośnie sposobu głosowania nad budżetem RPO, Komisarz stwierdza, że poprzednia RPO wniosła w lipcu 2015 r. skargę do Trybunału Konstytucyjnego na jej zdaniem nieodpowiednią ingerencję władzy wykonawczej w sprawy finansowania RPO. Powołany problem wiąże się z praktyką stosowaną od 2011 r. polegającą na włączaniu RPO do jednostek objętych dodatkowymi ustawami budżetowymi, nie zaś główną, państwową ustawą budżetową. Zdaniem RPO, wykorzystywanie tej procedury stwarza rządowi możliwość wnoszenia pod obrady parlamentu propozycji budżetu dla RPO, która różni się od tej wnioskowanej przez RPO, i to bez skonsultowania jej z RPO. RPO uważa, że zamiast tego postępowania należałoby stosować procedurę właściwą dla głównej ustawy budżetowej, w ramach której wnioski RPO trafiałyby pod obrady parlamentu bez możliwości wprowadzenia zmian w proponowanym budżecie przez rząd. Zdaniem RPO, obecna praktyka prowadzi do naruszenia autonomii budżetowej RPO, a tym samym do naruszenia konstytucyjnej zasady niezawisłości RPO, gdyż pozwala na ingerencję władzy wykonawczej.<sup>13</sup> Należy zauważyć, że budżety Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych są również objęte tą praktyką.

---

<sup>9</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

<sup>10</sup> Por. CPT, [Report](#) to the Polish Government on the visit to Poland, visit from 5 to 17 June 2013, para. 12.

<sup>11</sup> Por. Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, Concluding [observations](#) on Poland (2014), CEDAW/C/POL/CO/7-8, para. 14-15.

<sup>12</sup> Por. Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, Concluding [observations](#) on Poland (2014), CERD/C/POL/CO/20-21, para. 9.

<sup>13</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z 22 lipca 2015.



26. Odnośnie budżetu RPD, Komisarz z zadowoleniem stwierdza, że zaplanowano zwiększenie budżetu na 2016 r. o 14%, mimo że wzrost ten nie spełnia całkowicie zwiększenia finansowania o 21% wnioskowanego przez RPD w związku z zamiarem zwiększenia wynagrodzeń pracowników, które były zamrożone od 2008 r., oraz zatrudnienia 10 nowych pracowników.

#### 1.2.2 IMMUNITET FUNKCYJNY INSTYTUCJI OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

27. Oprócz posiadania stabilnych zasobów finansowych, niezawisłość instytucji ochrony praw człowieka wymaga skutecznych przepisów gwarantujących jej ochronę przed nadużywaniem wobec niej systemu prawa karnego. Zgodnie z Art. 211 Konstytucji RP, RPO korzysta z immunitetu, tzn. nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności oraz nie może być zatrzymany lub aresztowany z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania.
28. W dniu 3 grudnia 2015 grupa posłów wniosła projekt ustawy określającej procedurę zawieszenia immunitetu RPO w związku z postępowaniem karnym. Komisarz rozumie, że w obliczu braku ustawy regulującej zawieszanie immunitetu RPO, projekt taki ma na celu wypełnienie luki prawnej. Niemniej powołany projekt ustawy wzbudza szereg wątpliwości, zaś Komisarz odnotował, że w odpowiedzi na prośbę samego RPO, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej: OSCE/ODIHR) w lutym 2016 r. wydało na temat rzeczonoego projektu opinię.<sup>14</sup>
29. Komisarz odnotował, że według opinii OSCE/ODIHR, „polskie ramy prawne nie zapewniają wystarczających gwarancji chroniących Rzecznika i jego personelu przed odpowiedzialnością cywilną, administracyjną i karną za wypowiedzi ustne lub pisemne, podjęte decyzje bądź czynności wykonywane w dobrej wierze w ramach pełnienia obowiązków służbowych („immunitet funkcjonalny”). Ponadto projekt ustawy nie określa wystarczająco jasno warunków i kryteriów branych pod uwagę przez Sejm (lub jego właściwy organ) w celu zapewnienia rzetelności, przejrzystości i bezstronności procedury uchylania immunitetu Rzecznika w procesie karnym”.<sup>15</sup> Jest szczególnie ważne, aby decyzja o zawieszeniu immunitetu była podejmowana w Sejmie wyższą większością głosów, niż obecnie proponowana w projekcie większość bezwzględna. W ten sposób procedura zostałaby odpolityczniona, co gwarantowałoby, że RPO nie zostałby odwołany z urzędu jedynie dlatego, że jego działania prawne podjęte w dobrej wierze spotkały się z dezaprobatą lub zostały zakwestionowane przez rządzącą większość sejmową.<sup>16</sup> Powinny istnieć jasne zapisy zapewniające stosowanie zasady domniemania niewinności, tym samym Sejm nie powinien otrzymać dostępu do akt sprawy karnej ani analizować jej meritum w procesie decydowania o zawieszeniu bądź utrzymaniu immunitetu.

---

<sup>14</sup> Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, Opinia końcowa w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, 16 lutego 2016, Opinion-Nr. NHRI-POL/282/2016 [AIC], dostępna po angielsku i po polsku na: <http://www.legislationline.org/countries/country/10>, see para. 37.

<sup>15</sup> Ibid., para. 9.

<sup>16</sup> Ibid., para. 59.

30. Komisarz odnotował, że projekt ustawy przewiduje podobne zmiany w zakresie procedury zawieszenia immunitetu dla RPD, Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz szeregu innych instytucji, z zamiarem wprowadzenia harmonizacji procedur. Mając na uwadze ważną rolę, jaką w infrastrukturze ochrony praw człowieka odgrywają RPD i Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Komisarz uważa, że instytucje te powinny korzystać również z przejrzystej procedury wyposażonej we wszystkie niezbędne zabezpieczenia gwarantujące tym instytucjom ich niezawisłość.

### 1.2.3 WNIOSKI I ZALECENIA

31. Biorąc pod uwagę, że RPO odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu dostępnej ochrony ofiarom naruszeń praw człowieka oraz służy jako ekspert doradzający rządowi w sprawach zgodnego z prawami człowieka prawodawstwa i postępowania, Komisarz nalega, by polskie władze w praktyce zagwarantowały tej instytucji pełną niezawisłość. Komisarz zdecydowanie zaleca, aby w tym celu władze polskie zapewniły RPO oparcie w stabilnym i wystarczającym finansowaniu, by mógł on w pełni realizować swój mandat. Należy także rozważyć wzmocnienie finansowej niezależności RPO od władzy wykonawczej poprzez uniemożliwienie jakiegokolwiek ingerencji z jej strony przy uchwalaniu budżetu. Komisarz, przyjmując pozytywnie zamiar określenia procedury zawieszenia immunitetu RPO, wzywa polskie władze do zapewnienia rzetelnego, przejrzystego i bezstronnego charakteru procedurze zawieszenia immunitetu RPO w związku z postępowaniem karnym. W odniesieniu do tego zagadnienia Komisarz zwraca uwagę na ostateczną Opinię OSCE/ODIHR dotyczącą projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.
32. Komisarz także zaleca zwiększenie budżetu oraz niezależności finansowej RPD.

## 1.3 TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

33. Zgodnie z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjny (dalej: Trybunał) orzeka w sprawach: zgodności z Konstytucją prawomocnego orzeczenia sądowego lub ostatecznej decyzji administracyjnej, które mogą naruszać konstytucyjne wolności lub prawa osób; zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją; zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie; zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe; zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii.<sup>17</sup>
34. Trybunał Konstytucyjny odgrywa kluczową rolę w instytucjonalnych ramach ochrony i promowania praw człowieka, co szeroko ilustruje orzecznictwo powstałe od jego powołania. Dlatego Komisarz jest głęboko zaniepokojony kryzysem dotyczącym Trybunału, który powstał na krótko przed jego wizytą w Polsce, a którego wynikiem stał się aktualny paraliż tej w sposób zasadniczy ważnej instytucji. Niestety, w chwili pisania niniejszego raportu kryzys ten trwał nadal..
35. Trybunał składa się z piętnaściorga sędziów wybieranych przez Sejm (bezwzględna większością głosów przy obecności przynajmniej połowy posłów) na dziewięcioletnią kadencję bez możliwości ponownego wybrania. W dniu 25 czerwca 2015 r. Sejm VII kadencji

---

<sup>17</sup> Art. 79 i 188 Konstytucji.

uchwalił Ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, która weszła w życie 30 sierpnia 2015 r. Zgodnie z Art. 137 powołanej Ustawy, w dniu 8 października 2015 r. Sejm wybrał pięciu sędziów, by zastąpić tych, których kadencja upływała do końca tego roku, w tym dwóch sędziów, których mandat upływał dopiero po zakończeniu własnej kadencji Sejmu. Prezydent RP odmówił zaprzysiężenia tych pięciu sędziów. W dniu 25 października 2015 r. odbyły się wybory parlamentarne. Prawo i Sprawiedliwość (PiS) zdobyło bezwzględną większość zarówno w Sejmie, jak w Senacie. W dniu 19 listopada 2015 r., mimo apelu Komisarza o zaniechanie tego działania<sup>18</sup>, parlament nowej kadencji pośpiesznie uchwalił nowe zmiany do Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wprowadzając m.in. okres 30 dni, w którym Prezydent RP może odebrać przysięgę sędziego Trybunału; trzyletnią kadencję dla Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego z możliwością dwukrotnego powołania; oraz wygaszenie mandatu aktualnie urzędującego Prezesa i Wiceprezesa. Prezydent RP podpisał ustawę następnego dnia.

36. W dniu 2 grudnia 2015 r. Sejm nowej kadencji wybrał pięcioro nowych sędziów, z których czterech zaprzysiężono tej samej nocy. Piąta z sędziów złożyła ślubowanie 9 grudnia. W dniu 3 grudnia 2015 r. Trybunał orzekł w sprawie wniesionej przez grupę posłów kwestionujących konstytucyjność wybrania sędziów w dniu 8 października 2015 r. Trybunał uznał za niekonstytucyjny wybór dwóch sędziów zastępujących dwóch, których mandat kończył się po upływie poprzedniej kadencji Sejmu, natomiast wybór trzech pozostałych uznał za ważny. W dniu 9 grudnia 2015 r., w następstwie skarg złożonych przez RPO, grupę posłów na Sejm, Krajowej Rady Sądownictwa oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Trybunał orzekł, że powołana wyżej nowelizacja Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 19 listopada była niekonstytucyjna, z wyjątkiem zapisu wprowadzającego trzyletnią kadencję Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, przy czym ich ponowny wybór nie byłby prawnie dopuszczalny, ponieważ mógłby on naruszyć ich niezawistość.
37. W dniu 22 grudnia 2015 r. Sejm uchwalił ustawę zmieniającą sposób działania Trybunału. Po szybkim zaaprobowaniu przez Senat ustawa została podpisana przez Prezydenta w dniu 28 grudnia 2015 r. i weszła w życie bez *vacatio legis*. Ustawa wprowadziła m.in. następujące zmiany: orzekanie w pełnym składzie musi się odbywać z udziałem przynajmniej 13 sędziów Trybunału (zamiast 9); orzeczenia takie wymagają większości dwóch trzecich (zamiast zwykłej większości); rozprawy nie mogą się odbyć wcześniej niż trzy miesiące od powiadomienia o ich terminie (sześć miesięcy w przypadku spraw orzekanych w pełnym składzie); wygaśnięcie mandatu sędziego przed upływem kadencji następuje w wyniku złożenia z urzędu przez Sejm na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Trybunału (zamiast złożenia przez samo Zgromadzenie) oraz postępowanie dyscyplinarne wobec sędziego Trybunału i złożenie z urzędu odbywa się na wniosek Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości.
38. Prezes Trybunału przydzielił sprawy dwóm z pięciorga sędziów wybranych w grudniu 2015 r. W czasie pisania [raportu] jest zatem 12 sędziów orzekających oraz dwie grupy po trzech sędziów (wybranych w październiku, a niezaprzysiężonych i wybranych w grudniu i zaprzysiężonych przez Prezydenta), którym nie przydzielono spraw.

---

<sup>18</sup> Por. [tweet](#) Komisarza z 19 listopada 2015.



39. Do Trybunału wpłynął wniosek Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, dwóch grup postów na Sejm, RPO oraz Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie konstytucyjności zapisów ustawy z 22 grudnia. W dniu 9 marca 2016 r. Trybunał orzekł większością 10 głosów, że powołane zapisy są niekonstytucyjne. W chwili pisania [raportu] Premier do tej pory nie opublikowała wyroku, argumentując, że procedura powyższego orzeczenia naruszyła ustawę z 22 grudnia.
40. W dniu 30 stycznia 2016 r. Sejm uchwalił ustawę redukującą budżet Trybunału o 10%.
41. W dniu 11 marca 2016 r. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) opublikowała Opinię o Ustawie z 25 czerwca 2015 r., o którą prosił Minister Spraw Zagranicznych.<sup>19</sup> W swojej konkluzji Komisja Wenecka napisała: „dopóki sytuacja kryzysu konstytucyjnego dotyczącego Trybunału Konstytucyjnego pozostaje nierozwiązana i dopóki Trybunał Konstytucyjny nie może skutecznie wykonywać swojej pracy, zagrożona jest nie tylko praworządność, ale zagrożona jest również demokracja i prawa człowieka”. Komisja stwierdziła także: „opublikowanie wyroku [z 9 marca 2016 r.] i jego uszanowanie przez władze jest niezbędnym warunkiem znalezienia wyjścia z tego kryzysu konstytucyjnego”.<sup>20</sup> Marszałek Sejmu postanowił powołać grupę ekspertów, którzy mają przeanalizować Opinię Komisji Weneckiej i przedstawić zalecenia dla przyszłych prac parlamentarnych.
42. Większość przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego wyraziło niepokój w związku z tym, że obecny kryzys uniemożliwia Trybunałowi właściwe funkcjonowanie. Polskie władze podkreśliły, że rzeczony kryzys nie ma charakteru prawnego, lecz polityczny, oraz że nowelizacje wprowadzone przez obecny Parlament mają na celu naprawienie sytuacji stworzonej przez poprzednich prawodawców. Komisarz odnotowuje, że obecny paraliż Trybunału ma poważny wpływ na ochronę praw człowieka w Polsce, na co wskazuje liczba oczekujących na rozpoznanie wniosków złożonych w Trybunale przez RPO, a dotyczących ostatnich zmian legislacyjnych, które zdaniem RPO mają szkodliwy wpływ na prawa człowieka w Polsce.<sup>21</sup> Komisarz jest także zaniepokojony wypowiedziami Ministra Sprawiedliwości wobec Prezesa Trybunału, w których grozi sankcjami nieposłusznym sędziom i twierdzi, że sędziowie Trybunału działają poza konstytucją i prawem.

### 1.3.1 WNIOSKI I ZALECENIA

43. Komisarz jest poważnie zaniepokojony obecnym paraliżem Trybunału Konstytucyjnego, który niesie poważne konsekwencje dla praw człowieka wszystkich polskich obywateli. Wzywa polskie władze do pilnego poszukania wyjścia z obecnego impasu, zgodnie z Opinią Komisji Weneckiej. Jak już stwierdziła Komisja Wenecka, praworządność wymaga, aby wszelkie rozwiązania zostały oparte na uznaniu i pełnym wykonaniu orzeczeń Trybunału. Jak stwierdził Komisarz na zakończenie swojej wizyty, niemożliwa jest rzeczywista ochrona praw człowieka bez mechanizmów gwarantujących praworządność, a w szczególności zapewniających istnienie kontroli i równowagi pomiędzy poszczególnymi gałęziami władzy w państwie. Komisarz jest szczególnie zaniepokojony, że postępowania dotyczące oceny zgodności ustaw i

---

<sup>19</sup> Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, [Opinion](#) on Amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted on 11-12 March 2016.

<sup>20</sup> Ibid. para. 135 i 143.

<sup>21</sup> [Wystąpienie](#) Rzecznika Praw Obywatelskich przed Trybunałem Konstytucyjnym, 8 marca 2016.

decyzji ze zobowiązaniami i standardami w dziedzinie praw człowieka mogą przez czas nieokreślony pozostać w zawieszeniu.

44. Komisarz podkreśla, że niezbędnym elementem przyjmowania ustaw zmieniających zasadnicze przepisy prawa, jak te mające wpływ na funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, jest szeroka debata z udziałem wszystkich interesariuszy, w tym organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz środowiska akademickiego.

#### 1.4 DEMOKRATYCZNY I EFEKTYWNY NADZÓR NAD KONTROLĄ OPERACYJNĄ

45. Nadzór nad służbami specjalnymi ma podstawowe znaczenie dla zapewnienia, że instytucje te zarówno przyczyniają się do ochrony ludności, której służą (w tym ochrony jej praw człowieka) jak i przestrzegają praworządności przy wykonywaniu zadań. Jednakże informacje ujawnione przez Edwarda Snowdena oraz udział niektórych europejskich służb specjalnych w tajnym przetrzymywaniu i nadzwyczajnym wydawaniu osób podejrzanych o terroryzm w minionym dziesięcioleciu, a także powtarzające się zarzuty dotyczące nieprawidłowości w różnych krajach, poddają w wątpliwość zdolności krajowych systemów nadzoru do wykonywania tych zadań.<sup>22</sup>
46. W Polsce potrzeba demokratycznego i efektywnego nadzoru nad kontrolą operacyjną zyskała na znaczeniu po ujawnieniu faktu prowadzenia w ostatnich latach nielegalnej obserwacji dziennikarza. Sąd apelacyjny w Warszawie potwierdził w 2013 r. orzeczenie sądu cywilnego pierwszej instancji, zgodnie z którym Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) naruszyło prawo do ochrony prywatności Bogdana Wróblewskiego, dziennikarza, o którym CBA zbierało dane telekomunikacyjne w okresie 6 miesięcy w latach 2005-2007. Nakazano, by CBA publicznie przeprosiło dziennikarza oraz usunęło wszystkie związane z nim dane zebrane przez agencję.
47. Zdaniem Komisji Weneckiej istnieją dane świadczące o „poważnych niedostatkach demokratycznego systemu nadzoru nad służbami specjalnymi i wywiadem” w związku z dwoma sprawami wniesionymi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Polsce, dotyczącymi jej udziału w programie wydań nadzwyczajnych kierowanym przez CIA.<sup>23</sup>
48. W czasie wizyty Komisarz otrzymał liczne informacje o tym, że istniejące w Polsce ramy prawne uprawnień w zakresie kontroli operacyjnej, a zwłaszcza nowe prawodawstwo, które właśnie weszło w życie, budzą poważne zastrzeżenia z dziedziny praw człowieka.
49. Artykuł 47 Konstytucji gwarantuje prawo do ochrony prywatności, a Art. 51 chroni „prawo do informacyjnego samostanowienia”, a zatem do kontroli nad ujawnianiem innym osobom lub instytucjom informacji o sobie oraz o samych informacjach, gdy znajdują się one w rękach innych. Art. 49 gwarantuje prawo do ochrony prywatności komunikowania się.
50. W Polsce istnieje szereg służb posiadających specjalne uprawnienia, jak wspomniane wcześniej CBA i służby specjalne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu,

---

<sup>22</sup> Por. [Dokument tematyczny](#) nt. „Democratic and effective oversight of national security services”, 2015.

<sup>23</sup> Por. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), [Update](#) of the 2007 Report on the democratic oversight of the security services and report on the democratic oversight of Signal Intelligence Agencies, adopted by the Venice Commission at its 102<sup>nd</sup> Plenary Session (Venice, 20-21 March 2015), on the basis of comments by Mr Iain Cameron, Member, Sweden, CDL-AD(2015)006, study No. 719/2013, 7 April 2015. Dwie powołane sprawy to: Al Nashiri przeciwko Polsce, skarga nr [28761/11](#), 24 lipca 2014, oraz Husayn (Abu Zubaydah) przeciwko Polsce, skarga nr [7511/13](#), 24 lipca 2014.

Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego. Wymienione służby specjalne mają pełne uprawnienia do pozyskiwania i wykorzystywania danych osobowych, w tym danych telekomunikacyjnych i internetowych, poza zakresem postępowania karnego. Policja i inne organy ścigania<sup>24</sup> także mają dostęp do narzędzi kontroli operacyjnej, tym samym do niektórych danych osobowych w zakresie przypisanych im zadań, które wykraczają poza dziedzinę postępowania karnego.

51. Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych uprawniona jest do opiniowania projektów ustaw, tworzenia zaleceń, oceniania kandydatów na szefów służb specjalnych, badania corocznych sprawozdań o działalności służb specjalnych. Jednakże poinformowano Komisarza, że skład Komisji Sejmowej został ostatnio zmieniony w taki sposób, że zredukowano w niej rolę posłów opozycji.
52. Główny Inspektor Danych Osobowych nie jest uprawniony do rozpatrywania skarg osób fizycznych ani do wydawania wiążących decyzji dotyczących przetwarzania danych przez służby specjalne.<sup>25</sup> Tym samym w Polsce nie ma obecnie eksperckiego organu nadzorczego posiadającego wymaganą znajomość zagadnień, konieczne kompetencje i uprawnienia, by monitorować działalność służb specjalnych.
53. Komisarz odnotował, że brak jasności przepisów prawa określających pracę służb specjalnych spotkał się z poważną krytyką i doprowadził do wniesienia sprawy do Trybunału Konstytucyjnego, który 30 czerwca 2014 r. wydał orzeczenie (Nr K23/11)<sup>26</sup>, w którym zażądał usunięcia luk prawnych zagrażających prawom człowieka. Trybunał Konstytucyjny orzekł w szczególności, że przepisy regulujące działalność organów ścigania i służb specjalnych były sprzeczne z prawem do ochrony prywatności (Art. 47 Konstytucji) oraz prawem do ochrony prywatności komunikowania się (Art. 49 Konstytucji) przez to, że nie przewidują niezależnej kontroli procesu udostępniania danych telekomunikacyjnych.
54. Trybunał Konstytucyjny poruszył również problem polegający na braku w ocenianych przepisach gwarancji niezwłocznego, komisyjnego i protokolarnego zniszczenia materiałów, które nie mogą zostać wykorzystane jako dowód w sprawie lub nie mają znaczenia dla postępowania.
55. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wszystkie powołane przepisy staną się niekonstytucyjne 18 miesięcy po opublikowaniu orzeczenia, tzn. w dniu 7 lutego 2016 r., po to by prawodawca miał czas na wprowadzenie nowych przepisów, które będą zgodne z Konstytucją.
56. Odnośnie kontroli sądowej, nie ma mechanizmu zapewniającego uzyskanie uprzedniej zgody na pozyskanie metadanych telekomunikacyjnych lub internetowych, w tym danych dotyczących kontaktów z osobami pracującymi z zachowaniem tajemnicy zawodowej, jak prawnicy, dziennikarze lub lekarze. Oznacza to, że nie występuje niezależna kontrola *ex ante* nad pozyskiwaniem i wykorzystywaniem metadanych telekomunikacyjnych i internetowych przez służby specjalne i organy ścigania. Prawdą jest, że istnieje mechanizm uprzedniej kontroli sądowej dotyczącej informacji pozyskiwanych na drodze działań operacyjnych oraz

---

<sup>24</sup> Należą do nich straż graniczna, żandarmeria wojskowa i organy ścigania, kontrola skarbową i służba celna.

<sup>25</sup> Por. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), *Surveillance by Intelligence Services: Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the EU, Mapping Member States' Legal Framework*, 2015, p. 48.

<sup>26</sup> Trybunał Konstytucyjny, 30 lipca 2014, sprawa nr [K23/11](#), also available in [English](#).

że wykorzystanie takiej informacji jako dowodu w sprawie karnej wymaga zarówno zgody sądu uzyskanej za pośrednictwem prokuratora i spełnienia warunku służenia interesowi wymiaru sprawiedliwości. Jednakże, o ile Komisarzowi wiadomo, oskarżonemu nie przysługuje prawo odwołania od decyzji sądu o dopuszczeniu dowodu z informacji objętej tajemnicą zawodową a pozyskanej w ramach kontroli operacyjnej w postępowaniu karnym.

57. Ponadto kontrola operacyjna może być prowadzona do 18 miesięcy, co zdaniem RPO stanowi okres nieproporcjonalnie długi. Kolejnym problemem jest to, że operacyjne i inne środki kontroli mogą zostać użyte bez następczego poinformowania osoby, która im podlegała. W tych okolicznościach wydaje się, że prawo polskie nie zapewnia osobom prywatnym sprawnego dostępu do środków odwoławczych w przypadkach poddania ich bezprawnej kontroli operacyjnej.
58. Opierając się na projekcie grupy posłów złożonym 23 grudnia 2015 r. Sejm uchwalił 15 stycznia 2016 r. Ustawę o Policji i innych służbach, odnoszącą się do kontroli operacyjnej, a Senat zaakceptował ją bez poprawek 29 stycznia 2016 r. W dniu 3 lutego 2016 r. Prezydent RP podpisał ustawę, która następnie weszła w życie 7 lutego 2016 r. Projekt nowej ustawy nie został przekazany do konsultacji, od początku spotkał się jednak z ostrą krytyką wielu interesariuszy.<sup>27</sup> Niektórzy podkreślali, że nowa ustawa sprowadza się do „zalegalizowania w Polsce masowej inwigilacji obywateli”.<sup>28</sup> W dniu 18 lutego 2016 r. RPO skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego uznając, że „zakwestionowane przepisy nie tylko nie realizują wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r., ale w poważnym zakresie naruszają konstytucyjne prawa i wolności człowieka oraz standardy wyznaczone w prawie międzynarodowym”.<sup>29</sup>
59. Głównym zarzutem wobec nowych przepisów jest to, że zamiast zastosować orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2014, rozszerzają one uprawnienia organów ścigania, policji i służb specjalnych w dziedzinie pozyskiwania i wykorzystywania metadanych. Gdy poprzednio chodziło jedynie o metadane telekomunikacyjne (billingi, geolokalizacja itd.), obecnie władze te mogą również pozyskiwać i wykorzystywać metadane internetowe (np. metadane wysłanych i odebranych wiadomości, kontakty, profile internetowe itd.). Jeden z problemów polega na tym, że powołane rozszerzenie uprawnień nie idzie w parze z przepisami określającymi jasne granice [ich stosowania] i tworzącymi sprawny i niezależny system kontroli, który nie dopuściłby do nadużywania uprawnień przez odnośne władze oraz naruszeń prawa do ochrony prywatności i innych praw człowieka.
60. Ponadto zakres przypadków, w których możliwy jest dostęp do takich metadanych telekomunikacyjnych i internetowych, został rozszerzony z wykorzystania ich „dla celów prowadzonego postępowania”, by objąć „wykrycie, zapobieżenie, ustalenie sprawców oraz uzyskanie i utrwalenie dowodów przestępstwa lub ratowanie życia lub zdrowia ludzkiego bądź wsparcie działań poszukiwawczych lub ratowniczych”. Należy zauważyć, że ustawa nie wymaga, aby dane przestępstwo charakteryzował określony stopień ciężkości. Wydaje się, że

---

<sup>27</sup> Por. na przykład [wspólny apel](#) wydany przez 10 NGO wzywających posłów, by nie uchwalali ustawy (po polsku), 12 stycznia 2016.

<sup>28</sup> Por. [Platform](#) to promote the protection of journalism and safety of journalists, “Poland Legalises Mass Surveillance of its Citizens”, 25 stycznia 2016, aktualizacja 29 lutego 2016.

<sup>29</sup> Por. [wniosek](#) RPO do Trybunału Konstytucyjnego ws. nowelizacji ustawy o Policji.

nie występuje zasada proporcjonalności, która zapewniłaby, że taka kontrola operacyjna byłaby stosowana jedynie wówczas, gdy nie ma innych, mniej intruzyjnych sposobów pozyskania informacji tego samego typu.

61. Zgłaszano obawy, że nowe ramy prawne stwarzają możliwość zawierania z operatorami mającymi siedziby w Polsce umów zapewniających władzom uprawnionym do kontroli operacyjnej szybki, bezpośredni i długookresowy dostęp do danych telekomunikacyjnych i internetowych.
62. Przy braku nadzoru *ex ante*, nadzór *ex post* ustanowiony przez nową ustawę obejmuje półroczne sprawozdania składane przez policję we właściwym sądzie okręgowym zawierające liczbę przypadków pozyskania w okresie sprawozdawczym danych telekomunikacyjnych lub internetowych i kwalifikacje prawne czynów, w związku z zaistnieniem których wystąpiono o dane lub informacje o potrzebie ratowania życia lub zdrowia ludzkiego bądź wsparcia działań poszukiwawczych lub ratowniczych. Nie obejmuje to jednak szczegółowych informacji, które pozwoliłyby na dogłębną ocenę zgodności z prawem danych działań z zakresu kontroli operacyjnej. Ponadto, chociaż sąd okręgowy może dokonać oceny danych zawartych w sprawozdaniu i wskazać wykryte problemy, to jednak nie jest do tego zobowiązany. Oprócz tego sąd nie będzie miał możliwości zażądania, by odpowiednie dane zostały zniszczone, jeśli stwierdzi istnienie problemu. Powyższy system został opisany przez RPO i innych interesariuszy jako, w najlepszym razie, iluzoryczny.

#### 1.4.1 WNIOSKI I ZALECENIA

63. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim wiodącym orzeczeniu w sprawie *Klass i inni przeciwko Niemcom* oraz wynikającym orzecznictwie podkreślił, że wprowadzenie pewna ilość prawodawstwa przyznającego, pod wyjątkowymi warunkami, uprawnienia do kontroli operacyjnej danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych jest konieczna w społeczeństwie demokratycznym dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego lub zapobiegania rozruchom lub przestępstwom, jednak państwu nie przysługuje nieograniczona swoboda poddawania kontroli operacyjnej osób znajdujących się w ich jurysdykcji.<sup>30</sup>
64. Komisarz jest zdania, że władze polskie powinny dokonać przeglądu legislacji stosowanej w zakresie kontroli operacyjnej w celu zapewnienia pełnej ochrony praw człowieka przed nadużyciami odnośnych służb. W ramach tych działań władze polskie powinny zapewnić pełną zgodność z najnowszym orzecznictwem ETPCz dotyczącym ochrony prywatności i danych osobowych w obszarze kontroli operacyjnej.<sup>31</sup> Powinny w pełni zastosować orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2014 r., które wymaga stworzenia niezależnego i sprawnego systemu nadzorowania kontroli operacyjnej.
65. Polskie władze powinny przede wszystkim nadać przepisom precyzję i jasność odnośnie przestępstw, działań i osób poddawanych kontroli operacyjnej oraz zawrzeć w przepisach ścisłe ograniczenia czasu jej trwania, a także zasady ujawniania i niszczenia danych pozyskanych w jej ramach. Po drugie, powinny powstać rygorystyczne procedury

---

<sup>30</sup> Por. ETPCz, *Klass i inni przeciwko Niemcom*, para. 56, *Kennedy przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr [26839/05](#), 18 maja 2010, para. 167.

<sup>31</sup> ETPCz, *Wielka Izba*, 4 grudnia 2015, *Roman Zakharov przeciwko Rosji*, skarga nr 47143/06.



nakazywania oceny, wykorzystywania i przechowywania pozyskanych danych, zaś osoby poddane kontroli operacyjnej powinny uzyskać możliwość, np. poprzez stosowanie procedury powiadamiania *ex post*, skorzystania ze swego prawa do efektywnego środka prawnego. Po trzecie, polskie władze powinny ustanowić organy nadzorujące stosowanie kontroli operacyjnej, które będą niezależne oraz powoływane nie przez władzę wykonawczą, lecz przez Sejm i przed nim odpowiedzialne.<sup>32</sup> Rozwiązaniem byłoby powołanie eksperckiego organu nadzoru wyposażonego w kompetencje podejmowania autorytatywnych decyzji na temat zgodności z prawem nadzorowanych działań. Organy nadzoru powinny również mieć dostęp do całości informacji, jaką uznają za istotną dla wykonywania swego mandatu, niezależnie od jej klasyfikacji. Dostęp organów nadzoru do informacji powinien być zapisany w przepisach prawa i poparty możliwością odwołania się do uprawnień dochodzeniowo-śledczych oraz narzędzi, które zapewniają taki dostęp.

66. Polskie władze powinny wziąć pod rozwagę dokument tematyczny Komisarza pt. Praworządność a Internet<sup>33</sup> oraz dokument tematyczny Komisarza pt. Demokratyczny i efektywny nadzór nad służbami specjalnymi<sup>34</sup>, a także wytyczne opublikowane ostatnio przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>35</sup> oraz Komisję Wenecką<sup>36</sup> dotyczące tej dziedziny. Komisarz zwraca również uwagę władz polskich na zestaw wytycznych o nazwie „Konieczne i Proporcjonalne”<sup>37</sup> stworzony przez liczne grupy społeczeństwa obywatelskiego, a także przedstawicieli przemysłu i ekspertów międzynarodowych, które mogą się okazać pomocne w tej mierze. Także Global Network Initiative, GNI, opisał praktyczne działania służące ochronie praw człowieka w internecie w sprawozdaniu pt. Digital Freedoms in International Law.<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> Por. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, [Human Rights Comment](#) entitled “Human rights at risk when secret surveillance spreads”.

<sup>33</sup> [Dokument tematyczny](#), “The rule of law on the Internet and in the wider digital world”, 2014.

<sup>34</sup> [Dokument tematyczny](#), “Democratic and effective oversight of national security services”, 2015.

<sup>35</sup> Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), [Surveillance by Intelligence Services: Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the EU, Mapping Member States’ Legal Framework](#), 2015.

<sup>36</sup> Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), [Update](#) of the 2007 Report on the democratic oversight of the security services and report on the democratic oversight of signal intelligence agencies, adopted by the Venice Commission at its 102<sup>nd</sup> Plenary Session (Venice, 20-21 March 2015), on the basis of comments by Mr Iain Cameron, Member, Sweden, CDL-AD(2015)006, study No. 719/2013, 7 April 2015.

<sup>37</sup> [Necessary and Proportionate](#): International Principles on the Application of Human Rights to Communications Surveillance, May 2014.

<sup>38</sup> Global Network Initiative (GNI), [Report](#) on Digital Freedoms in International Law, czerwiec 2012.

### 2.1 PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA

67. W swoim Memorandum do polskiego rządu z 2007 r. poprzednik Komisarza dokonał oceny od dawna występującego problemu przewlekłości postępowania karnego i cywilnego w Polsce oraz skuteczności krajowego środka prawnego na przewlekłość postępowania sądowego, który został wprowadzony ustawą z 2004 r.<sup>39</sup>
68. Komisarz odnotował, że ETPCz, w swoim orzeczeniu pilotażowym z lipca 2015 r. w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*,<sup>40</sup> uznał ogólne środki przyjęte w Polsce od 2007 r. w ramach wykonania poprzedniego orzeczenia,<sup>41</sup> które miało trzy główne cele: uproszczenie i przyspieszenie postępowania, odciążenie sędziów przez referendarzy sądowych, gdy jest to konieczne, oraz ograniczenie zakresu kompetencji sądów poprzez powierzenie niektórych spraw rozpoznawanych tradycyjnie przez sądy innym zawodom prawniczym, na przykład notariuszom. ETPCz przypomniał również już podjęte środki organizacyjne, takie jak nadzór Ministra Sprawiedliwości, dalszą informatyzację oraz dalszy wzrost liczby sędziów i nakładów budżetowych w sądach. Mimo wprowadzenia tych środków, ETPCz stwierdził występowanie problemu systemowego prowadzącego do wielu podobnych skarg, w których powtarzająco rozpoznaje się naruszenie Art. 6 ust. 1 (prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie) oraz naruszenie Art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego). ETPCz uznał, że w obliczu skali i złożoności problemu przewlekłości postępowania, Polska musi w dalszym ciągu podejmować kolejne, konsekwentne, długoterminowe starania, by sądy krajowe przestrzegały wymogu „rozsądnego terminu” określonego w Artykule 6 ust. 1.
69. ETPCz dalej stwierdził, że nadmierna długość postępowań w Polsce stanowi kwestię złożoną, wskazując przy tym na szczególne problemy, a wśród nich opóźnienie składania opinii biegłego, niesprawne pozyskiwanie dowodu z opinii biegłego; brak właściwego prowadzenia sprawy i odpowiedniej organizacji procesu; oraz kolejne przekazywanie sprawy do ponownego rozpoznania w postępowaniu odwoławczym.<sup>42</sup> Podobne konstatacje przekazali przedstawiciele władz i społeczeństwa obywatelskiego w rozmowach z Komisarzem. W grudniu 2015 r. Komitet Ministrów odnotował, że władze polskie zareagowały na powołaną krytykę ETPCz przez wdrożenie ścisłego monitorowania i oceny już wprowadzonych środków mających na celu zwalczanie przewlekłości postępowania.<sup>43</sup>
70. W czasie wizyty władze polskie poinformowały Komisarza, że kontynuują swoje wysiłki mające na celu zredukowanie czasu trwania postępowań sądowych, np. przez zatrudnianie nowego personelu pomocniczego, referendarzy sądowych oraz asesorów sądowych, przez zwiększanie budżetów sądów i usprawnienie protokołowania rozpraw. Podjęto także

<sup>39</sup> Ustawa z 17 czerwca 2004 o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

<sup>40</sup> ETPCz, *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*, orzeczenie pilotażowe, skargi nr [72287/10](#), 13927/11 i 46187/11, 7 lipca 2015, (ostateczne 7 października 2015).

<sup>41</sup> ETPCz, *Kudła przeciwko Polsce*, Wielka Izba, skrga nr [30210/96](#), 26 października 2000.

<sup>42</sup> ETPCz, *Rutkowski i inni* (por. powyżej). para. 207.

<sup>43</sup> CM-DH 1243rd meeting, 8-10 December 2015. Dalsze szczegóły nt. kroków podjętych przez władze w Planie Działań władz polskich, [DH-DD\(2015\)1146E of 27/10/15](#).

działania legislacyjne mające na celu przyspieszenie i uproszczenie postępowania cywilnego i karnego oraz wdrożono stałe działania nadzorcze dotyczące nieuzasadnionych opóźnień. W dniu 23 grudnia 2015 r. Minister Sprawiedliwości wydał Rozporządzenie nadające priorytet m.in. sprawom, w których dopuszczalne są skargi na podstawie ustawy z 2004 r., oraz przypadkom w których ETPCz stwierdził naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Wynika stąd, że w takich sprawach można wyznaczać terminy posiedzeń z pominięciem kolejności wpływania spraw do sądu. Władze przyznały również, że sprawy były przydzielane nierówno, dlatego od 1 stycznia 2016 r. wprowadzono równy przydział spraw do rozpatrzenia.

71. Odnośnie skuteczności istniejącego środka odwoławczego dla osób dotkniętych problemem przewlekłości postępowania, ETPCz stwierdził w orzeczeniu pilotażowym, że posiada on wszystkie cechy skutecznego środka prawnego, lecz skrytykował jego funkcjonowanie w praktyce. ETPCz wskazał na dwa główne problemy: fragmentaryzację postępowania, polegającą na tym, że krajowe sądy nie uwzględniają całości postępowania, gdy oceniają czas jego trwania; oraz niskie kwoty odszkodowań zasądzanych przez krajowe sądy.
72. W odpowiedzi na krytykę zawartą w orzeczeniu pilotażowym, władze w październiku 2015 r. ogłosiły Komitetowi Ministrów swój zamiar poprawy praktyki stosowanej przez sądy krajowe w sprawach dotyczących środka odwoławczego przez wdrożenie różnych działań zwiększających świadomość. Komitet odnotował ten zamiar wraz z proponowanymi zmianami ustawy z 2004 r., które powinny odnieść się do problemu fragmentaryzacji poprzez zobowiązanie krajowych sądów do wzięcia pod uwagę całości postępowania dla celów wyliczenia kwoty odszkodowania.<sup>44</sup>
73. Polskie władze poinformowały również Komisarza, że od 2012 r. Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury organizuje systematyczne kursy szkoleniowe z zakresu orzecznictwa EKPCz dla sędziów i prokuratorów, zaś od 2014 r. sędziowie sądów powszechnych korzystają ze specjalnych warsztatów zajmujących się kwestią przewlekłości postępowania. Ponadto na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości udostępniono polskie tłumaczenia orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
74. Mimo wprowadzenia wszystkich tych działań, władze polskie uznają, że „znaczna liczba spraw związanych z przewlekłością postępowań sądowych nadal wnoszonych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Polsce przemawia za tym, że wciąż potrzeba dalszych wysiłków, by przyspieszyć postępowania sądowe i zwiększyć sprawność krajowego środka odwoławczego w tej dziedzinie”.<sup>45</sup>
75. W grudniu 2015 r. Komitet Ministrów Rady Europy ogłosił<sup>46</sup> badanie dwóch grup 205 starych zakończonych spraw, zwróciwszy uwagę, że sprawy te miały miejsce gdy nie istniał jakikolwiek środek prawny, że środek odwoławczy wobec przewlekłości postępowania ustanowiono w 2004 r. i poddano go reformie w 2009 r., oraz że ETPCz w swoim orzeczeniu

---

<sup>44</sup> Dalsze szczegóły dot. planów nowelizacji Ustawy z 2004 r. w Planie Działań władz polskich, [DH-DD\(2015\)1146E of 27/10/15](#), p. 18.

<sup>45</sup> Report on the implementation by Poland of the recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 5 February 2016.

<sup>46</sup> Final Resolution [CM/ResDH\(2015\)248](#) adopted by the Committee of Ministers on 9 December 2015 at the 1243<sup>rd</sup> meeting of the Ministers' Deputies.



pilotażowym potwierdził, że środek ten posiada wszystkie cechy efektywnego środka prawnego, wykazując pewne luki w swoim funkcjonowaniu. Odnośnie pozostałych spraw<sup>47</sup>, Komitet potwierdził, że skupi swój nadzór na dalszych sposobach redukcji przewlekłości postępowań i polepszeniu funkcjonowania środka odwoławczego, zachęcając władze do przedstawienia proponowanych zmian do ustawy z 2004 r.<sup>48</sup>

### 2.1.1 WNIOSKI I ZALECENIA

76. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje wysiłki czynione przez polskie władze by zaradzić problemowi przewlekłości postępowań sądowych i uznać przyczyny tego zjawiska. Jednak bez wątplenia potrzebne są dalsze wysiłki na rzecz przyspieszenia postępowań sądowych i zwiększenia efektywności krajowego środka odwoławczego na przewlekłość postępowań. Odnotowując, że problemy powodujące przewlekłość postępowań oraz dysfunkcja krajowego środka odwoławczego zostały już jednoznacznie rozpoznane, Komisarz nalega na przyspieszenie przyjmowania i wdrażania rozwiązań zdolnych do zaradzenia rzeczonym problemom.
77. W szczególności, odnośnie efektywności istniejącego środka odwoławczego, dla osób dotkniętych przewlekłością postępowania ważne jest, aby polskie władze zajęły się dwoma nierozwiązanymi problemami, tzn. fragmentaryzacją postępowań, w myśl której krajowe sądy nie biorą pod uwagę całości postępowania, gdy oceniają czas jego trwania; oraz niskie kwoty odszkodowań zasądzone przez krajowe sądy. Komisarz zachęca polskie władze do zrealizowania w tym celu swoich zamiarów znowelizowania ustawy z 2004 r., podobnie jak zalecił to Komitet Ministrów.

### 2.2 TYMCZASOWE ARESZTOWANIE

78. Poprzednik Komisarza odnotował, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie stwierdził naruszenia Art. 5 ust. 3 EKPCz (prawo osoby zatrzymanej lub tymczasowo aresztowanej do bycia sądzoną w rozsądnym terminie) w odniesieniu do Polski. Stwierdziwszy, że przykłady spraw wnoszonych w Strasburgu, w których areszt tymczasowy trwał od czterech do sześciu lat, nie należały do rzadkości, wezwał polskie władze, by dokonały przeglądu stosowania tymczasowego aresztowania.
79. Od tego czasu dokonano znacznych postępów. Polskie władze poinformowały Komisarza, że w latach 2008-2013 znowelizowano Kodeks postępowania karnego tak, by znacząco ograniczyć stosowanie tymczasowego aresztowania, oraz że dane statystyczne zebrane w latach 2008-2014 wykazują trwałą tendencję do ograniczania stosowania tymczasowego aresztowania oraz jednocześnie do skracania czasu jego trwania.<sup>49</sup> Władze stwierdziły również, że Minister Sprawiedliwości podejmuje czynności nadzorcze w sprawach, w których okres tymczasowego aresztowania przekroczył rok.

---

<sup>47</sup> Grupa spraw Bąk, dot. postępowania karnego (ETPCz, Bąk przeciwko Polsce, skarga nr 7870/04, 16 stycznia 2007) oraz grupa spraw Majewski, dot. postępowania cywilnego (ETPCz, Majewski przeciwko Polsce, skarga nr 52690/99, 11 października 2005).

<sup>48</sup> Committee of Ministers, 1243rd meeting, 8-9 December 2015, Nadzór na wykonaniem wyroków Trybunału - [Item H46-15](#), grupy Podbielski i Kudła przeciwko Polsce (skargi nr 27916/95, 30210/96).

<sup>49</sup> Report on the implementation by Poland of the recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 5 February 2016.

80. Przywołane pozytywne zmiany zostały potwierdzone przez uchwałę końcową Komitetu Ministrów z grudnia 2014 r, w której zakończono monitorowanie wykonania [orzeczeń] w grupie spraw *Trzaska przeciwko Polsce*<sup>50</sup> oraz znalazły odzwierciedlenie w sprawozdaniu z września 2015 r. Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy, gdzie stwierdzono, że „niektóre kraje, takie jak Polska, uczyniły znaczące postępy w redukowaniu stosowania tymczasowego aresztowania poprzez wdrożenie istotnych reform w celu wykonania odnośnych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”.<sup>51</sup>
81. W czasie wizyty niektórzy rozmówcy wyrażali pogląd, że ograniczenie stosowania tymczasowego aresztowania wynikało z postawy prokuratorów, którzy rzadziej żądali tego środka. Rozmówcy wyrażali wątpliwości odnośnie tego, czy wspomniana tendencja się utrzyma po wejściu w życie nowych zmian w funkcjonowaniu prokuratury (por. Część 2.4 poniżej). Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego również zwracali uwagę, że nowe zmiany w prawie rozszerzają wachlarz osób, mogących podlegać tymczasowemu aresztowaniu, i mogą sprzyjać nadmiernemu wydłużaniu aresztowania.
82. Odnośnie tego zagadnienia, w czasie wizyty Komisarz został poinformowany, że wkrótce dojdzie do nowelizacji przepisów będących podstawą stosowania tymczasowego aresztowania. W dniu 15 kwietnia 2016 r. weszła w życie Ustawa o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z nowym sformułowaniem, Art. 258 ust. 2, tymczasowe aresztowanie może być zastosowane, gdy danej osobie zarzuca się popełnienie przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, albo gdy sąd pierwszej instancji skazał ją na karę pozbawienia wolności nie niższą niż 3 lata (zamiast poprzedniego zapisu, w którym wymagano kary powyżej trzech lat pozbawienia wolności). Stąd, stosowanie tymczasowego aresztowania jest możliwe wyłącznie na podstawie zagrożenia wysoką karą i nie jest wymagane występowanie szczególnych zachowań oskarżonego, mogących przeszkodzić właściwemu przebiegowi postępowania.
83. Komisarz odnotował, że zgodnie ze standardami ustanowionymi przez ETPCz, władze muszą uzasadnić tymczasowe aresztowanie po zbadaniu występowania odpowiednich podstaw prawnych z uwzględnieniem okoliczności każdej sprawy, w tym rozważenia środków alternatywnych wobec tymczasowego aresztowania. ETPCz wielokrotnie utrzymywał, że choć wysokość grożącej kary stanowi istotny czynnik w ocenie ryzyka ucieczki oskarżonego lub popełnienia przez niego dalszych przestępstw, potrzeba utrzymania pozbawienia wolności nie może być oceniana z czysto abstrakcyjnego punktu widzenia, z uwzględnieniem jedynie ciężkości przestępstwa.<sup>52</sup> Ponadto „ETPCz często stwierdzał naruszenie Art. 5 ust. 3 EKPCz gdy sądy krajowe przedłużały tymczasowe aresztowanie skarżącego, opierając się zasadniczo na ciężkości zarzutów i posługując się stereotypowymi sformułowaniami, bez odnoszenia się do poszczególnych faktów lub rozważania alternatywnych środków zapobiegawczych”.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Committee of Ministers, Final Resolution, CM/ResDH(2014)268 on Application No. 25792/94, 11 lipca 2000.

<sup>51</sup> Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Report on the Abuse of pre-trial detention in States Parties to the European Convention of Human Rights, [Doc. 13863](#), 7 września 2015.

<sup>52</sup> ETPCz, *Idalov przeciwko Rosji*, skarga nr [5826/03](#), 22 maja 2012, para. 145.

<sup>53</sup> *Ibid.* para. 147.

### 2.2.1 WNIOSKI I ZALECENIA

84. Komisarz odnotowuje pozytywne zmiany zachodzące w Polsce w ostatnich latach dotyczące tymczasowego aresztowania, w tym stałe zmniejszenie częstości jego stosowania oraz czasu jego trwania. Komisarz zachęca do stosowania środków alternatywnych w stosunku do tymczasowego aresztowania i przypomina standardy opracowane przez Komitet Ministrów Rady Europy oraz jego Zalecenie dotyczące stosowania tymczasowego aresztowania.<sup>54</sup>
85. Komisarz jest zaniepokojony ostatnimi nowelizacjami prawa zezwalającymi na stosowanie tymczasowego aresztowania jedynie na podstawie zagrożenia wysoką karą. Przypomina odnośnie orzecznictwo ETPCz i wzywa polskie władze by zapewniły swojej legislacji pełną z nim zgodność.

### 2.3 INNE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE POSTĘPOWANIA KARNEGO

86. W następstwie procesu legislacyjnego rozpoczętego w 2009 r., wprowadzono w 2012 r. istotne zmiany do Kodeksu postępowania karnego (Kpk) w szczególności mające na celu wzmocnienie kontradyktoryjnego charakteru postępowania karnego, przyspieszenie postępowania oraz wzmocnienie gwarancji proceduralnych odnośnie stosowania środków zapobiegawczych.<sup>55</sup> Zmiany te weszły w życie 1 lipca 2015 r. Jednak w międzyczasie, w styczniu 2016 r., przyjęto ustawę nowelizującą Kpk, która weszła w życie 15 kwietnia 2016 r. w zakresie większości swoich postanowień. Komisarz stwierdza, że nowa reforma częściowo wycofuje świeżo wprowadzoną zmianę idącą ku postępowaniu kontradyktoryjnemu. Odnotowuje również, że zdaniem większości krajowych obserwatorów praw człowieka zmiana ta wprowadziła ulepszenia w dziedzinie ochrony praw człowieka, mimo że została wycofana zanim ocena jej wpływu mogłaby to potwierdzić. Chociaż kilkoro interesariuszy, w tym RPO, miało możliwość zgłoszenia uwag do projektu ustawy wprowadzającej ostatnie zmiany w Kpk, Komisarz został poinformowany, że w ostatecznej wersji projektu nie odniesiono się do nich.
87. Jeden z ostatnio wprowadzonych przepisów, który wzbudził szczególny niepokój, postanawia, że dowody pozyskane z naruszeniem prawa nie mogą, jako takie, zostać odrzucone przez sąd karny (dowody pozyskane z naruszeniem prawa nazywa się w Polsce „owocami zatrutego drzewa”). W 2013 r. wprowadzono do Kpk klauzulę regulującą wykorzystywanie bezprawnie pozyskanych dowodów w zgodzie z orzecznictwem Sądu Najwyższego. Przepis ten został jednak ponownie zmieniony 11 marca 2016 r. Zgodnie z nowym brzmieniem Art. 168a Kpk, dowodu nie można uznać za niedopuszczalny wyłącznie na tej podstawie, że został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania, chyba że dowód został uzyskany w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych, w wyniku: zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności. Organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka podkreśliły, że ten nowy przepis może zagrozić prawu do rzetelnego procesu sądowego zgodnie z interpretacją ETPCz, ponieważ nakazuje sądom dopuszczanie bezprawnie pozyskanych dowodów w niemal wszystkich przypadkach. Odnośnie postępowania sądów krajowych, w sprawie dotyczącej polityka oskarżonego o korupcję na podstawie nielegalnie zainstalowanych kamer i

---

<sup>54</sup> Komitet Ministrów Rady Europy, [Recommendation](#) (2006)13.

<sup>55</sup> Por powyżej 2.2 Pre-trial detention.

podstępów, Sąd Apelacyjny w Warszawie orzekł, że prowokacja zorganizowana przez agentów Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA) była bezprawna i nie mogła zostać dopuszczona jako dowód przeciwko osobie poddanej takiej prowokacji.<sup>56</sup> W marcu 2014 r. Sąd Najwyższy utrzymał w mocy uniewinnienie określając działania CBA – w tym poddanie polityka prowokacji – mianem bezprawnych.

88. Komisarz odnotował, że Art. 6 EKPCz (prawo do rzetelnego procesu) nie określa żadnych zasad dopuszczalności dowodu jako takich. Jednak orzecznictwo ETPCz wskazuje, że ocena rzetelności całego postępowania zgodnie z Art. 6. może także objąć badanie sposobu pozyskania dowodów.<sup>57</sup> Oznacza to, że wykorzystanie dowodów pozyskanych z naruszeniem prawa powinno być badane w związku z bardziej ogólną oceną rzetelności całego postępowania karnego.
89. W związku z tym, z orzecznictwa ETPCz jasno wynika, że wykorzystanie w postępowaniu karnym zeznań pozyskanych w wyniku naruszenia Art. 3 EKPCz, automatycznie czyni całość postępowania nierzetelnym, z naruszeniem Art. 6 gdy stan faktyczny odpowiada torturom. Odnośnie zeznań pozyskanych w wyniku czynu określonego mianem niehumanitarnego traktowania, Art. 6 zostanie naruszony jedynie wówczas, gdy zostanie wykazane, że naruszenie Art. 3 miało wpływ na wynik postępowania prowadzonego wobec oskarżonego, tzn. miało wpływ na jego skazanie lub wymiar kary.<sup>58</sup>
90. Odnośnie stosowania prowokacji jako dowodu, ETPCz podkreślił, że policja może działać pod przykryciem, lecz nie może podżegać, co oznacza, że wykorzystanie dowodów pozyskanych w wyniku prowokacji narusza Art. 6 ust. 1.<sup>59</sup> Odnośnie wykorzystywania specjalnych uprawnień dochodzeniowo-śledczych, ETPCz uznał, że powołane wykorzystanie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy obowiązują odpowiednie i wystarczające zabezpieczenia przeciwko nadużyciom, w szczególności jasna, przewidywalna procedura autoryzowania, stosowania i nadzorowania powołanych środków dochodzeniowo-śledczych.<sup>60</sup>
91. W swoim Zaleceniu nt. roli oskarżycieli publicznych w systemie sądownictwa karnego, Komitet Ministrów Rady Europy podkreślił, że „oskarżyciele publiczni nie powinni przedstawiać przeciw podejrzanym dowodów, o których wiedzą, bądź mają podstawy przypuszczać, że zostały pozyskane przez odwołanie się do metod niezgodnych z prawem. W razie wątpliwości oskarżyciele publiczni powinni zwracać się do sądu, by orzekł o dopuszczalności takich dowodów”.<sup>61</sup> Komisarz także odnotowuje, że Zasada XV Karty Rzymskiej z 2014 r. stanowi, że „prokuratorzy powinni odmówić wykorzystania dowodu, jeśli istnieje uzasadnione przypuszczenie, iż uzyskano go nielegalnymi metodami, a w szczególności, gdy metody te stanowią poważne naruszenie praw człowieka. Prokuratorzy powinni dążyć do zapewnienia, by osoby, na których ciąży odpowiedzialność za użycie takich

---

<sup>56</sup> Wyrok II Wydziału Karnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie, II Aka 70:13.

<sup>57</sup> Por. ETPCz, Welke i Biątek przeciwko Polsce, skarga nr [15924/05](#), 1 marca 2011.

<sup>58</sup> Por. ETPCz, [Guide](#) on Article 6 – Right to a fair trial (criminal limb), paragraphs 134 *et s.*, 2014, Report prepared by the Research Division.

<sup>59</sup> Por. np. ETPCz, Khudobin przeciwko Rosji, skarga nr [59696/00](#), 26 października 2006, para. 132-137.

<sup>60</sup> Por. ETPCz, [Guide](#) on Article 6 – Right to a fair trial (criminal limb), paragraphs 134 *et s.*, 2014, report prepared by the Research Division.

<sup>61</sup> Komitet Ministrów Rady Europy, [Recommendation](#) Rec(2000)19 on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System and Explanatory Memorandum, 6 October 2000, por. para. 28.

metod lub innych naruszeń prawa poniosły odpowiednią karę”.<sup>62</sup> Komisarz odnotował również, że RPO wniósł do Trybunału Konstytucyjnego wniosek przeciwko Artykułowi 168a KPK.<sup>63</sup>

### 2.3.1 WNIOSKI I ZALECENIA

92. Komisarz wyraża zaniepokojenie wobec szeregu zmian wprowadzonych ostatnio do Kodeksu postępowania karnego, które mogą zagrozić ochronie prawa do rzetelnego procesu sądowego w postępowaniu karnym zgodnie ochroną zawartą w Art. 6 EKPCz. Podkreśla w szczególności, że wykorzystanie nielegalnie pozyskanych dowodów powinno podlegać przepisom w pełni zgodnym z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zaleca, aby polskie władze dokonały przeglądu nowych przepisów w celu zapewnienia ich zgodności z Artykułem 6 EKPCz.
93. Komisarz obawia się również, że liczne, zasadnicze zmiany w postępowaniu karnym, jakie miały miejsce w ostatnich latach, zmierzające nieraz w przeciwnych kierunkach, mogą ujemnie wpłynąć na jakość wymiaru sprawiedliwości, gdyż sędziowie są zmuszeni szybko dostosowywać się do zmienionych procedur, a w niektórych przypadkach stosować odmienne procedury jednocześnie. W szczególności ostatnie zmiany zostały wprowadzone w pośpiechu, bez dokonania właściwej oceny poprzednich zmian. Dlatego ważne jest, aby prokuratorzy i sędziowie zostali przeszkoleni oraz otrzymali wszystkie konieczne zasoby finansowe i kadrowe, tak by mogli stosować Kpk w możliwie najlepszych warunkach i z pełnym poszanowaniem praw człowieka, zwłaszcza prawa do rzetelnego procesu sądowego.

### 2.4 ZAGADNIENIA ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI W PROKURATURZE

94. Komisarz odnotował, że w 2009 r. doszło do rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego (PG) z zamiarem wzmocnienia niezawisłości PG od nacisków politycznych, przy zapewnieniu odpowiedzialności poprzez zobowiązanie PG do przedstawiania corocznych sprawozdań Sejmowi. Reforma ta była ogólnie uważana za pierwszy krok we właściwym kierunku wymagający dalszych ulepszeń, zwłaszcza zapewnienia pełnej odpowiedzialności PG. Jednakże ostatnie zmiany w Prawie o Prokuraturze, które weszły w życie w marcu 2016 r., odwróciły powołaną reformę w sposób, który wzbudza istotne obawy dotyczące praw człowieka. Zmiany wprowadzono w pośpiechu i bez konsultacji, w grudniu 2015 r., na podstawie dwóch projektów poselskich.
95. Zgodnie z nowymi przepisami Minister Sprawiedliwości i PG będą tą samą osobą. Posiadanie doświadczenia pracy w roli prokuratora lub sędziego nie jest wymagane, by zostać PG (w poprzednim systemie wymagano 10-letniej pracy na stanowisku prokuratora lub sędziego wydziału karnego). Co szczególnie ważne, nowe przepisy również znacząco zwiększyły kompetencje i uprawnienia PG/Ministra Sprawiedliwości bez ustanowienia odpowiadających im jasnych i solidnych zabezpieczeń przeciwko nadużywaniu takich uprawnień. PG/Minister Sprawiedliwości ma obecnie uprawnienia do interweniowania na każdym etapie

---

<sup>62</sup> Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCPE), Karta Rzymska zawarta w [Opinion](#) No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, CCPE(2014)4Final, Strasbourg, 17 grudnia 2014.

<sup>63</sup> Por. [wniosek](#) RPO z 10 maja 2016.



postępowania prowadzonego przez każdego prokuratora poprzez wydawanie instrukcji, wytycznych oraz poleceń dotyczących konkretnych działań w poszczególnych sprawach. PG/Minister Sprawiedliwości może także unieważnić lub zmienić decyzje prokuratorów. Komisarz został poinformowany, że takie interwencje będą miały formę pisemną. PG/Minister Sprawiedliwości otrzymał także uprawnienia do mianowania i odwoływania prokuratorów na podstawie uznaniowych decyzji, bez konkursu, który zapewniłby przejrzystość i otwartość procedury rekrutacji, oraz do podejmowania działań dyscyplinarnych wobec każdego prokuratora.

96. Kolejny przepis, który wzbudził znaczny niepokój, pozwala PG/Ministrowi Sprawiedliwości ujawniać mediom informacje na temat dowolnego dochodzenia. Zgodnie z Art. 12(2) znowelizowanego Prawa o Prokuraturze, Prokurator Generalny może przekazać mediom informacje z toczącego się postępowania przygotowawczego lub dotyczące działalności prokuratury, z wyłączeniem informacji niejawnych, mając na uwadze ważny interes publiczny. ETPCz przypomniał w sprawie *Garlicki przeciwko Polsce*<sup>64</sup> swoje orzecznictwo, w którym czytamy, że wprawdzie Artykuł 6 ust. 2 (domniemanie niewinności) nie zakazuje władzom informowania opinii publicznej o trwających postępowaniach karnych, jednak wymaga, by czyniły to z całą dyskrecją i powściągliwością konieczną do zachowania domniemanie niewinności. Powołana sprawa dotyczyła oświadczeń ówczesnego PG/Ministra Sprawiedliwości w czasie konferencji prasowej, dokonanych z naruszeniem domniemania niewinności.
97. Kolejne zagadnienie wzbudzające zaniepokojenie wiąże się z utworzeniem nowego wydziału w Prokuraturze Krajowej zajmującego się prowadzeniem postępowań przygotowawczych w sprawach najpoważniejszych przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów. Wielu rozmówców Komisarza podkreślało w czasie jego wizyty, że zjawisko to może mieć wpływ zniechęcający na sędziów i prokuratorów wraz z negatywnymi reperkusjami w zakresie niezależności wymiaru sprawiedliwości.
98. Komisarz odnotował także zaniepokojenie wyrażone wspólnie przez biura Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) oraz Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) w raporcie wydanym w 2016 r. Stwierdzono tam, że „polska prokuratura została zreformowana w 2009 r. W ramach tej reformy zagwarantowano niezależność prokuratury. Jednakże nadal nie zawarto gwarancji niezależności prokuratury ani Prokuratora Generalnego w Konstytucji. Według informacji otrzymanych od członka CCPE z Polski, pozostawia to większościom parlamentarnym szerokie możliwości dowolnego zmieniania relacji między prokuraturą a władzą wykonawczą oraz redukcji osiągniętego poziomu niezależności. Ponadto trwa dyskusja nad nową reformą, która zniósłaby rozdział funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Jako że rozdzielenie władzy wykonawczej od prokuratury oraz jasne zasady określające relacje między tymi instytucjami są kluczowymi czynnikami gwarantującymi niezależność, powołana reforma miałaby ujemny wpływ na niezależność prokuratury. Według członka CCPE ze strony Polski, kolejnym

---

<sup>64</sup> Por. Mirosław Garlicki przeciwko Polsce, skarga nr [36921/07](#), 14 czerwca 2011, para. 132 i 133.

poważnym zagrożeniem jest wysoki stopień upolitycznienia wśród prokuratorów, co umożliwia nadużywanie prokuratury jako narzędzia politycznego”.<sup>65</sup>

#### 2.4.1 WNIOSKI I ZALECENIA

99. Choć w Europie występuje wielość modeli organizacyjnych prokuratury, to jedynie kilka krajów należących do Rady Europy ma prokuraturę, która stanowi część władzy wykonawczej i podlega Ministerstwu Sprawiedliwości. Komitet Ministrów Rady Europy podkreślił w swojej Rekomendacji Rec(2000)19 na temat Roli Prokuratury w Wymiarze Sprawiedliwości w Sprawach Karnych, że tam gdzie prokuratura podlega rządowi lub stanowi jego część, państwa powinny przyjmować skuteczne środki gwarantujące przejrzystość oraz procedury zgodne z traktatami międzynarodowymi, prawodawstwem krajowym oraz ogólnymi zasadami prawa.<sup>66</sup> Instrukcje dotyczące poszczególnej sprawy należy wydawać na piśmie, zaś instrukcje odstąpienia od postępowania w poszczególnej sprawie powinny, co do zasady, być zakazane.
100. Komisarz odnotował, że Komisja Wenecka uznała w 2010 r., że występowała powszechna tendencja do zezwalania prokuraturze na większą niezależność, w przeciwieństwie do podległości wobec egzekutywy lub związania z nią. Komisja Wenecka zauważyła, że choć w krajach, gdzie taka podległość występuje, władza wykonawcza zwraca szczególną uwagę na unikanie interwencji w poszczególnych przypadkach, to w systemach tego rodzaju może brakować formalnych zabezpieczeń przeciwko takim interwencjom. Komisja dodała, że pozory interwencji mogą być równie szkodliwe jak realna ingerencja.<sup>67</sup>
101. Komisarz przypomina również, że, zgodnie z Kartą Rzymską z 2014 r. „niezależność i autonomia prokuratury stanowią niezbędną konsekwencję niezawisłości władzy sędziowskiej. Dlatego należy popierać ogólną tendencję skutecznego wzmocnienia niezależności i autonomii prokuratury” (Zasada IV). „Prokuratorzy powinni podejmować decyzje w sposób autonomiczny i wykonywać zadania nie ulegając zewnętrznym naciskom czy ingerencji, zgodnie z zasadą podziału władz i zakresu odpowiedzialności” (Zasada V). Ponadto, zgodnie z powołaną Kartą, „nabór i kariera zawodowa prokuratora, w tym awans, przeniesienie, postępowanie dyscyplinarne oraz odwołanie powinny być określone przez ustawę oraz opierać się na przejrzystych i obiektywnych kryteriach, na podstawie bezstronnego postępowania wykluczającego wszelką dyskryminację oraz podlegającego niezależnej i bezstronnej kontroli” (Zasada XII).
102. W związku z tym Komisarz uważa, że zestawienie szeregu wprowadzonych ostatnio przepisów, jak połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, zwiększenie uprawnień Prokuratora Generalnego/Ministra Sprawiedliwości w zakresie

---

<sup>65</sup> Por. „Challenges for judicial independence and impartiality in the member states of the Council of Europe”, [Report](#) prepared jointly by the Bureau of the CCJE and the Bureau of the CCPE for the attention of the Secretary General of the Council of Europe as a follow-up to his 2015 report entitled “State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe – a shared responsibility for democratic security in Europe”, SG/Inf(2016)3rev, 24 marca 2016, para. 141 i 142.

<sup>66</sup> Komitet Ministrów Rady Europy, [Recommendation](#) Rec(2000)19 on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Explanatory Memorandum on Paragraph 13.

<sup>67</sup> Por. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), [Report](#) on European Standards as regards the independence of the Judicial System, Part II – The Prosecution Service, 85<sup>th</sup> session, (Venice, 17-18 December 2010), CDL-AD(2010)040, study No. 494/2008, Strasbourg, 3 stycznia 2011, para. 26.

powoływania i odwoływania prokuratorów, wydawania instrukcji prokuratorom w odniesieniu do poszczególnych spraw oraz decydowania o przekazywaniu mediom informacji dotyczących akt postępowania przygotowawczego, budzi niepokój. Należy przyznać, że wiele będzie zależało od tego, jak nowe prawo będzie interpretowane i stosowane w praktyce, na przykład w odniesieniu do pojęcia „interesu publicznego” branego pod uwagę w związku z postępowaniem dyscyplinarnym i przekazywaniem informacji mediom. Niemniej przyznanie tak rozległych uprawnień osobie pochodzącej z politycznego mianowania, bez ustanowienia odpowiednich i wystarczających zabezpieczeń w celu uniknięcia nadużywania uprawnień, stwarza znaczące zagrożenie dla praw człowieka w związku z postępowaniem karnym, w tym dla prawa do rzetelnego procesu sądowego, domniemania niewinności i prawa do obrony.

103. Komisarz zaleca, aby polskie władze dokonały przeglądu nowego prawodawstwa o prokuraturze z uwzględnieniem europejskich standardów i najlepszych praktyk w dziedzinie zapewnienia prokuraturze większej autonomii i niezależności od politycznej i innej ingerencji.



104. Polska Konstytucja zawiera przepisy gwarantujące wolność słowa (Art. 54) i wolność prasy oraz innych środków społecznego przekazu (Art. 14). Jej Art. 54 (2) w szczególności mówi, że „cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej”. Konstytucja ustanawia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) jako instytucję, która stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (Art. 213). Jej członkowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat.
105. W ostatnich miesiącach stan wolności mediów w Polsce stał się przedmiotem znacznego zainteresowania i niepokoju w kraju i zagranicą po wprowadzeniu szerokich zmian do systemu zarządzania telewizją publiczną i radiem publicznym.

#### 3.1 ZAGROŻENIA DLA ŁADU W MEDIACH PUBLICZNYCH

##### 3.1.1 MAŁA USTAWA MEDIALNA

106. Ustawa nowelizująca Ustawę o Radiofonii i Telewizji z 1992 r. została uchwalona przez polski parlament 30 grudnia 2015 r. i podpisana przez Prezydenta 7 stycznia 2016 r. Przywołana ustawa, zwana także „małą ustawą medialną”, stanowi przejściowe prawo i straci moc 30 czerwca 2016 r. Polskie władze wyjaśniły, że do tego dnia zostanie przyjęta inna ustawa, regulująca polskie media publiczne w sposób bardziej wszechstronny.
107. Mała ustawa medialna wprowadziła natychmiastowe zakończenie kadencji członków zarządów i rad nadzorczych publicznej telewizji i publicznego radia, pozwalając Ministrowi Skarbu na uznaniowe odwołanie i mianowanie na czas nieokreślony członków tych ciał. W dniu 5 stycznia Komisarz zaapelował do Prezydenta RP, by nie podpisywał ustawy i utrzymał niezależność polskich nadawców publicznych.<sup>68</sup>
108. Komisarz przestrzegł, że zmiany w powołanej ustawie, poddające media publiczne bezpośredniej władzy rządu, są sprzeczne ze standardami Rady Europy, które w szczególności wymagają, by media publiczne zachowały niezależność od ingerencji politycznej czy ekonomicznej. Wprawdzie w przeszłości, przed wejściem w życie małej ustawy medialnej, działalność KRRiT nie była wolna od zarzutów zależności politycznej, jednakże instytucja ta powoływała członków rad nadzorczych radia publicznego i telewizji publicznej w drodze publicznych, otwartych konkursów. KRRiT powoływała członków zarządów spośród kandydatów wybranych w ramach konkursów organizowanych przez rady nadzorcze. Wśród kandydatów występowały jedynie osoby posiadające doświadczenie w zakresie zarządzania i pracy u nadawcy radiowego lub telewizyjnego.
109. Komisarz odnotował, że 24 marca 2016 r. RPO złożył skargę w Trybunale Konstytucyjnym argumentując, że powołana ustawa narusza konstytucyjne gwarancje wolności słowa i

---

<sup>68</sup> Komisarz Praw Człowieka [Oświadczenie](#) z 5 stycznia 2016. Por. także [List](#) Sekretarza Generalnego Rady Europy do Prezydenta Dudy, 5 stycznia 2016.

wolności mediów poprzez bezpośrednie podporządkowanie nadawców publicznych rządowi oraz ograniczenie konstytucyjnej roli KRRiT.<sup>69</sup>

110. Zaniepokojenie budzi również sposób uchwalenia małej ustawy medialnej. Została ona przyjęta przez Sejm w ciągu trzech dni, bez uprzedniej konsultacji, mimo wielu krajowych i międzynarodowych apeli o zachowanie ostrożności,<sup>70</sup> oraz weszła w życie bez *vacatio legis*. Komisarz także wyraził zaniepokojenie w związku z tym, że ustawa przeszła przez parlament w pośpiechu, bez publicznej debaty wymaganej w demokratycznym społeczeństwie w przypadku rozważania tak ważnych zmian w dziedzinie wolności mediów.<sup>71</sup>
111. Polskie władze wyjaśniły, że Skarb Państwa, jako właściciel spółek mediów publicznych, ma swobodę decydowania o sposobie zarządzania własnością i o tym, kto nadzoruje ów proces zarządzania. Podkreśliły również, że mała ustawa medialna stanowi rozwiązanie tymczasowe, mające na celu „naprawienie niewłaściwej sytuacji, która utrzymywała się w mediach publicznych od 1992 r. a pozwalała KRRiT (regulatorowi rynku mediów) na powoływanie zarządów i rad nadzorczych spółek mediów publicznych”. Władze ponadto podkreślają, że za wyjątkiem kompetencji dotyczących składu rad nadzorczych, kompetencje KRRiT zapisane w ustawie o radiofonii i telewizji z 1992 r. dotyczące zapewnienia pluralizmu i wolności mediów oraz wolności słowa pozostają niezmienione.<sup>72</sup>
112. Do wiadomości Komisarza doszło, że w czasie uchwalania „małej ustawy medialnej” i w jego następstwie doszło do zwolnienia szeregu pracowników mediów publicznych, zaś inni złożyli wypowiedzenia w ramach protestu. Pod koniec marca podawano, że na dotychczasowych stanowiskach nie pracuje ponad 100 dziennikarzy. .

### 3.1.2 PRYSZŁA REFORMA MEDIÓW PUBLICZNYCH

113. Jak już wspomniano, polskie władze poinformowały Komisarza w czasie wizyty, że w przygotowaniu jest bardziej wszechstronne prawo regulujące działalność mediów publicznych („duża ustawa medialna”), które zostanie przyjęte latem 2016 r. Wśród głównych celów opracowywanego prawa, władze na pierwszym miejscu wskazały na potrzebę zagwarantowania niezależności mediów publicznych (określonych mianem „mediów narodowych” w nowym projekcie ustawy) od rządowych lub innych wpływów. Zadanie to, którego KRRiT, zdaniem władz, nie była w stanie wypełnić, będzie głównie realizowane przez nowo powołaną instytucję, Radę Mediów Narodowych. Po drugie, władze zwróciły uwagę na potrzebę zapewnienia odpowiedniego finansowania mediom publicznym, a w tym celu – doprowadzenia do powszechnego uiszczania opłaty abonamentowej.

---

<sup>69</sup> RPO [wniosek](#) do Trybunału Konstytucyjnego ws. ustawy medialnej.

<sup>70</sup> Por. Media Freedom [Alert](#) of the Platform to Promote the Protection of Journalism and the Safety of Journalists, on 4 January 2016, Polish Law on Public Service Broadcasting Removes Guarantees of Independence; the [Statement](#) of the European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) on 11 January 2016.; the [Statement](#) of the OSCE Media freedom Representative on 30 December 2015; the [Joint Statement](#) of the European Federation of Journalists (EFJ), the European Broadcasting Union (EBU), the Association of European Journalists (AEJ), Reporters Without Borders (RSF), Committee to Protect Journalists (CPJ), Index on Censorship, 30 December 2015; [Opinia](#) Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 31 grudnia 2015.

<sup>71</sup> Komisarz Praw Człowieka [Oświadczenie](#) z 5 stycznia 2016.

<sup>72</sup> Official response of the Government of Poland to the Media [Alert](#) of 4 January 2016 on the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and the Safety of Journalists.

114. Pod koniec swojej wizyty Komisarz zdecydowanie zachęcał polskie władze do konsultowania się ze społeczeństwem obywatelskim oraz krajowymi i międzynarodowymi partnerami w czasie prac nad zapowiadaną ustawą, co doprowadziłoby nie tylko do naprawienia wieloletnich wad funkcjonowania mediów publicznych, lecz także do naprawienia opisanych powyżej kontrowersyjnych zmian w ładzie mediów publicznych wprowadzonych małą ustawą medialną. Komisarz ponadto apelował o wprowadzenie silnych zabezpieczeń do przyszłej ustawy, mających na celu ochronę niezależności i pluralizmu mediów publicznych, i pozwalających mediom publicznym pełnić rolę nadzorczą w społeczeństwie demokratycznym.<sup>73</sup>
115. W chwili pisania niniejszego raportu projekt „dużej ustawy medialnej” został przedstawiony w Sejmie. Komisarz odnotował z żalem, że w wyniku zgłoszenia go w formie projektu poselskiego, a nie rządowego, nie został on poddany publicznym konsultacjom przed jego prezentacją w parlamencie. Wprawdzie Komisarz nie ma w obecnej chwili możliwości szczegółowego zbadania treści projektu, jednak jego uwagę zwróciło szereg zagadnień budzących niepokój. Wiele z tych problemów wiąże się z brakiem zabezpieczeń gwarantujących mediom publicznym niezależność od wpływów politycznych, co odzwierciedla proponowany skład nowo utworzonej Rady Mediów Narodowych oraz mechanizm wybierania jej członków, bądź utrzymanie niektórych rozwiązań wprowadzonych przez małą ustawę medialną. Zwrócono także uwagę, że przeniesienie pewnych kompetencji z KRRiT do Rady Mediów Narodowych budzi zastrzeżenia co do zgodności nowych rozwiązań z zapisaną w Konstytucji rolą KRRiT w zakresie ochrony wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

## 3.2 INNE ZAGROŻENIA DLA WOLNOŚCI MEDIÓW

### 3.2.1 ZNIESŁAWIENIE W PRAWIE I W PRAKTYCE

116. Zgodnie z Art. 212 Kodeksu karnego, zniesławienie jest przestępstwem, które podlega karze grzywny lub ograniczenia wolności. Jednakże zniesławienie za pomocą środków masowego komunikowania (ust. 2) może podlegać karze pozbawienia wolności do roku.
117. We wrześniu 2012 r. Przedstawiciel OBWE ds. Wolności Mediów, Dunja Mijatović, wezwała do depenalizacji zniesławienia w Polsce.<sup>74</sup> W lipcu 2015 r. poprzednia RPO w Polsce krytykowała przewidzianą w polskim prawie karnym możliwość karania pozbawieniem wolności za zniesławienie, określając to mianem „ograniczenia debaty publicznej i wolności prasy”. Wcześniej, w 2012 r., złożyła skargę w Trybunale Konstytucyjnym dotyczącą kary więzienia przewidzianej w Art. 212. Trybunał Konstytucyjny oddalił jednak wniosek, uznając, że sprawę zamyka jego wcześniejsze orzeczenie z 30 października 2006 r., w którego konkluzji stwierdził, że penalizacja zniesławienia nie jest zasadniczo niedopuszczalną ingerencją w wolność słowa i wolność prasy.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> [Komunikat prasowy](#) Komisarza Praw Człowieka wydany na zakończenie wizyty w Polsce, 12 lutego 2016.

<sup>74</sup> Polska powinna znieść penalizację zniesławienia, [oświadcza](#) Przedst. OBWE ds. Wolności Mediów po skazaniu redaktora, 17 września 2012.

<sup>75</sup> International Press Institute, [Polska RPO krytykuje penalizację zniesławienia, mimo kampanii ostawiony Art. 212 obowiązuje](#), 16 lipca 2015.

118. Według informacji podanych przez polskie władze, w 2013 r. sądy pierwszej instancji skazały 52 osoby (wyroki nieprawomocne) na mocy Art. 212 ust. 2, z których jedna otrzymała wyrok pozbawienia wolności w zawieszeniu. W pierwszej połowie 2014 r. skazano 81 osób, z których jedna otrzymała wyrok pozbawienia wolności w zawieszeniu.<sup>76</sup> Komisarz odnotował, że chociaż wyroki skazujące za zniesławienie rzadko obejmowały w ostatnich latach pozbawienie wolności, to podobno liczba powództw o zniesławienie wzrosła.<sup>77</sup>
119. Komisarz został poinformowany, że w lutym br. do Sejmu wpłynął projekt ustawy znoszącej penalizację publicznego znieważenia Prezydenta lub organu konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i w chwili pisania niniejszego raportu jest przedmiotem dyskusji.

### 3.2.2 OCHRONA DZIENNIKARSKICH ŹRÓDEŁ INFORMACJI

120. Komisarz odnotował, że 18 czerwca 2014 r. policja wkroczyła do redakcji tygodnika *Wprost*, po tym jak gazeta opublikowała rozmowy między urzędnikami państwowymi a biznesmenami, które potajemnie nagrano w warszawskich restauracjach, próbując zająć nagrania i zdobyć informacje o ich źródłach. Wkroczenie policji odbyło się bez uprzedniego wydania nakazu sądowego, a materiały ostatecznie nie zostały zajęte. Ówczesny Minister Sprawiedliwości stwierdził, że powołane wkroczenie mogło „budzić uzasadnioną obawę naruszenia tajemnicy dziennikarskiej” oraz “nie powinno było się zdarzyć”.<sup>78</sup>
121. Nowe przepisy o kontroli operacyjnej niosą poważne zagrożenia dla ochrony dziennikarskich źródeł informacji, które opisano powyżej (w Części 1.4).

### 3.2.3 WNIOSKI I ZALECENIA

122. Jak stwierdził Komitet Ministrów Rady Europy w swoim Zaleceniu z 2012 r. o Ładzie w Mediach Publicznych, media publiczne w całej Europie stoją przed bezprecedensowym wachlarzem wyzwań.<sup>79</sup> Komisarz podziela pogląd Komitetu, że „głównym priorytetem dla mediów publicznych musi być zapewnienie, że ich kultura, polityka, procesy oraz oferta programowa odzwierciedlają i zapewniają niezależność pracy dziennikarzy i redakcji”. Wprowadzenie wpływy polityczne w mediach publicznych to problem, który występował przed aktualnymi reformami, jednak Komisarz podkreśla, że umieszczenie publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych pod bezpośrednią władzą rządu zdecydowanie nie jest rozwiązaniem i sprzeciwia się standardom Rady Europy w dziedzinie wolności mediów.
123. Komisarz jest zaniepokojony natychmiastowym wygaszeniem mandatów członków zarządów i rad nadzorczych oraz eliminacją pluralistycznych kryteriów stosowanych przy ustalaniu składów tych ciał wprowadzoną przez małą ustawę medialną. Członkowie zarządów i rad nadzorczych powinni być mianowani w ramach przejrzystego procesu, w którym bierze się pod uwagę ich kwalifikacje i kompetencje zawodowe oraz ich zadania związane z pracą dla mediów publicznych. Udział państwa w mianowaniu najwyższych organów nadzorczych i decyzyjnych w mediach publicznych, nawet jeśli ma podstawy merytoryczne, nie powinien

---

<sup>76</sup> DH-DD(2014)1406E, [Action Report](#), Komunikat z Polski nt. spraw Kurlowicz, Lewandowska-Malec, Jucha i Żak przeciwko Polsce (skargi nr 41029/06, 39660/07 i 19127/06), 19 listopada 2014.

<sup>77</sup> Index, The Voice of Free Expression, [Poland: Worrying implications of defamation through the criminal code](#), 1.12.2015.

<sup>78</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/poland>

<sup>79</sup> [Recommendation](#) CM/Rec(2012)1 z 15 lutego 2012.

obejmować obsadzania wykonawczych ani redakcyjnych stanowisk kierowniczych.<sup>80</sup> Stanowiska w zarządach i radach nadzorczych powinny mieć określoną kadencyjność, zaś środki możliwe do zastosowania przeciwko członkom zarządów i rad nadzorczych powinny być objęte zabezpieczeniami w celu niedopuszczania do arbitralnych decyzji lub odwołań.

124. Komisarz wyraża swój żal, że projekt ustawy reformującej media publiczne („duża ustawa medialna”) został złożony w Sejmie bez szerokiej debaty wymaganej w społeczeństwie demokratycznym odnośnie legislacji wprowadzającej zmiany w tak ważnym obszarze. Komisarz po raz kolejny zachęca polskie władze do odbycia konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, krajowymi i międzynarodowymi partnerami, w tym z Radą Europy, odnośnie powołanej szerszej reformy mediów publicznych oraz wzięcia w pełni pod uwagę ich rad i zaleceń. Komisarz zaleca, aby polskie władze wprowadziły zabezpieczenia w celu zagwarantowania niezależności mediów publicznych od wpływów politycznych oraz by znalazło to odzwierciedlenie w składzie oraz mechanizmie naboru każdej mającej powstać instytucji zarządczej mediów publicznych. Kluczowe znaczenie ma również zapewnienie, że nowe rozwiązania w pełni zachowają rolę, jaką Konstytucja nadaje KRRiT w zakresie stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.
125. Komisarz odnotował, że polskie władze jeszcze nie wprowadziły depenalizacji zniesławienia. Jak już stwierdzono, „dokąd zniesławienie będzie uważane za przestępstwo, a dziennikarzom będą grozić nieproporcjonalne sankcje i grzywny, dotąd będzie istniało ryzyko, że korzystanie z wolności słowa zostanie ograniczone przez efekt zniechęcający. Taka sytuacja nie tylko paraliżuje media, lecz ostatecznie pozbawia obywateli ich prawa do informacji, ujemnie wpływając na zdrowe funkcjonowanie demokracji”.<sup>81</sup> Przepisy prawa karnego wysyłają negatywny sygnał do dziennikarzy śledczych oraz mogą zapobiegać wyrażaniu krytycznych lub satyrycznych poglądów. Komisarz zachęca polskie władze, by rozważyły wycofanie wszystkich przepisów karnych dotyczących zniesławienia i zastąpienie ich wyłącznie ściśle proporcjonalnymi sankcjami cywilnymi.
126. Komisarz został poinformowany, że Ministerstwo Sprawiedliwości popiera depenalizację publicznego znieważania Prezydenta RP. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje do wiadomości te zmiany, przyjmując, że wzmacniają one ochronę wolności wyrażania poglądów lub idei, które mogą obrażać, szokować lub niepokoić Państwo bądź jakąkolwiek część społeczeństwa oraz wymagają, by wysoko postawione osoby publiczne poddawały się szerszym granicom akceptowalnej krytyki.
127. Komisarz przypomina orzecznictwo ETPCz, które podkreśla znaczenie, jakie ma ochrona dziennikarskich źródeł informacji, dla wolności prasy w społeczeństwie demokratycznym oraz efekt zniechęcający do korzystania z tej wolności, jaki może wystąpić w wyniku stosowania nakazów ujawnienia źródeł. ETPCz uznał już, że nakazywanie dziennikarzom, by ujawniali tożsamość osób będących źródłem informacji, nie może być zgodne z Art. 10 EKPCz, chyba że istnieje rozsądna, proporcjonalna zależność między uzasadnionym celem, któremu służy

---

<sup>80</sup> Ibid, para. 27.

<sup>81</sup> [Joint Statement](#) with UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, and Dunja Mijatović, OSCE Representative on Freedom of the Media, Defamation in Italy: a draft law to be changed, with Frank La Rue.

nakaz ujawnienia, a środkami zastosowanymi, by cel ten osiągnąć.<sup>82</sup> Władzom publicznym nie wolno żądać ujawnienia informacji określającej źródło, chyba że wymogi Art. 10 ust. 2 EKPCz zostały spełnione i zostało przekonywująco wykazane, że rozsądne metody zastępujące ujawnienie nie istnieją lub zostały wyczerpane, a uzasadniony interes związany z ujawnieniem zdecydowanie przeważa nad interesem publicznym związanym z nieujawnieniem i udowodniono istnienie nadrzędnej konieczności wymagającej ujawnienia [danej informacji].<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> ETPCz, Goodwin przeciwko Wielkiej Brytanii, 27 marca 1996, skarga nr [17488/90](#), para. 39. Por. także ETPCz, Financial Times Ltd i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, 15 grudnia 2009, skarga nr [821/03](#), para. 71.

<sup>83</sup> See Parliamentary Assembly [Recommendation](#) 1950 (2011) on the protection of journalists' sources.



128. W swoim Memorandum do Polskiego Rządu z 2007 r., poprzednik Komisarza zalecił, aby polskie władze podjęły działania w celu promowania praw kobiet, w tym w dziedzinach zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, a także praw seksualnych i reprodukcyjnych oraz zdrowia reprodukcyjnego kobiet. Wprawdzie od tego czasu władze podjęły znaczącą liczbę działań na rzecz wzmocnienia zapobiegania przemocy domowej, jednak potrzebne są dalsze wysiłki w dziedzinach wymienionych poniżej, aby zapewnić spełnienie praw kobiet i równości płci w Polsce.

### 4.1 POWSZECHNE WYSTĘPOWANIE STEREOTYPÓW PŁCIOWYCH

129. Aby poprawić przestrzeganie praw kobiet i równości płci, należy zwalczać szkodliwe stereotypy płciowe<sup>84</sup> oraz bezprawne przypisywanie stereotypów<sup>85</sup>, które dotyczą kobiet i prowadzą do ich dyskryminowania we wszystkich dziedzinach życia. Zgłaszane rozpowszechnienie stereotypów płciowych szkodzących kobietom w Polsce wymaga dalszych działań w tym obszarze.

130. W 2014 r. Komitet Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (dalej: Komitet CEDAW) zauważył wysiłki polskiego rządu mające na celu zapobieganie narzucaniu stereotypów ról społecznych kobiet i mężczyzn w mediach i ogólnie w społeczeństwie. Jednocześnie jednak powtórzył swoje zastrzeżenia dotyczące „utrzymywania się głęboko zakorzenionych stereotypów płciowych dotyczących ról i zadań kobiet i mężczyzn w rodzinie i społeczeństwie, które są nadal obecne w mediach i materiałach edukacyjnych, a także są odzwierciedlane w tradycyjnych wyborach kobiet dotyczących kształcenia, ich niekorzystnej sytuacji na rynku pracy oraz rozpowszechnionej przemocy wobec kobiet”.<sup>86</sup> Komitet CEDAW wskazał również na ograniczoną skuteczność zwalczania negatywnych stereotypów dotyczących kobiet romskich, lesbijek, kobiet biseksualnych, transpłciowych i interseksualnych oraz kobiet niepełnosprawnych.

131. Mimo działań służących szkoleniu policji, prokuratorów i sędziów, z doniesień wynika, że przypisywanie stereotypów płciowych jest nadal zakorzenione w sposobie traktowania spraw przez policję, prokuratorów i sędziów, co ujemnie wpływa na dostęp kobiet do sprawiedliwości, zwłaszcza w obszarze przemocy domowej<sup>87</sup>, przemocy motywowanej płcią oraz handlu ludźmi.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Stereotypy płci to generalizowane poglądy lub przyjęte z góry myśli, zgodnie z którymi kwalifikuje się osoby do szczególnych społeczno-kulturowych grup płciowych, typowo określanymi mianem „kobiet” i „mężczyzn”, oraz przydziela im cechy i role wyznaczone i ograniczone ich płcią. Stereotyp płci jest szkodliwy, gdy ogranicza zdolności kobiet i mężczyzn do rozwijania osobistych umiejętności, realizowania kariery zawodowej oraz dokonywania wyborów w sprawach ich życia lub planów życiowych. Por. [stronę internetową](#) OHCHR nt. stereotypów płci. por. także [Factsheets](#) Rady Europy nt. Zwalczania Stereotypów Związanych z Płcią i Seksizmu w Edukacji i poprzez Edukację, oraz nt. Zwalczania Stereotypów Związanych z Płcią i Seksizmu w Mediach.

<sup>85</sup> Przypisywanie stereotypów jest bezprawne, gdy prowadzi do naruszenia bądź naruszeń praw człowieka i podstawowych wolności.

<sup>86</sup> Komitet Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, [Concluding observations](#) on Poland (2014) CEDAW/C/POL/CO/7-8, see paragraphs 22-23.

<sup>87</sup> Por. poniżej, Część 4.3.

132. Komisarz otrzymuje powtarzające się doniesienia, że w Polsce, podobnie jak w innych krajach europejskich, niektóre grupy społeczne postrzegają próby zwalczania stereotypów płciowych jako zagrożenie dla „tradycyjnych wartości”, jak małżeństwo, rodzina i macierzyństwo, które, ich zdaniem, opierają się na jasno określonych różnicach między płciami. Grupy te stają w silnej opozycji wobec tego, co nazywają pejoratywnie „ideologią gender”. W 2014 r. Komitet CEDAW wyraził zaniepokojenie brakiem działań przeciwstawiających się kampanii zwalczania „ideologii gender”. Organizacje pozarządowe broniące praw człowieka podkreślały, że rzekomo tradycyjne wartości, których bronić chcą niektórzy, w rzeczywistości wynikają z utrzymującej się patriarchalnej struktury społeczeństwa, która utrwała w Polsce dyskryminację kobiet. Owa patriarchalna struktura często przekłada się na utrzymywanie kobiet głównie, jeśli nie wyłącznie, w rolach rodzicielek, matek i opiekunek.
133. W związku z tym Komisarz odnotował, że ratyfikacja Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (dalej: Konwencja Stambulska) napotkała na trudności ze względu na postawy osób, zdaniem których, definicja płci społeczno-kulturowej zawarta w Konwencji<sup>89</sup> nie da się pogodzić z tym, co uznają za zachowanie „tradycyjnego modelu rodziny”.

#### 4.1.1 WNIOSKI I ZALECENIA

134. Komisarz przypomina, że Art. 5 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (dalej: CEDAW), ratyfikowanej przez Polskę wymaga, by państwa strony podjęły wszelkie stosowne kroki w celu zmiany społecznych i kulturowych wzorców zachowania mężczyzn i kobiet w celu osiągnięcia likwidacji przesądów i zwyczajów lub innych praktyk, opierających się na przekonaniu o niższości lub wyższości jednej z płci albo na stereotypach roli mężczyzny i kobiety. W swoim Komentarzu Ogólnym nr 28,<sup>90</sup> Komitet Praw Człowieka ONZ podkreślił, że: „nierówność kobiet w korzystaniu z praw na całym świecie jest głęboko zakorzeniona w tradycji, historii i kulturze, w tym w postawach religijnych (...) Państwa strony powinny spowodować, że postawy tradycyjne, historyczne, religijne lub kulturowe nie będą wykorzystywane do usprawiedliwiania naruszeń należnej kobietom równości wobec prawa i równego korzystania z wszystkich praw Konwencji.” ETPCz również podkreślił, że „stereotypy dotyczące płci, jak postrzeganie kobiet jako głównych opiekunek dzieci, a mężczyzn jako głównych żywicieli rodziny, nie mogą same w sobie być uznane za wystarczające usprawiedliwienie różnic w traktowaniu, podobnie jak nie może to dotyczyć podobnych stereotypów opartych na rasie, pochodzeniu, kolorze skóry, czy orientacji seksualnej”.<sup>91</sup>
135. Komisarz wzywa polskie władze do wzmocnienia swoich wysiłków i podjęcia długoterminowych działań mających na celu zwalczanie stereotypów płciowych we wszystkich sektorach, a w szczególności w szkolnictwie i mediach, we współpracy z

---

<sup>88</sup> Por. Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, [Report](#) concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Poland (2013)6, 6 maja 2013, para. 217.

<sup>89</sup> Zgodnie z Art. 3(c) Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, „płeć społeczno-kulturowa” oznacza społecznie skonstruowane role, zachowania, działania i atrybuty, które dane społeczeństwo uznaje za odpowiednie dla kobiet lub mężczyzn.

<sup>90</sup> Komitet Praw Człowieka, [General Comment](#) No. 28, Article 3 (The equality of rights between men and women), CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 29 marca 2000, para. 5.

<sup>91</sup> ETPCz, Konstantin Markin przeciwko Rosji, 22 marca 2012, skarga nr [30078/06](#), para. 143.



ekspertami z zakresu praw kobiet i równości płci. W szczególności należy podjąć większe wysiłki na rzecz dekonstruowania ataków na równość płci, zwłaszcza wzmacniając nauczanie o prawach człowieka, krytycznym myśleniu i demokracji w szkołach oraz poprzez stosowanie kampanii uświadamiających w mediach i gdzie indziej. W tym aspekcie Komisarz zachęca polskie władze do pełnego wykorzystania materiałów opracowanych przez ekspertów Rady Europy w związku z Strategią Rady Europy dla Równości Płci na lata 2014-2017.<sup>92</sup>

## 4.2 KRAJOWY MECHANIZM NA RZECZ AWANSU Kobiet

136. Obecnie nie ma w Polsce instytucji publicznej zajmującej się w szczególności równością płci i prawami kobiet. W 2001 r. ustanowiono urząd Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, lecz w 2005 r. zastąpiono go Departamentem Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Następnie, w 2008 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów, powołano instytucję Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania, co zostało wzmocnione w 2010 r. przez Ustawę o równym traktowaniu. Pełnomocnik należy do władzy wykonawczej, jest mianowany i odwoływany przez Premiera oraz działa w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Nie posiada odrębnego budżetu. Jego zadaniem jest wykonywanie polityki rządu w ogólnym zakresie równego traktowania i niedyskryminowania (w tym ze względu na płeć), w szczególności realizując Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania.
137. Nowo powołany Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania otrzymał również zadanie zajmowania się społeczeństwem obywatelskim, stąd nazwa urzędu przyjęła brzmienie Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania i Społeczeństwa Obywatelskiego. Jego kompetencje w zakresie równego traktowania pozostają niezmienione, zaś główne jego zadanie w zakresie społeczeństwa obywatelskiego polega na przygotowaniu Narodowego Programu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i monitorowanie jego wdrażania oraz współpraca państwa z sektorem organizacji pozarządowych i innych instytucji obywatelskich. Jednym z celów jest zwiększenie poziomu finansowego i organizacyjnego wsparcia dla niedoreprezentowanych środowisk organizacji pozarządowych.
138. Komitet CEDAW powtórzył w 2014 r. swoje zaniepokojenie tym, że od 2006 r. nie powstał w Polsce żaden odrębny urząd w ramach rządu odpowiedzialny wyłącznie za politykę równości płci. Komitet również niepokoił się brakiem zasobów i odrębnego budżetu przewidzianego dla Pełnomocnika Rządu. Komitet także z niepokojem zauważył brak mechanizmu koordynacji zapewniającego *gender mainstreaming* [włączenie tematyki równości płci] na wszystkich poziomach.<sup>93</sup>
139. RPO także zajmuje się prawami kobiet i równością płci, ponieważ instytucji tej wyznaczono rolę ochrony równości i reagowanie na dyskryminację w ogóle, w tym ze względu na płeć. RPO regularnie odnosi się do kwestii praw kobiet w swojej pracy.

### 4.2.1 WNIOSKI I ZALECENIA

140. Komisarz zdecydowanie zaleca, aby polskie władze wzmocniły krajowy mechanizm na rzecz awansu praw kobiet i równości płci przez zapewnienie pełni potrzebnych środków

---

<sup>92</sup> Council of Europe Gender Equality [Strategy](#) 2014-2017.

<sup>93</sup> Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, Concluding [observations](#) on Poland (2014) CEDAW/C/POL/CO/7-8.

finansowych i kadrowych instytucjom przeciwdziałającym dyskryminacji ze względu na płeć i płeć społeczno-kulturową. W tym celu Komisarz zwraca uwagę na Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy nt. standardów i mechanizmów na rzecz równości płci.<sup>94</sup> Komisarz podkreśla znaczenie, jakie ma zwiększenie nacisku na sprawy równości płci przez Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania i Społeczeństwa Obywatelskiego

#### 4.3 PRZEMOC WOBEC KOBIET I PRZEMOC DOMOWA

141. Komisarz przypomina, że przemoc wobec kobiet, w tym przemoc domowa, należy do najszerzej rozpowszechnionych naruszeń praw człowieka w państwach członkowskich Rady Europy, a zwalczanie jej musi stać się głównym priorytetem.<sup>95</sup> Konwencja Stambulska, której Polska jest stroną, jednoznacznie stwierdza, że przemoc wobec kobiet należy rozumieć jako naruszenie praw człowieka oraz formę dyskryminacji. Przemoc domowa stanowi postać przemocy, która nieproporcjonalnie często dotyczy kobiet dlatego ma charakter wyrażnie płciowy, jak podkreślono w memorandum wyjaśniającym do Konwencji Stambulskiej.
142. Według statystyk policyjnych, znakomitą większość osób zgłaszających przemoc domową stanowią kobiety poszukujące ochrony dla siebie i swoich dzieci. W 2015 r. policja zarejestrowała 69 376 przypadków przemocy domowej wobec kobiet oraz 17 392 przypadków przemocy domowej wobec nieletnich, spośród których 8 720 było dziewczętami.
143. Według badania ankietowego niedawno przeprowadzonego przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej,<sup>96</sup> 19% polskich kobiet podało, że doświadczyły przemocy fizycznej lub seksualnej z ręki obecnych lub byłych partnerów lub jakiegokolwiek innej osoby od 15 roku życia (przy czym średnia w UE wynosi 33%).<sup>97</sup> Przez porównanie i na pierwszy rzut oka można przyjąć, że Polska jest krajem o najniższym wskaźniku przemocy wobec kobiet w UE. Jednak, jak zauważono w samym sprawozdaniu z badania, liczby należy analizować z ostrożnością.<sup>98</sup> Polskie organizacje pozarządowe walczące o prawa kobiet poinformowały Komisarza, że liczby te nie odzwierciedlają prawdziwej skali problemu, lecz raczej niski poziom świadomości w Polsce odnośnie tego, co stanowi przemoc wobec kobiet i przemoc domową.
144. W Polsce walka z przemocą domową podlega przepisom Ustawy z 29 lipca 2005 r o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 przewiduje działania w czterech obszarach: profilaktyka i edukacja społeczna; ochrona i pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie; oddziaływanie na osoby stosujące przemoc w rodzinie; oraz podnoszenie kompetencji odnośnych służb. Na poziomie centralnym Program jest wdrażany przez Krajowego

---

<sup>94</sup> Recommendation [CM/Rec\(2007\)17](#) of the Committee of Ministers to member states on gender equality standards and mechanisms, adopted on 21 November 2007.

<sup>95</sup> Komisarz Praw Człowieka, [Human Rights Comment](#) entitled "Fighting violence against women must become a top priority", 29 July 2014.

<sup>96</sup> Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Violence against women: an EU-wide [survey](#) - Main results, 2014.

<sup>97</sup> Ibid., por s. 28-29 badania.

<sup>98</sup> We wprowadzeniu do sprawozdania z badania ankietowego podano, że odnośnie kraju, dla którego wyniki liczbowe są niskie, wyjaśnieniem może być „na przykład to, że sprawa przemocy wobec kobiet może być uważana za temat, którego nie omawia się w pewnych okolicznościach i z pewnymi osobami, w tym z ankierem który właśnie wszedł do naszego domu, by prowadzić wywiad.” Więcej na ten temat w wyjaśnieniach na s. 25 sprawozdania.

Koordynatora w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w biurze Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Krajowy Koordynator również kieruje Zespołem Monitorującym do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, organem opiniodawczo-doradczym właściwego ministra.

145. W 2010 r. nowelizacja Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nałożyła na samorządy lokalne obowiązek tworzenia zespołów interdyscyplinarnych złożonych z przedstawicieli jednostki organizacyjnej pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, policji, oświaty, ochrony zdrowia i odnośnych organizacji pozarządowych. Rola zespołu interdyscyplinarnego polega na diagnozowaniu, monitorowaniu i podejmowaniu działań służących rozwiązywaniu problemów przemocy w rodzinie na poziomie lokalnym i w poszczególnych przypadkach.
146. W policji nie występuje specjalna struktura zajmująca się przemocą w rodzinie, jednakże w każdym wydziale prewencji na poziomie województwa, miasta stołecznego, powiatu, komendy miejskiej i dzielnicowej, a także w Komendzie Głównej Policji pracuje funkcjonariusz odpowiedzialny za koordynowanie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym procedur „Niebieskie Karty” (por. poniżej). W czasie wizyty Komisarz spotkał się z niektórymi z tych funkcjonariuszy, co pozwoliło mu docenić ich wiedzę, zaangażowanie i aktywne uczestnictwo w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.
147. Komisarz odnotował, że zorganizowano szereg specjalistycznych lub podstawowych służbowych sesji szkoleniowych poświęconych przemocy w rodzinie dla funkcjonariuszy policji i prokuratorów. W 2011 r., na prośbę Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury włączyła kursy na temat przemocy seksualnej wobec kobiet do programu szkoleniowego dla sędziów i prokuratorów. W 2015 r. przeszkolono pracowników instytucji pomocy społecznej w dziedzinie praw ofiar przemocy seksualnej.
148. Wydano wytyczne nt. procedury stosowanej przez prokuratorów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz przewodnik dla sędziów, prokuratorów i kuratorów sądowych nt. przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wydawnictwa te zostały szeroko rozpowszechnione wśród adresatów. Przewodnik dla sędziów służy jako materiał szkoleniowy w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.
149. Mimo wszystkich wymienionych wysiłków wciąż pozostaje szereg kwestii budzących zastrzeżenia. Donosi się o tym, że w niektórych przypadkach kobiety konfrontują się obojętnością, stygmatyzacją lub niedowierzaniem ze strony policji, prokuratorów lub sędziów. Znaczenie mają również uprzedzenia płciowe – np. podobno sędziowie czasami uznają wpływ alkoholu na mężczyznę za okoliczność usprawiedliwiającą pobicie kobiety, zaś gdy kobieta jest uzależniona od alkoholu bywa postrzegana bardziej jako „podejrzana” niż jako ofiara, niezależnie od tego, że kobiety narażone na przemoc w wieku dorosłym należą do grupy ryzyka uzależnienia od alkoholu i narkotyków. Wydaje się, że taka postawa znajduje również odzwierciedlenie w sankcjach nakładanych na sprawców przemocy domowej, w postaci wielu wyroków w zawieszeniu lub korzystania z porozumień karnoprocesowych. Odnośnie personelu medycznego stykającego się z kobietami ofiarami przemocy domowej lub przemocy związanej z picią, donosi się o tym, że część personelu ignoruje problem, a nawet odmawia ofiarom udostępnienia danych z dokumentacji medycznej.

150. Ministerstwo Sprawiedliwości potwierdziło, że wśród wyroków w sprawach o przemoc domową kary pozbawienia wolności w zawieszeniu na 2 do 5 lat stanowią największy odsetek. Informacja o płci sprawców, w tym skazanych w myśl Art. 207(1) Kodeksu karnego (znęcanie się nad bliskimi), została zebrana po raz pierwszy w 2014 r. Wśród 12 699 osób skazanych w tym roku 12 240 było mężczyznami i 459 – kobietami. Wśród ofiar 15 119 było kobietami, a 3 218 było mężczyznami a 4 133 było małoletnimi, w tym 1 963 – dziewczętami, a 2 170 – chłopcami.
151. Polskie władze podały, że z roku na rok znacząco rośnie liczba nakazów sądowych, mających charakter kary lub dozoru, zakazujących zbliżenia się do ofiary przemocy domowej, bądź nakazujących opuszczenie mieszkania dzielonego z ofiarą. Ponadto rośnie liczba orzeczeń o poddaniu sprawców przemocy domowej dozorowi, w ramach którego mają obowiązek uczestniczenia w zajęciach poprawczych i edukacyjnych (w 2014: wydano 981 nakazów, w 2013: 578, w 2012: 346). Niemniej wszyscy rozmówcy zgodzili się co do potrzeby ulepszenia przepisów w celu umożliwienia wydawania zakazów zbliżenia się jeszcze przed rozpoczęciem postępowania przygotowawczego oraz w sytuacjach nagłych. W chwili obecnej narzędzia takie występują wyłącznie jako środek karny lub probacyjny. Kilku rozmówców, w tym przedstawiciele policji, sugerowało, że policja powinna uzyskać możliwość wydawania zakazów zbliżenia się, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie dla ofiary. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Spraw Społecznych oświadczyło, że zamierza zaproponować odpowiednią nowelizację Ustawy o Policji.
152. Procedura „Niebieskich Kart” została wprowadzona Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w 2011 r. Procedura ta jest niezależna i uzupełniająca w stosunku do wszelkich innych postępowań opartych na prawie karnym, rodzinnym i cywilnym. Procedura jest wdrażana przez lokalne zespoły interdyscyplinarne wymienione powyżej i jej głównym celem jest zapobieganie dalszemu występowaniu przemocy w rodzinie i wdrażanie indywidualnych planów pomocy. Procedura zostaje uruchomiona przez przedstawiciela kompetentnej służby (najczęściej funkcjonariusz policji lub pracownik socjalny, personel medyczny, nauczyciele lub miejscowe komisje rozwiązywania problemów alkoholowych) w reakcji na podejrzenie występowania przemocy rodzinnej. Ofiara przemocy otrzymuje odpowiednie pouczenia i zostaje zaproszona na spotkanie z zespołem interdyscyplinarnym w celu omówienia najbardziej odpowiedniego planu pomocy. Ofiara może odmówić przyścia na spotkanie, jednak wtedy procedura może być dalej prowadzona bez udziału tej osoby. Osobne spotkanie organizuje zespół interdyscyplinarny z udziałem osoby będącej sprawcą, w szczególności po to, by ocenić sytuację rodziny i zachęcić do uczestniczenia w programach poprawczych i edukacyjnych. Procedura Niebieskich Kart ulega zakończeniu, gdy stosowanie przemocy w rodzinie ustaje i jeśli istnieje uzasadnione przekonanie, że do ponownego jej stosowania nie dojdzie, bądź wówczas gdy podejmuje się decyzję, że uruchomienie procedury było nieuzasadnione.
153. Procedura Niebieskich Kart stanowi interesujące narzędzie do zapobiegania przemocy domowej, jednak organizacje pozarządowe broniące praw człowieka uważają, że jest ona o wiele za bardzo kłopotliwa, by mogła być skuteczna. Podobno zespoły interdyscyplinarne czasami zamykają sprawę, nie dlatego, że ustało stosowanie przemocy, lecz dlatego, że zespoły, ze względu na niedobór środków, kontynuują procedurę jedynie w sprawach

uznawanych za najcięższe. Powołany Krajowy Program bierze pod uwagę uproszczenie procedury.

154. Komisarz jest zaniepokojony informacjami, w myśl których uruchomienie postępowania karnego lub procedury Niebieskiej Karty jest czasem postrzegane jako narzędzie wykorzystywane przez kobiety w celu uzyskania „korzystnych warunków” rozwodu. Występuje brak zrozumienia ogromnie szkodliwego wpływu, jaki przemoc domowa może wywierać na jej ofiary. Wiele osób uważa, że jest to sprawa prywatna, którą rozwiązuje się w rodzinie i nie podlega ona prawu karnemu. A zatem pierwszy krok polega na tym, by doprowadzić do stanu, w którym przemoc domowa przestanie być postrzegana jako „sprawa prywatna i rodzinna” i zostanie uznana za naruszenie praw człowieka.
155. Odnośnie schronisk dla ofiar przemocy domowej, w 2015 r. istniało w całej Polsce 35 publicznych, specjalistycznych schronisk, mających na celu zapewnienie ofiarom ochrony przed dalszą przemocą wraz ze wsparciem medycznym, socjalnym, psychologicznym i prawnym. Ośrodki takie prowadzone są przez jednostki samorządowe na poziomie powiatów, a finansowanie ich działalności pochodzi z budżetu państwa. W 2014 r. schroniska udzieliły pomocy 7 717 osobom. Według Krajowego Programu mają powstać dwa kolejne schroniska tego typu, jedno w 2018, a drugie w 2019.
156. W 2014 r. było w Polsce 905 instytucji świadczących różnego rodzaju pomoc ofiarom przemocy domowej, w tym 690 instytucji gminnych i 215 powiatowych. Wśród wymienionych instytucji najliczniejsze są punkty konsultacyjne – 668 (74%), ośrodki interwencji kryzysowej – 163 (18%), specjalistyczne ośrodki wsparcia omówione powyżej – 35 (4%), ośrodki wsparcia – 26 (3%) oraz domy dla matek z małymi dziećmi i kobiet ciężarnych – 13 (1%).
157. Organizacje pozarządowe podają, że mimo takiej liczby publicznych instytucji, zastrzeżenia nadal budzi niedobór specjalistycznych schronisk. Na przykład, schroniska dla bezdomnych kobiet nie mogą stanowić rozwiązania odpowiedniego dla kobiet po urazie psychicznym, mających specjalne potrzeby dotyczące pomocy i ochrony. Podobnie, miejskie schronisko dla ofiar przemocy domowej w Warszawie zdaje się być nieodpowiednie do celu, któremu ma służyć, bowiem czas pobytu w nim jest zbyt krótki, położenie ośrodka jest zbyt odległe od miasta, oraz brakuje w nim dostępnej pomocy medycznej dostosowanej do potrzeb ofiar przemocy domowej. Dlatego też kobiety nierzadko nie zgadzają się na pobyt w tym ośrodku.
158. Problemem, który dotyka specjalistyczne schroniska prowadzone przez organizacje pozarządowe, jest niewystarczająco stabilny, czy mało trwały sposób ich finansowania. Wynika to z konieczności corocznego składania wniosku o przyznanie środków. Komisarz odwiedził takie schronisko w Warszawie, mogące pomieścić 30 osób. Kolejnym problemem jest to, że poziom finansowania otrzymywany przez tego rodzaju schroniska jest ten sam, niezależnie od ich pojemności i lokalizacji na terenie kraju.
159. Krajowy Program przewiduje kilka nowych działań, w tym uruchomienie w 2017 r. bezpłatnej, całodobowej telefonicznej linii pomocowej dla ofiar przemocy w rodzinie; wprowadzenie nowych programów psychoterapii dla sprawców; utworzenie ujednoliconej statystyki z uwzględnieniem płci; utworzenie dwóch specjalistycznych ośrodków wsparcia, jak wspomniano powyżej; zwiększenie od 2017 r. funduszy na szkolenie pracowników służb

pierwszego kontaktu w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie; oraz inicjatywy podnoszące świadomość. Władze zapowiedziały również, że wprowadzą pojęcie przemocy ekonomicznej, która dotyka w szczególności osoby starsze i niepełnosprawne.

160. Odnośnie przemocy wobec kobiet poza sferą rodzinną, prawo jedynie zakazuje molestowania seksualnego w sferze stosunku pracy, chociaż nawet w takich sytuacjach ofiary mają się często z niechęcią odnosić do wnoszenia skarg. Projekt „Prawa dla ofiar przemocy seksualnej: nowe podejście systemowe. Wszechstronne usługi informacyjne, szkolenia i działania” został wdrożony między grudniem 2013 a grudniem 2015 przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania. Jednakże RPO, na podstawie raportu nt. przeciwdziałania przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i niepełnosprawnych, doszła do wniosku, że państwowe władze powinny wziąć pod uwagę specyficzny charakter przemocy seksualnej, w tym szczególną sytuację kobiet starszych i niepełnosprawnych. Kolejny wniosek stwierdzał, że konieczne są również działania na rzecz ochrony kobiet na uczelniach, szkołach, w sporcie, a także w odniesieniu do mobbingu lub molestowania seksualnego poza stosunkiem pracy.<sup>99</sup>

#### 4.3.1 WNIOSKI I ZALECENIA

161. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje ratyfikowanie przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz liczne kroki o charakterze legislacyjnym i innym, jakie władze podjęły, by zwalczać przemoc domową. Zachęca władze, by nie ustawały w wysiłkach i wzywa je do pełnego wdrożenia Konwencji oraz Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.
162. Komisarz zachęca polskie władze, by jak najwcześniej podjęły działania w związku z ogłoszonym zamiarem zmiany przepisów w celu umożliwienia wydawania zakazów zbliżania się w przypadkach przemocy domowej jeszcze przed rozpoczęciem postępowania przygotowawczego oraz w sytuacjach kryzysowych.
163. Komisarz zaleca, by władze dokonały przeglądu procedury Niebieskich Kart w celu poprawienia jej sprawności, w szczególności przez usunięcie utrudnień wynikających z nadmiernej biurokracji. Policja, prokuratorzy, sędziowie, nauczyciele i pracownicy ochrony zdrowia powinni zostać lepiej przeszkoleni i uświadomieni w zakresie problemów przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Sytuację poprawiłoby również ustanowienie wyspecjalizowanych jednostek w policji, prokuraturze, sądownictwie, zakładach ochrony zdrowia i ośrodkach pomocy.
164. Komisarz zaleca, aby polskie władze przydziałały wystarczające i trwałe finansowanie, które pozwoli na odpowiednie funkcjonowanie schronisk dla kobiet ofiar przemocy prowadzonych przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe w całej Polsce.
165. Polskie władze powinny czerpać z dobrych praktyk opisanych w Strategii Rady Europy na rzecz Równości Płci i zastosować treść Ogólnej rekomendacji o dostępie kobiet do wymiaru sprawiedliwości wydanej przez Komitet CEDAW w lipcu 2015.<sup>100</sup>
166. Odnośnie przemocy wobec kobiet poza sferą przemocy domowej, Komisarz zaleca, aby polskie władze w lepszym stopniu uwzględniły płciowy aspekt problemu oraz opracowały

<sup>99</sup> Por. RPO, [Summary](#) of the Report on the Activity of the Ombudsman in Poland in 2013, Warszawa, czerwiec 2014, s. 63.

<sup>100</sup> Komitet CEDAW, [General recommendation on women's access to justice](#), 23 lipca 2015.



kampanie podkreślające aspekt płci w zwalczaniu przemocy wobec kobiet, w tym gwałtu, molestowania seksualnego, oraz słownych i fizycznych ataków na kobiety z powodu ich płci.

#### 4.4 DYSKRYMINACJA ZE WZGLĘDU NA PŁEĆ I PŁEĆ SPOŁECZNO-KULTUROWĄ

167. Komisarz odnotował, że w ostatnich latach RPO podkreślał problem niedostatecznego uczestnictwa kobiet w publicznym życiu i podejmowaniu decyzji oraz wyraźnego braku równowagi płci na kierowniczych stanowiskach w biznesie. Chociaż kobieta jest obecnie premierem, podobnie jak jej poprzedniczka, reprezentacja kobiet w polityce pozostaje słaba. Mimo nowelizacji prawa wyborczego z 2011 r., w którym wprowadzono minimalne wymagania, w myśl których żadna z płci nie może stanowić mniej niż 35% wszystkich kandydatów na liście w wyborach gminnych, powiatowych, wojewódzkich, krajowych oraz do Parlamentu Europejskiego, kobiety stanowią jedynie 27% składu parlamentu wybranego w październiku 2015 r. Zdaniem szeregu rozmówców należy wprowadzić nowelizację w Kodeksie Wyborczym, w myśl której nazwiska kobiet i mężczyzn umieszczano by na liście kandydatów naprzemiennie (tzw. „suwak” służący uzyskaniu parytetu), co również zalecał Komitet CEDAW w 2014 r.<sup>101</sup> Wciąż znacznie mniej kobiet niż mężczyzn ma wpływ na najważniejsze decyzje gospodarcze i finansowe. W 2014 r. kobiety stanowiły mniej niż 15% członków zarządów i rad nadzorczych. RPO już w 2013 r. wzywała do ustawowego uregulowania wymagającego równowagi płci w zarządach i radach nadzorczych firm, zwłaszcza tych z udziałem skarbu państwa.<sup>102</sup>
168. Odnośnie zatrudnienia, luka dotycząca płci pozostaje istotna. Wśród powodów, dla których kobiety nie wykonują opłacanej pracy, należy wymienić to, że urlop wychowawczy niemal zawsze bierze kobieta, zaś istnieje niedobór instytucji dziennej opieki. Jak wynika z badania zamówionego niedawno przez RPO, to kobiety niosą główny ciężar opiekowania się dziećmi oraz wykonywania niepłatnej pracy w domu, zaś ojcowie uczestniczą w pracach domowych od czasu do czasu. Taka sytuacja prowadzi do nierównego traktowania kobiet w odniesieniu do zatrudnienia.<sup>103</sup>
169. W 2014 r. Komitet CEDAW wyraził zaniepokojenie, że Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016 w niewystarczającym stopniu odnosi się do praw kobiet i ich ochrony przed dyskryminacją.
170. Chociaż dyskryminacja ze względu na płeć jest ogólnie zakazana, istnieje wciąż potrzeba szkolenia prawników i sędziów nt. istnienia takich przepisów. Mała liczba skarg może równie dobrze świadczyć o niedostatecznym uświadomieniu kobiet i przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. Kolejny problem polega na tym, że istniejące programy zwalczania dyskryminacji nie są specjalnie nakierowane na dyskryminację kobiet.
171. Kolejny problem, poruszony w rozmowach z Komisarzem w czasie wizyty, to brak zrozumienia dla potrzeby tymczasowego stosowania specjalnych środków mających na celu zapobieganie, względnie kompensowanie, głęboko zakorzenionych nierówności płci, które od dziesięcioleci stawiały kobiety w gorszej sytuacji. Informacje przedstawione Komisarzowi

---

<sup>101</sup> Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, Concluding [observations](#) on Poland (2014) CEDAW/C/POL/CO/7-8.

<sup>102</sup> Por. RPO, [Informacja](#) o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2013, Warszawa, czerwiec 2014, s.93.

<sup>103</sup> Por. [praca](#) „Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy”.

stanowią, iż polskie władze czasami postrzegają takie rozwiązania jako potencjalnie dyskryminujące mężczyzn. Na przykład, organizacja pozarządowa, która udziela pomocy kobietom ofiarom przemocy – nie mężczyznom, spotkała się z tego powodu z odmową finansowania ze środków publicznych.

#### 4.4.1 WNIOSKI I ZALECENIA

172. Komisarz z niepokojem zauważa utrzymującą się lukę dotyczącą płci na rynku pracy oraz rozpowszechnienie innych form dyskryminacji kobiet w Polsce. Uznaje, że polskie władze powinny zagwarantować znacznie większy udział kobiet w edukacji, polityce i biznesie, biorąc pod uwagę odpowiednie standardy Rady Europy.<sup>104</sup> Ponadto Komisarz wzywa władze do podjęcia działań w celu zaradzenia nierównemu traktowaniu kobiet w dziedzinie zatrudnienia, a w szczególności płacowej luce związanej z płcią.
173. Komisarz zwraca uwagę polskich władz na to, że w międzynarodowych i europejskich instrumentach ochrony praw człowieka stosowanie specjalnych, przejściowych środków i innych rodzajów działań pozytywnych o charakterze przeciwdziałań lub kompensacji w odniesieniu do głęboko zakorzenionych nierówności ze względu na płeć, nie jest uznawane za dyskryminację. Wręcz przeciwnie, środki takie mogą okazać się niezbędne dla osiągnięcia faktycznej równości między kobietami i mężczyznami w Polsce.

#### 4.5 ZDROWIE I PRAWA SEKSUALNE I REPRODUKCYJNE

174. Komisarz przypomina, że seksualne i reprodukcyjne zdrowie i prawa kobiet stanowią prawa człowieka. Istnieje wiele międzynarodowych i europejskich instrumentów prawnych gwarantujących rzeczne prawa, co ilustruje szeroko orzecznictwo i wytyczne różnych instytucji ochrony praw człowieka. W szczególności Art. 16(e) Konwencji w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet (CEDAW) gwarantuje równe prawa w zakresie swobodnego i świadomego decydowania o liczbie dzieci i odstępach czasu między ich narodzinami oraz w sprawach dostępu do informacji, poradnictwa i środków umożliwiających korzystanie z tego prawa.<sup>105</sup> Ponadto, w swoim Komentarzu Ogólnym nr 22 nt. Prawa do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, Komitet ds. Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych podkreślił, że „ze względu na zdolności rozrodcze kobiet, realizacja prawa kobiet do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego jest niezbędna dla urzeczywistnienia pełnego zakresu ich praw człowieka”.<sup>106</sup> Komisarz zgadza się z wnioskiem uznawanym przez szereg instytucji ochrony praw człowieka ONZ, że „brak dostępu lub ograniczony dostęp do usług z zakresu zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, a czasem penalizacja świadczenia takich usług lub korzystania z nich jest wynikiem dyskryminowania kobiet i dziewcząt, w tym nadawania stereotypów płciowych”.<sup>107</sup> W Polsce utrzymująca się dyskryminacja i stereotypy

---

<sup>104</sup> Por. w szczególności: Recommendation [CM/Rec\(2007\)13](#) on gender mainstreaming in education and Recommendation [Rec\(2003\)3](#) on balanced participation of women and men in political and public decision making of the Committee of Ministers.

<sup>105</sup> Art. 16(e) CEDAW.

<sup>106</sup> Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych, [General Comment](#) No. 22 (2016) on the Right to sexual and reproductive health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 4 marca 2016.

<sup>107</sup> Por. [Open letter](#) by the Chairperson-Rapporteur of the Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice, the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of

ptci, jak opisano powyżej, również negatywnie wpływają na zdrowie i prawa seksualne i reprodukcyjne kobiet. W niniejszej części Komisarz skupia się na dostępie do edukacji seksualnej, antykoncepcji oraz bezpiecznego i legalnego przerywania ciąży.

#### 4.5.1 DOSTĘP DO EDUKACJI SEKSUALNEJ

175. Nauczanie wychowania seksualnego w szkołach jest niezbędne dla zagwarantowania kobietom praw seksualnych i reprodukcyjnych. Władze informują, że edukacja seksualna stanowi część kilku przedmiotów, w tym wychowania do życia w rodzinie i obejmuje uczniów od 11 roku życia. Rodzice mogą jednak wyłączyć swoje dzieci z udziału w tych lekcjach. Organizacje pozarządowe podkreślały, że nauczycielom wychowania seksualnego powszechnie brakuje odpowiedniego wykształcenia i wiedzy w dziedzinie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego i odpowiednich praw. W niektórych przypadkach nauczyciele podobno realizują kurs w oparciu o własne poglądy.
176. Odnośnie kampanii uświadamiających, organizacje pozarządowe informują, że kampanie rządowe koncentrują się na zapobieganiu nowotworom i HIV/AIDS. Kampanie informacyjne dotyczące takich zagadnień jak promowanie odpowiedzialnych zachowań seksualnych oraz znajomość metod antykoncepcji organizowane są przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe i stowarzyszenia lekarskie.

#### 4.5.2 DOSTĘP DO ANTYKONCEPCJI

177. Kilka czynników utrudnia w Polsce dostęp do antykoncepcji, w tym sprzeciw na podstawie klauzuli sumienia, przywoływany przez niektórych lekarzy odmawiających przepisania środka oraz niektórych aptekarzy, którzy odmawiają wydania wyrobu antykoncepcyjnego. Organizacje pozarządowe donoszą, że odmowa świadczenia usług opieki medycznej z zakresu zdrowia reprodukcyjnego jest nadal bardzo częstym zjawiskiem, a kobiety często nie mogą znaleźć świadczeniodawcy gotowego zapewnić takie usługi. Obowiązujące prawo nie przewiduje zapewnienia kobietom dostępu do nowoczesnych możliwości antykoncepcji, a próba wprowadzenia ulepszeń w legislacji przepadła w 2012 r.
178. Zgodnie z Ustawą o zawodzie lekarza i lekarza dentysty, jeśli osoba nieletnia prosi o dostęp do środków antykoncepcyjnych, lekarz musi uzyskać zgodę rodziców na konieczne badania, co może stanowić istotną przeszkodę w uzyskaniu takiego dostępu. Tabletki antykoncepcyjne są refundowane na poziomie 30%, a wiele innych, nowocześniejszych wyrobów antykoncepcyjnych dla kobiet nie podlega żadnej refundacji z ubezpieczenia zdrowotnego. Według doniesień, stwarza to barierę, zwłaszcza osobom w trudnej sytuacji ekonomicznej, w dostępie do metod antykoncepcji dostosowanych do ich potrzeb.<sup>108</sup>

#### 4.5.3 DOSTĘP DO BEZPIECZNEGO I LEGALNEGO PRZERWANIA CIĄŻY

179. W Polsce obowiązuje jedna z najbardziej restrykcyjnych ustaw o przerywaniu ciąży w Europie. Zgodnie z Ustawą z 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach

---

physical and mental health, and the CEDAW Committee on the inadequate recognition of sexual and reproductive health and rights in the Post-2015 Development Agenda, November 2014.

<sup>108</sup> Por. International Planned Parenthood Federation (IPPF) - European Network, [Barometer](#) on Women's Access to Modern Contraceptive Choice, Poland, 2013, p. 40-41.

dopuszczalności przerywania ciąży, aborcja jest dopuszczalna jedynie w trzech okolicznościach: 1) jeśli ciąża stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety ciężarnej, przerwanie ciąży może nastąpić na każdym jej etapie; 2) jeśli badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu, przerwanie ciąży jest dopuszczalne do chwili osiągnięcia przez płód zdolności do samodzielnego życia poza organizmem kobiety ciężarnej; oraz 3) gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego, przerwanie ciąży jest dopuszczalne, jeżeli od jej początku nie upłynęło więcej niż 12 tygodni. Poza tymi trzema sytuacjami przerwanie ciąży jest penalizowane, a lekarzowi lub innej osobie wykonującej przerwanie ciąży grozi kara pozbawienia wolności do 3 lat. Sama kobieta ciężarna nie podlega odpowiedzialności karnej za przerwanie ciąży wykonane niezgodnie z Ustawą z 1993 r.

180. W swoim Memorandum do Polskiego Rządu z 2007 r. poprzednik Komisarza zalecił, aby polskie władze zapewniły kobietom, których przypadek mieści się w kategoriach przewidzianych prawem, w których aborcja jest legalna, by mogły w praktyce przerwać ciążę bez dodatkowych utrudnień czy zarzutów.
181. Od chwili wydania tego zalecenia, ETPCz skazał Polskę w trzech orzeczeniach dotyczących dostępu do przerywania ciąży, z których każde odnosiło się do jednej z trzech możliwych sytuacji, w których polskie prawo dopuszcza przerwanie ciąży. W sprawie *Tysiąc przeciwko Polsce*<sup>109</sup> wystąpił spór między ciężarną kobietą a lekarzem, co do spełnienia warunków dopuszczalności legalnego przerywania ciąży z powodu zagrożenia dla zdrowia kobiety. Sprawa *R.R przeciwko Polsce*<sup>110</sup> dotyczyła możliwej wady płodu potwierdzonej w rozpoznaniu wstępnym. W ostatniej sprawie, *P. i S. przeciwko Polsce*,<sup>111</sup> 14-letnia dziewczynka, która zaszła w ciążę w wyniku gwałtu starała się o przerwanie ciąży z pomocą swojej matki. Oprócz braku dostępu do legalnego przerywania ciąży oraz wynikających stąd naruszeń Art. 8 EKPCz (Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego), Komisarz odnotowuje z poważnym zaniepokojeniem, że ETPCz dwukrotnie orzekł, że Polska naruszyła Art. 3 EKPCz (zakaz tortur oraz nieludzkiego i poniżającego traktowania) w związku ze sposobem, w jaki władze traktowały kobiety poszukujące dostępu do legalnego przerywania ciąży lub prenatalnych testów genetycznych w powiązaniu z legalnym przerywaniem ciąży. W sprawie *R.R przeciwko Polsce*, ETPCz wyraził ubolewanie, że skarżąca została „tak podle potraktowana przez lekarzy prowadzących”. W sprawie *P. i S. przeciwko Polsce*, ETPCz uznał, że dziewczynka została potraktowana przez władze w ubolewania godny sposób, a jej cierpienie przekroczyło próg nasilenia opisany w Art. 3 EKPCz. Zdaniem komisarza, trzy powołane orzeczenia ETPCz wskazują, że wiele pozostało w Polsce do zrobienia, by zapewnić kobietom skuteczny dostęp do bezpiecznego i legalnego przerywania ciąży.

#### 4.5.3.1 KLAUZULA SUMIENIA

182. Zgodnie z Ustawą z 2 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentystry, lekarze mogą odmówić wykonania świadczeń zdrowotnych, w tym przerywania ciąży, niezgodnych z ich sumieniem (tzw. „klauzula sumienia”). Lekarze mają obowiązek wskazania realnych

<sup>109</sup> ETPCz, *Tysiąc przeciwko Polsce*, skarga nr [5410/03](#), 20 marca 2007.

<sup>110</sup> ETPCz, *R.R przeciwko Polsce*, skarga nr [27617/04](#), 26 maja 2011.

<sup>111</sup> ETPCz, *P. i S. przeciwko Polsce*, skarga nr [57375/08](#), 30 października 2012.

możliwości uzyskania takich świadczeń u innego lekarza lub w innym zakładzie opieki zdrowotnej oraz uzasadnić i odnotować ten fakt w dokumentacji medycznej. Jednakże istnieją pewne niedostatki w aktualnie istniejących ramach prawnych i instytucjonalnych dotyczących odmowy wykonania legalnego przerwania ciąży na podstawie klauzuli sumienia. Nie ma obowiązku wykonania przerwania ciąży, gdy procedura jest pilnie potrzebna, ze wskazań nagłych lub gdy nie ma możliwości skierowania pacjentki. Czasami całe zakłady opieki zdrowotnej (w tym publiczne) a nie tylko poszczególni lekarze odwołują się do klauzuli sumienia, odmawiając dokonania legalnego przerwania ciąży. Według doniesień, praktyka powoływania się na klauzulę sumienia ulega w Polsce nasileniu. Jest to odzwierciedlone przez fakt podpisania „Deklaracji wiary lekarzy katolickich i studentów medycyny w przedmiocie płciowości i płodności ludzkiej” przez niemal 4 000 polskich lekarzy, którzy wyrazili swoje zobowiązanie do uznawania „pierwszeństwa prawa Bożego” w swojej pracy zawodowej. Organizacje pozarządowe informują, że w związku z tym kobiety często nie mają możliwości znalezienia świadczeniodawcy, który byłby gotów do wykonania legalnego przerwania ciąży.

183. W związku z powyższym, Komisarz podkreśla, że ETPCz orzekł, że państwa są zobowiązane do takiego zorganizowania swoich systemów ochrony zdrowia, by korzystanie z wolności sumienia przez fachowych jej pracowników w związku z wykonywaniem zawodu nie uniemożliwiało pacjentom uzyskania dostępu do świadczeń, do których są uprawnieni zgodnie z obowiązującym prawem.<sup>112</sup> Jednak w dniu 7 października 2015 r., polski Trybunał Konstytucyjny orzekł, że prawny obowiązek nałożony na sprzeciwiających się lekarzy by kierowali kobiety do innych zakładów lub lekarzy, gdzie mogłyby one uzyskać dostęp do legalnego przerwania ciąży, jest niekonstytucyjny. Polskie władze poinformowały, że w chwili obecnej muszą zmienić obowiązujące przepisy, zgodnie z orzeczeniem Trybunału, aby zarazem uszanować tak klauzulę sumienia lekarzy, jak i prawa pacjentów.
184. Komisarz odnotował niedawną decyzję Europejskiego Komitetu Praw Społecznych (dotyczącą Włoch), w której skarżąca organizacja argumentowała, że znakomita większość lekarzy i innego personelu medycznego korzystała ze sprzeciwu na podstawie klauzuli sumienia, uniemożliwiając w ten sposób efektywny dostęp do procedury przerwania ciąży, podważając prawo kobiet do ochrony ich zdrowia.<sup>113</sup> We wnioskach Komitet stwierdził, że kobiety, chcąc uzyskać dostęp do świadczenia przerwania ciąży, w praktyce nadal napotykają znaczne trudności w uzyskaniu dostępu do takich świadczeń, niezależnie od tego, co stanowią odnośne przepisy. Odnotował niedostatki w wykonywaniu świadczeń spowodowane przez personel medyczny, który powołuje się na swoje prawo do sprzeciwu na gruncie klauzuli sumienia oraz to, że w konsekwencji, kobiety chcące uzyskać przerwanie ciąży z nagłych wskazań, będą zmuszone udać się do innych zakładów opieki zdrowotnej w kraju lub zagranicą, bądź do przerwania ciąży bez wsparcia lub nadzoru odnośnych władz, lub mogą zostać zniechęcone do uzyskania świadczenia przerwania ciąży, do którego są uprawnione zgodnie z przepisami. Komitet uznał zatem, że doszło do naruszenia Art. 11 ust. 1 (prawo do zdrowia) zmienionej Europejskiej Karty Społecznej. Komitet zauważył również, że kobiety ciężarne chcące uzyskać świadczenie przerwania ciąży traktowane są odmiennie w zależności od miejsca swojego zamieszkania; idzie za tym możliwość negatywnych skutków dla kobiet o

---

<sup>112</sup> Ibid., para. 206.

<sup>113</sup> Europejski Komitet Praw Społecznych, Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) przeciwko Włochom, [Decision on admissibility and the merits](#), 12 October 2015, published on 11 April 2016, see paragraphs 189-193 and 204-213.



niższych dochodach, którym trudniej podróżować w celu uzyskania dostępu do świadczenia przerwania ciąży. Zważywszy, że kobiety chcące uzyskać dostęp do legalnego świadczenia przerwania ciąży traktowane są inaczej niż kobiety chcące uzyskać dostęp do innych legalnych świadczeń medycznych, których wykonywanie nie podlega ograniczeniom, należy uznać, że różnica w traktowaniu ze względu na stan zdrowia, miejsce pobytu i status społeczno-ekonomiczny stanowi naruszenie Art. E (zakaz dyskryminacji) w związku z Art. 11 Karty.

#### 4.5.3.2 PROCEDURA ODWOŁAWCZA WOBEC ODMOWY WYKONANIA BADAŃ PRENATALNYCH LUB LEGALNEGO PRZERWANIA CIĄŻY

185. W 2007 r. poprzednik Komisarza zalecił stworzenie procedury odwoławczej, by decyzja lekarza o niewystawieniu zaświadczenia pozwalającego na przerwanie ciąży (oprócz sprzeciwu wynikającego z klauzuli sumienia) podlegała rewizji. Od tego czasu Sejm uchwalił Ustawę z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, która tworzy ogólne ramy wniesienia sprzeciwu wobec decyzji lekarskiej, w tym wobec odmowy wydania zgody na przerwanie ciąży. Władze informują, że w 2014 r. Rzecznik Praw Pacjenta otrzymał 34 sprzeciwy, w tym dwa dotyczące niedopuszczalności przerwania ciąży. Jednakże organizacje pozarządowe broniące praw człowieka oraz RPO podkreślają, że Ustawa z 2008 r. nie tworzy szybkiego i efektywnego mechanizmu, w ramach którego kobiety ciężarne mogą wnieść sprzeciw wobec odmowy dokonania badań prenatalnych lub legalnego świadczenia przerwania ciąży. Procedura jest zbyt długa, skomplikowana i nieefektywna.<sup>114</sup> Termin 30 dni, jakim dysponuje Komisja Lekarska na wydanie swojej decyzji, nie pozwala nazwać postępowania szybkim w odniesieniu do badań prenatalnych lub przerwania ciąży.
186. Odnośnie zabezpieczeń proceduralnych, stworzony schemat zdaje się nie spełniać wymogów zawartych w orzecznictwie ETPCz dotyczącym Polski. Nie ma obowiązku wydania odmowy na piśmie, zaś prawo kobiety do wysłuchania przed Komisją Lekarską nie jest zapewnione. Ponadto, nawet jeśli kobieta otrzyma pozytywną decyzję Komisji Lekarskiej, wydaje się, że często nie będzie mogła jej wykorzystać jako podstawy do uzyskania odpowiednich świadczeń. Brakuje także mechanizmu sprawnego nadzoru i monitorowania, który zagwarantowałby praktyczną dostępność badań prenatalnych.<sup>115</sup>

#### 4.5.3.3 ZNIECHĘCAJĄCY EFEKT PENALIZACJI PRZERYWANIA CIĄŻY

187. Penalizacja przerywania ciąży w przypadkach innych niż dopuszczone przez prawo, w połączeniu z niejasnością obowiązującego prawa, ma wpływ zniechęcający na lekarzy, którzy byliby gotowi wykonać zabieg przerwania ciąży i którzy muszą zdecydować, czy w poszczególnych przypadkach spełnione są warunki legalnego przerwania ciąży, jak zauważył ETPCz.<sup>116</sup>
188. Komisarz z niepokojem dowiadyuje się, że presja społeczna jest czasami tak silna, że kobiety boją się prosić o legalne przerwanie ciąży z obawy, że ze strony niektórych grup społecznych

<sup>114</sup> Por. RPO, [Summary](#) of the Report on the Activity of the Ombudsman in Poland in 2014, Warsaw, May 2015, p. 71.

<sup>115</sup> Por. Center for Reproductive Rights, (Polish) Federation for Women and Family Planning, [Communication](#) under Rule 9(2) of the Committee of Ministers in the case of R.R. v. Poland (Application No. 27617/04), 27 April 2015.

<sup>116</sup> W sprawie Tysiąc przeciwko Polsce ETPCz stwierdził, że „prawny zakaz przerywania ciąży w połączeniu z zagrożeniem odpowiedzialnością karną w myśl Art. 156 § 1 Kodeksu karnego, może działać zniechęcająco na lekarzy, którzy mają podjąć decyzję, czy warunki dopuszczalności przerwania ciąży są spełnione w poszczególnym przypadku” por. para. 116.



spotkają je ataki i prześladowania, przez co uciekają się do potajemnych aborcji, których liczba, według szacunków, może sięgać 150 000 rocznie. Kobiety, które na to stać, decydują się na przerwanie ciąży zagranicą.

189. Komisarz jest zaniepokojony wiadomością o projekcie ustawy przygotowanym przez grupę obywateli, wprowadzającym całkowity zakaz przerywania ciąży, co oznacza, że przerywanie ciąży byłoby zakazane z wyjątkiem sytuacji ratowania życia ciężarnej kobiety. By mógł być przedstawiony w Sejmie, projekt taki wymagałby podpisów 100 000 obywateli.

#### 4.5.4 WNIOSKI I ZALECENIA

190. Komisarz wyraża zaniepokojenie występującymi w Polsce regresywnymi tendencjami, które utrudniają kobietom dostęp do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz korzystanie z odpowiednich praw, a także zagrażają dotychczasowym postępom w dziedzinie równości płci. Komisarz uważa, że należy się skoncentrować na unikaniu niechcianych ciąży, nie na ograniczaniu kobietom wyboru. Podkreśla, że kobiety, w tym dziewczęta w okresie dojrzewania, mają prawo do informacji o zdrowiu seksualnym i reprodukcyjnym, opartych na dowodach naukowych, niedyskryminujących oraz szanujących godność i autonomię.
191. Komisarz podkreśla, że edukacja seksualna w szkołach jest niezbędna dla ochrony praw seksualnych i reprodukcyjnych każdej osoby, a zwłaszcza kobiet. Komitet Praw Dziecka ONZ podkreślił, że państwa powinny zapewnić młodzieży dostęp do odpowiednich informacji o zagadnieniach seksualności i reprodukcji, w tym planowaniu rodziny, antykoncepcji i zapobieganiu chorobom przenoszonym drogą płciową.<sup>117</sup> Dlatego Komisarz wzywa polskie władze, by zapewniły we wszystkich szkołach w Polsce obowiązkowe, wszechstronne nauczanie o seksualności, które jest odpowiednie do wieku, oparte na dowodach, trafne w sensie naukowym i obiektywne.
192. Komisarz zaleca, aby polskie władze podjęły wszystkie kroki konieczne do zniesienia dla wszystkich kobiet w całej Polsce przeszkód w dostępie do antykoncepcji.
193. Odnośnie dostępu do bezpiecznego i legalnego przerywania ciąży, Komisarz zwraca uwagę polskich władz na pogląd Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy, mówiący, że „prawna dopuszczalność przerywania ciąży nie ma wpływu na potrzebę kobiety, by przerwać ciążę, a jedynie na jej dostęp do bezpiecznego przerywania ciąży” oraz że zakaz przerywania ciąży nie zmniejsza liczby aborcji, a jedynie prowadzi do wykonywania potajemnych aborcji, które są bardziej traumatyczne i zwiększają śmiertelność matek.<sup>118</sup> Jeśli zakaz prowadzi do przerywania ciąży zagranicą, powoduje koszty, opóźnienie wykonania zabiegu i prowadzi do nierówności społecznych. Z tych powodów Zgromadzenie Parlamentarne zachęciło państwa członkowskie Rady Europy do depenalizacji przerywania ciąży w rozsądnych granicach jej zaawansowania.
194. Komisarz zaleca polskim władzom podjęcie wszelkich kroków niezbędnych do zapewnienia, by bezpieczne i legalne przerywanie ciąży, zgodne z ustawą, znalazło pełną realizację w

---

<sup>117</sup> Por. w szczególności: Komitet Praw Dziecka ONZ, [General comment](#) No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), CRC/C/GC/15.

<sup>118</sup> [Resolution 1607 \(2008\)](#) Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy w sprawie dostępu do bezpiecznego i legalnego przerywania ciąży w Europie.

praktyce. Ważnym zagadnieniem w tym aspekcie jest pełne i efektywne wykonanie przez polskie władze trzech wyroków ETPCz powołanych powyżej. Należy usunąć wszelkie występujące przeszkody, m.in. przez zapewnienie, że praktyka wnoszenia sprzeciwu wobec odmów na gruncie klauzuli sumienia nie utrudni dostępu do bezpiecznego i legalnego przerwania ciąży. Polskie władze powinny zatem spowodować, by w całym kraju kobiety proszące o przerwanie ciąży zostały w szybki i sprawny sposób skierowane do innego lekarza i otrzymały odpowiednie świadczenia zdrowotne. Kobiety powinny również uzyskać dostęp do szybkiej i sprawnej procedury odwoławczej w przypadkach odmowy wykonania badań prenatalnych lub legalnego przerwania ciąży.

195. Komisarz zauważa, że w wyniku penalizacji przerywania ciąży występuje wśród lekarzy efekt zniechęcający, gdy mają podejmować decyzje o spełnieniu warunków dopuszczalności przerwania ciąży w poszczególnym przypadku. Przypomina, że ETPCz uznał, że przepisy określające dostępność legalnego przerwania ciąży powinny zostać sformułowane tak, aby łagodzić powołany efekt zniechęcający. Komisarz zachęca polskie władze do dalszej depenalizacji przerywania ciąży w rozsądnych granicach jej zaawansowania, co będzie sposobem łagodzenia efektu zniechęcającego wśród lekarzy.
196. Komisarz uważa, że wprowadzenie całkowitego zakazu przerywania ciąży stanowiłoby poważny regres w zakresie praw kobiet. Odnotowuje, że odnośne instytucje międzynarodowe, a w szczególności Komitet Praw Człowieka i Komitet CEDAW, kilkakrotnie podkreślały zaniepokojenie penalizacją przerywania ciąży, w szczególności z powodu ciężkiego cierpienia psychicznego powodowanego odmową świadczenia przerwania ciąży w przypadkach gwałtu, kazirodztwa, poważnych zagrożeń dla zdrowia matki, czy śmiertelnych zaburzeń płodu.<sup>119</sup> Komisarz z naciskiem wzywa polskie władze przynajmniej do utrzymania prawnej dopuszczalności przerywania ciąży mającego na celu zachowanie zdrowia fizycznego i psychicznego kobiet, bądź w przypadkach śmiertelnych zaburzeń płodu, gwałtu lub kazirodztwa.

---

<sup>119</sup>Por. [Concluding observations](#) of the UN Human Rights Committee on Ireland, CCPR/C/IRL/CO/4 (2014), para. 9.