

Dominika Jaros
Uniwersytet Zielonogórski

SKARGI POLSKIE DO EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA W STRASBURGU W LATACH 1993-2006



Ostatnie kilkanaście lat to okres relatywnie krótki, ale zarazem niezwykle, zarówno dla Polski, jak i Europy. Począwszy od listopada 1991 r., kraj nasz, którego oblicze w sposób zasadniczy zmieniło się w 1989 r., przechodził doniosłe przemiany wspólnie z innymi państwami europejskimi zrzeszonymi w Radzie Europy¹. Jako pełnoprawny członek organizacji korzystał z doświadczeń i wsparcia w budowie nowej rzeczywistości, współtworząc najbardziej kompleksowy i najskuteczniejszy regionalny system ochrony praw człowieka na świecie.

Członkostwo w Radzie Europy jest dla Polski również i dziś, u progu 2007 r., prawdziwą szkołą demokracji. Warto jest więc pokrótce przypomnieć o prawach i wolnościach człowieka gwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przybliżyć działania skutkujące ratyfikacją przez Polskę Konwencji – uosabiającej wspólne dziedzictwo narodów cywilizacji zachodniej, lecz, co ważniejsze, uświadomić zakres kompetencji organów kontrolnych ustanowionych na mocy tej Konwencji oraz dokonać analizy liczby i charakteru skarg przeciwko Polsce napływających do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w latach 1993-2006.

¹ Rada Europy – organizacja utworzona w 1949 r., aktualnie zrzeszająca 46 państw członkowskich – wszystkie kraje kontynentu europejskiego, za wyjątkiem Białorusi i Watykanu. Państwa posiadające status obserwatora: Japonia, Kanada, Meksyk, Watykan i USA. Parlamenti posiadające status obserwatora w Zgromadzeniu Parlamentarnym: Izraela, Kanady, Meksyku. Generalnym celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności między członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić postęp ekonomiczny i społeczny. Aktualnie Rada koncentruje swoje działania zwłaszcza wokół: ochrony fundamentalnych wartości – praw człowieka, demokracji pluralistycznej oraz państwa prawa; rozwoju świadomości i tożsamości Europejczyków oraz dialogu międzykulturowego i międzywyznaniowego w Europie; poszukiwania sposobów rozwiązywania problemów i wychodzenia naprzeciw wyzwaniom nurtującym współczesne społeczeństwa (nietolerancji, rasizmowi, ksenofobii, antysemityzmowi, klonowaniu ludzi, pandemii HIV/AIDS, przestępczości zorganizowanej, przemocy wobec kobiet i dzieci itd.).

1. Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

4 listopada 1950 r. państwa członkowskie Rady Europy² podpisały w Rzymie Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która weszła w życie 8 września 1953 r. po ratyfikowaniu jej przez pierwszych dziesięć państw. Polska podpisała Konwencję 26 listopada 1991 r., a ratyfikacja nastąpiła 19 stycznia 1993 r.³ Traktat zwany jest również Europejską Konwencją Praw Człowieka. Jest dokumentem, którego powstanie było ściśle związane z procesem tworzenia samej Rady Europy, a gwarantowane przez niego protokoły dodatkowe, prawa oraz stworzony mechanizm kontrolny potęgują znaczenie organizacji.

Konwencja chroni m.in. następujące prawa i wolności człowieka: prawo do życia (art. 2), zakaz tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (art. 3), zakaz niewolnictwa, poddaństwa i pracy przymusowej (art. 4), wolność myśli, sumienia i wyznania (art. 9) czy wolność zgromadzeń i stowarzyszania się (art. 11).

Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jest uzupełniana Protokołami dodatkowymi, rozszerzającymi zakres gwarantowanych praw. Przykładowo, Protokół 1. gwarantuje prawo każdej osoby do poszanowania swego mienia, prawo do nauki, do wolnych wyborów⁴, a Protokół 6. dotyczy zakazu kary śmierci⁵. Co istotne, prawa gwarantowane przez Konwencję i Protokoły dotyczą wszystkich osób, które przebywają na terytorium państwa-sygnatariusza, nie tylko obywateli.

Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jest określana jako „klejnot w koronie Rady Europy”, nie tylko dzięki szeroko zakreślonemu katalo-

² Członkowie Rady Europy: założyciele: Belgia, Dania, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy; dołączyły do nich 09.08.1949: Grecja, Turcja; w latach późniejszych przystępowały kolejno: Islandia, Niemcy (1950), Austria (1956), Cypr (1961), Szwajcaria (1963), Malta (1965), Portugalia (1976), Hiszpania (1977), Lichtenstein (1978), San Marino (1988), Finlandia (1989), Węgry (1990), Polska (1991), Bułgaria (1992), Estonia, Litwa, Słowenia, Republika Czeska, Słowacja, Rumunia (1993), Andora (1994), Łotwa, Albania, Mołdawia, Ukraina, była Jugosłowiańska Republika Macedonii (1995), Federacja Rosyjska, Chorwacja (1996), Gruzja (1999), Armenia, Azerbejdżan (2001), Bośnia i Hercegowina (2002), Serbia i Czarnogóra (2003), Monako (2004); [w:] *46 states and one Organisation... the Council of Europe*, Strasburg 2004, s. 8-9.

³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, DzU 1993 nr 61 poz. 284, <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html> (21.02.2006 r.).

⁴ Zob. Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r., DzU 1995 nr 36 poz. 175, <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html> (21.02.2006 r.).

⁵ Zob. Protokół Nr 6 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, dotyczący zniesienia kary śmierci, sporządzony w Strasburgu dnia 28 kwietnia 1983 r., DzU 2001 nr 23 poz. 266, <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html> (21.02.2006 r.).

gowi gwarantowanych nią praw, ale zwłaszcza za sprawą ustanowionego mechanizmu kontroli jej przestrzegania.

2. System skargowy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

W procesie implementacji zobowiązań na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka kluczowe znaczenie przypisuje się akceptacji kompetencji organów kontrolnych i wejściu Polski do systemu skargowego z dniem 1 maja 1993 r.⁶

System implementacji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka opiera się na kilku założeniach. „Po pierwsze, prawa chronione konwencją dotyczą jednostek bezpośrednio, tzn. bez pośrednictwa przepisów wykonawczych w ustawodawstwie wewnętrznym. Niewłaściwe ustawodawstwo wewnętrzne nie może być dla jednostki przeszkodą w korzystaniu z przysługujących jej wprost z konwencji praw”⁷. Gwarantuje to możliwość wniesienia skargi indywidualnej na mocy art. 25 Konwencji. Dzięki zobowiązaniom przyjętym przez Polskę ze skutkiem od 1 maja 1993 r., każda osoba, organizacja pozarządowa lub grupa jednostek, które uważają, że stały się ofiarą naruszenia praw gwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka, może złożyć skargę indywidualną do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Skarga jest wnoszona przeciwko państwu – stronie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, bowiem to państwo jest zobowiązane do respektowania wynikających z Konwencji zobowiązań i odpowiada za podmioty, które wykonują zadania przez państwo zlecone.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzecznictwie dookreślił, kim są podmioty uprawnione do wystąpienia ze skargą indywidualną. Sprecyzowano, iż skarżący musi wykazać, że został bezpośrednio dotknięty naruszeniem Konwencji⁸ (co oznacza, że np. skarga wniesiona wyłącznie w interesie społecznym nie zostanie rozpoznana). Określono też wyjątki, w których skarga zostanie przyjęta, mimo iż nie pochodzi od bezpośrednio zainteresowanego podmiotu. W praktyce orzeczniczej uznano np. iż skargę mogą wnieść osoby blisko związane z przebywającym w zakładzie psychiatrycznym pokrzywdzonym, które odczuwają emocjonalną dolegliwość z powodu naruszenia jego praw – członkowie rodziny, kurator itp.⁹ Co ważne, nie jest istotne

⁶ K. D r z e w i c k i, *Zobowiązania międzynarodowe Polski w dziedzinie praw człowieka*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1998”, Warszawa 1999, s. 112.

⁷ R. K u ź n i a r, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 169.

⁸ M.A. N o w i c k i, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Zakamycze 2000, s. 25; i d e m, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór Orzecznictwa*, Warszawa 1999, s. XLIII.

⁹ M.A. N o w i c k i, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 31; i d e m, *Europejska Konwencja Praw Człowieka...*, s. XLIV.

obywatelstwo skarżącego, bowiem stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka rozciąga się na wszystkie jednostki znajdujące się na terytorium podległym jurysdykcji państwa-strony Konwencji.

Skarga indywidualna jest składana na standardowym formularzu i zawiera m.in. podstawowe dane skarżącego, nazwę państwa-strony Konwencji, przeciwko któremu skarga jest skierowana, stwierdzenie faktów, określenie przedmiotu skargi, kopie dokumentów istotnych dla sprawy i oświadczenie o niepoddaniu zarzutów innej międzynarodowej procedurze w celu ich zbadania lub rozstrzygnięcia. Skarżący składa również oświadczenie o wyczerpaniu wszystkich skutecznych krajowych środków odwoławczych oraz że skarga jest składana nie później niż w ciągu 6 miesięcy od podjęcia ostatecznej, prawomocnej decyzji w danej sprawie¹⁰.

Po drugie, ustanowiono również gwarancje kolektywne poprzez umożliwienie wnoszenia skargi państwowej – może to uczynić każde państwo-strona Konwencji przeciwko jakemukolwiek innemu państwu związanemu Konwencją, które naruszyło postanowienia Konwencji lub jej Protokołów dodatkowych.

Uważa się, że stworzenie systemu implementacyjnego, który ma aż tak daleko idący wpływ na krajowe porządki prawne państw-stron Konwencji, stanowi w rozwoju prawa międzynarodowego wydarzenie bezprecedensowe o wymiarze historycznym. Dzięki Konwencji i jej Protokołom Dodatkowym oraz interpretacjom Trybunału, stworzono unikatowy w skali globalnej mechanizm wprowadzania ochrony praw człowieka i podstawowych wolności w życie.

3. Mechanizm kontrolny Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Organami, które do 31 października 1998 r. kontrolowały przestrzeganie przez państwa-strony Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wynikających z niej zobowiązań, były powołane do życia specjalnie w tym celu: Europejska Komisja Praw Człowieka i Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Komitet Ministrów Rady Europy¹¹. W konsekwencji strukturalnej reformy systemu kontrolnego, zaprowadzonej Protokołem nr 11 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, otwartego do podpisu przez Komitet Ministrów dnia 11 maja 1994 r., mechanizm ten uległ redukcji. Od dnia 1 listopada 1998 r., po przeprowadzeniu wymaganej ratyfikacji przez wszystkie

¹⁰ Zob. P. H o f m a n s k i, *Prawa człowieka przed Trybunałem w Strasburgu*, Białystok 1993, s. 54-66.

¹¹ Zob. M. A. N o w i c k i, *Europejski system ochrony praw człowieka*, „Szkola Praw Człowieka. Teksty wykładów”, z. 3, Warszawa 1998, s. 50-53.

państwa-strony Konwencji Protokołu nr 11, zlikwidowano Komisję i Trybunał Praw Człowieka. W ich miejsce powstał jednolity Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Zmiany w mechanizmie kontrolnym Europejskiej Konwencji Praw Człowieka były spowodowane m.in. przyjęciem do Rady Europy państw Europy Środkowej i Wschodniej, które podejmowały zobowiązania Konwencji, co powodowało rosnącą liczbę skarg i przedłużający się okres ich rozpatrywania. Reforma systemu kontroli stała się w tych warunkach koniecznością.

Aktualnie jurysdykcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rozciąga się na wszystkie sprawy dotyczące interpretacji i stosowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz jej Protokołów Dodatkowych, które zostały przedłożone Trybunałowi w drodze skargi indywidualnej lub międzypaństwowej¹². Jednostkami organizacyjnymi Trybunału są: Zgromadzenie Plenarne, Wielka Izba (17 sędziów), Izby (7 sędziów) oraz Komitety trzech sędziów. W myśl artykułu 19 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Trybunał funkcjonuje w pełnym wymiarze czasowym – Wielka Izba, Izby i Komitety działają permanentnie.

Na czele Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stoi Prezes i dwóch Wiceprezesów oraz Prezesi Izb, którzy są wybierani przez Europejski Trybunał Praw Człowieka na 3 lata¹³. Izby na ten sam okres wybierają również Wiceprezesów¹⁴.

Zgodnie z postanowieniami art. 21 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka sędzią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka może zostać jedynie osoba o najwyższych walorach moralnych, posiadająca kwalifikacje do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego albo będąca prawnikiem o uznanych kompetencjach. Sędziowie, zasiadający w Trybunale we własnym imieniu¹⁵, po wyborze przestają być reprezentantami państwa, które ich desygnowało, powinni być maksymalnie niezależni od jakichkolwiek wpływów. Liczba sędziów jest równa liczbie państw-stron Konwencji¹⁶.

Na mocy art. 23 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, kadencja sędziów wynosi 6 lat, co 3 lata odbywa się rotacyjna zmiana części składu sędziowskiego. Dopuszczalna jest reelekcja na stanowisko sędziego.

Sprawy, zgodnie z art. 40 Konwencji, są rozpatrywane na jawnych rozprawach,

¹² Art. 32 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności..., s. 445.

¹³ Przepis 8 ust. 1 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Strasburg 2005, <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D1EB31A8-4194-436E-987E-65AC8864BE4F/o/RulesOfCourt.pdf> (23.03.2006 r.).

¹⁴ Przepis 8 ust. 2 Regulaminu Trybunału Europejskiego Trybunału Praw Człowieka...

¹⁵ Art. 21 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności..., s. 443.

¹⁶ Art. 20 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności..., s. 443.

przy czym same narady sędziowskie są tajne i ich przebieg pozostaje w tajemnicy¹⁷. Urzędowymi językami postępowania są angielski i francuski¹⁸.

Do kluczowych momentów postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka zalicza się: wniesienie i rejestrację skargi, badanie i stwierdzenie jej dopuszczalności, próbę polubownego załatwienia sprawy, orzeczenie Izby oraz opcyjnie rozpatrzenie sprawy przez Wielką Izbę. Istotny jest również pozakonwencyjny etap wykonywania orzeczeń w poszczególnych krajach członkowskich¹⁹.

Pierwszą wykonywaną przez kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czynnością jest sprawdzenie spełnienia wymogów formalnych skargi poprzez analizę zawartości formularza skargi, o którym była mowa wyżej, po czym następuje rejestracja skargi. Co istotne, Europejski Trybunał Praw Człowieka nie rozpoznaje skarg anonimowych, co do istoty identycznych ze sprawami już rozpatrzonymi przed tym ciałem oraz spraw poddanych innej międzynarodowej procedurze, chyba że skarga zawiera nowe istotne informacje²⁰.

W myśl artykułu 35 ust. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, za niedopuszczalne uznane zostają skargi, których w przekonaniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie da się pogodzić z postanowieniami Konwencji lub jej Protokołami Dodatkowymi, oraz skargi, których bezzasadność jest oczywista. Trybunał może też uznać, iż skorzystanie z procedury stanowiło nadużycie prawa do skargi. Stwierdzenie niedopuszczalności skargi jest zawsze ostateczne.

Uznanie dopuszczalności skargi rozpoczyna fazę prób Europejskiego Trybunału Praw Człowieka polubownego załatwienia sprawy, działania te mają charakter poufny i niejawni²¹. Jeśli polubowne rozwiązanie nie zostaje osiągnięte, dochodzi do rozprawy przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Materiał dowodowy jest gromadzony przez Izbę, rozprawa odbywa się z udziałem stron reprezentowanych przez przedstawicieli. Postępowanie wieńczy wydanie przez Izbę orzeczenia. Strony postępowania w ciągu 3 miesięcy od daty wydania orzeczenia mają możliwość wnioskowania o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Wielką Izbę. Wniosek taki zostaje przyjęty jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych, np. jeśli w sprawie pojawia się poważne zagadnienie dotyczące interpretacji lub stosowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka lub

¹⁷ Przepis 23 ust. 1 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka...

¹⁸ W uzasadnionych przypadkach Prezes Izby może zezwolić na używanie innego języka. Zob. przepis 34 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka...

¹⁹ A. B i s z t y g a, *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy*, [w:] B. B a n a s z a k, A. B i s z t y g a, K. C o m p l a k, M. J a b ł o ņ s k i, R. W i e r u s z e w s k i, K. W ó j t o w i c z, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2003, s. 130.

²⁰ Art. 35 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności..., s. 446.

²¹ Przepis 35 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka...

jej Protokołów Dodatkowych²². Jeśli tak się stanie, wniosek jest rozpatrywany przez Wielką Izbę. Skarga może też trafić do Wielkiej Izby z inicjatywy samej Izby, przed wydaniem przez nią wyroku, jeśli budzi wątpliwości co do interpretacji Konwencji lub wcześniejszego orzecznictwa Trybunału²³. Zarówno orzeczenia Izby, jak i Wielkiej Izby, są publikowane, mają charakter ostateczny, nie przysługuje od nich żadne odwołanie²⁴. Przy decyzjach podjętych bez jednomyślności każdy sędzia może załączyć do orzeczenia odrębną opinię.

Nad wykonywaniem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czuwa Komitet Ministrów Rady Europy. Informacje o wypełnieniu konwencyjnych obowiązków w zakresie wykonywania orzeczeń, przekazywane od państw w formie not informacyjnych, lub gdy zostało orzeczone słuszne zadośćuczynienie o jego przekazaniu, są rozpatrywane i oceniane przez Komitet Ministrów Rady Europy w formie rezolucji²⁵.

4. Ratyfikacja przez Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Przystępując do Rady Europy 26 listopada 1991 r., Polska, reprezentowana przez ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego, podpisała Europejską Konwencję Praw Człowieka. Jesienią 1992 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na mocy ustawy wyraził zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji zasadniczego tekstu Konwencji²⁶. Ówczesny Prezydent Polski Lech Wałęsa podpisał akt ratyfikacji 15 grudnia 1992 r. i 19 stycznia 1993 r. – w dniu złożenia Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy dokumentu ratyfikacji (zgodnie z art. 66 ust. 2 tej Konwencji) – Europejska Konwencja Praw Człowieka weszła w życie w stosunku do Polski²⁷. Jak podkreśla Roman Kuźniar, przystępując do Konwencji, Polska miała na względzie trzy kwestie: „umacnianie międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka, budowę

²² Art. 43 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności..., s. 447.

²³ *Ibidem*, s. 169.

²⁴ Zob. art. 44 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności..., s. 447-448.

²⁵ A. B i s z t y g a, *op. cit.*, s. 135.

²⁶ Tekst Konwencji został ratyfikowany łącznie ze zmianami wprowadzonymi na podstawie Protokołów Dodatkowych nr 2, 3, 5 i 8. Zob. Ustawa z dnia 2 października 1992 r. o ratyfikacji Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, DzU 1992 nr 85 poz. 427; <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html> (21.02.2006 r.).

²⁷ A. D r z e m c z e w s k i, M.A. N o w i c k i, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Polska. Trzy lata po ratyfikacji*, „Biuletyn Ośrodka Informacji i Dokumentacji Rady Europy. Polska w Radzie Europy. 5 lat członkostwa” 1996, nr 4, Warszawa 1997, s. 61.

ustroju III Rzeczypospolitej opartego na zasadzie poszanowania praw człowieka oraz umocnienie praw człowieka w jurysdykcji wewnętrznej naszego państwa²⁸.

W dniu 19 marca 1993 r. ówczesny minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski, w imieniu władz Rzeczypospolitej Polskiej, złożył Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy deklarację rządu polskiego w sprawie uznania prawa do skargi indywidualnej i jurysdykcji Trybunału Praw Człowieka, na gruncie artykułów 25 i 46 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁹. Zgodnie z treścią deklaracji, przy wykorzystaniu skargi indywidualnej mogą być zaskarżane tylko te działania państwa polskiego, które nastąpiły po 30 kwietnia 1993 r.

10 czerwca 1996 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała, z kilkoma zastrzeżeniami niezmiennymi podstawowych regulacji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Europejskie porozumienie w sprawie osób uczestniczących w postępowaniu przed Europejską Komisją i Trybunałem Praw Człowieka³⁰. Porozumienie jest nadal aktualne w odniesieniu do Trybunału.

Kroki podjęte przez Polskę do połowy lat dziewięćdziesiątych oznaczały przyjęcie i akceptację systemu konwencyjnego opartego na wysokich standardach merytorycznych i kontrolnych oraz, rozwiniętego na przestrzeni wielu lat, orzecznictwa Europejskiej Komisji i Trybunału. Ratyfikacji Konwencji towarzyszył wyraźny pośpiech, bowiem Polska starała się wykazać, iż jest gotowa na zaakceptowanie standardów europejskich. Skutkiem pośpiechu było niewystarczające, wręcz bardzo powierzchowne, zbadanie stanu zgodności ustawodawstwa polskiego ze standardami konwencyjnymi. W momencie ratyfikacji niektóre postanowienia ustawodawstwa stały w oczywistej sprzeczności ze standardami europejskimi. Zignorowanie sprzeczności u progu ratyfikacji Konwencji, np. w zakresie przepisów ograniczających nieskrępowaną swobodę korespondencji aresztowanych z instytucjami międzynarodowymi, spowodowało w krótkim czasie napływ skarg, w których podnoszono na gruncie art. 8³¹ zarzuty naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³².

²⁸ R. K u ź n i a r, *op. cit.*, s. 191.

²⁹ Zob. Oświadczenie rządowe z dnia 7 kwietnia 1993 r. w sprawie deklaracji o uznaniu kompetencji Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, DzU 1993 nr 61 poz. 286; <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html> (21.02.2006 r.).

³⁰ Zob. Porozumienie europejskie w sprawie osób uczestniczących w postępowaniu przed Europejską Komisją oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, sporządzone w Londynie dnia 6 maja 1969 r., DzU 1996 nr 112 poz. 535; Oświadczenie Rządowe z dnia 10 czerwca 1996 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Porozumienia europejskiego w sprawie osób uczestniczących w postępowaniu przed Europejską Komisją oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, DzU 1996 nr 112 poz. 536; <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html> (21.02.2006 r.).

³¹ Zob. art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, [w:] R. K u ź n i a r, *Prawa człowieka...*, s. 440; A. R e d e l b a c h, *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001, s. 234-236.

³² K. D r z e w i c k i, *op. cit.*, s. 110.

Do momentu uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku nie było jednoznacznych postanowień co do miejsca traktatów międzynarodowych w polskim systemie prawnym. Za bezpośrednim stosowaniem norm wynikających z międzynarodowych umów, które zostały ratyfikowane i prawidłowo opublikowane w Dzienniku Ustaw, opowiadali się niektórzy przedstawiciele nauk prawnych³³. Liczyli również, że traktaty międzynarodowe zajmą w wewnętrznym porządku prawnym miejsce wyższe niż zwykłe ustawy. Wyrokiem z 26 czerwca 1992 r. Sąd Najwyższy opowiedział się za bezpośrednim stosowaniem norm wynikających z umów międzynarodowych, a w wyroku z 11 stycznia 1995 r. stwierdził, iż od momentu akcesji Polski do Rady Europy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka może i powinno być uwzględniane jako istotne źródło interpretacji przepisów wewnętrznego prawa polskiego³⁴.

Dopiero zgodnie z art. 87 i 91 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Europejska Konwencja Praw Człowieka weszła do krajowego porządku prawnego, stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa i jest bezpośrednio skuteczna, a w przypadku sprzeczności z ustawą ma przed nią pierwszeństwo³⁵.

5. Statystyka spraw polskich przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Polacy pisali do instytucji Rady Europy na długo przed przystąpieniem Polski do tej organizacji. Trudno ustalić, kiedy do Sekretariatu Rady wpłynął pierwszy list ze skargą na władze polskie i czego ta sprawa dotyczyła. Jedną ze starszych próśb o pomoc, jaką udało się odnaleźć, jest list napisany przez Henryka Trochima z 26 marca 1984 r. Od początku lat dziewięćdziesiątych, jeszcze przed ratyfikacją przez Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, skargi napływały już w znacznej ilości. W 1991 r. założono 65 akt tymczasowych dla takich skarg, w 1992 r. – 287, a do 1 maja 1993 r. – 109³⁶.

Polacy, również przed ratyfikacją przez Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, występowali też ze skargami przeciwko innym państwom – stronom Konwencji. Pani Halina Gałazewska, przykładowo, wystąpiła ze skargą przeciwko Szwecji

³³ Zob. Z. Kędzia, *The Implementation of International Human Rights agreements in Poland*, [w:] *The relationship between international and domestic law: proceedings of the UniDem Seminar organised in Warsaw on 19 to 21 May 1993, in co-operation with the University of Wrocław and the Poznań Human Rights Centre and supported by the Phare Programme of the European Communities*, Poznań 1994, s. 21-33.

³⁴ Zob. A. D r z e m c z e w s k i, M. A. N o w i c k i, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Polska. Trzy lata...*, s. 63-69.

³⁵ J. S o z a ń s k i, *Europejskie standardy ochrony praw człowieka*, Warszawa 2004, s. 177.

³⁶ M. K r z y ż a n o w s k a-M i e r z a w s k a, M. A. N o w i c k i, *Sprawy polskie przed Europejską Komisją Praw Człowieka. Pierwszy krótki bilans (1993-1996)*, „Biuletyn Ośrodka...”, s. 77.

o domniemaną dyskryminację ze względu na narodowość i naruszenie prawa do nauki, z powodu uniemożliwienia jej wykonywania zawodu lekarza i zrobienia specjalizacji w tym kraju. Skarga została uznana za oczywiście bezpodstawną³⁷.

Wedle statystyk, w kilka lat po 1 maja 1993 r. Polska znalazła się w czołówce państw (obok Włoch, Francji, Wielkiej Brytanii i Turcji), w stosunku do których rejestrowano największą ilość skarg indywidualnych. „Liczba i charakter skarg napływających z Polski nie tylko odślania słabości, a czasami poważne niedomagania polskiego systemu prawnego”³⁸, nasz kraj był też „absolutnym liderem, jeśli idzie o sprawy uznane za nienadające się do przyjęcia czy skreślone”³⁹.

Początkowo skargi były odrzucane głównie ze względu na to, iż dotyczyły wydarzeń z odległej przeszłości lub nie wykazywały naruszeń praw gwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. Wiele osób szukało w Strasburgu kolejnej instancji odwoławczej wobec doznanych w Polsce krzywd, ostatniej deski ratunku, znaczna część skarg była więc oczywiście bezpodstawną. Ponadto obywatele polscy długo nie mogli zrozumieć, iż rolą organów w Strasburgu jest jedynie wskazywanie, iż niektóre rozwiązania prawne lub praktyka polskich sądów odbiegają od europejskich standardów. Orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie można uznać za akty potępienia danego państwa czy wyroki na nie. Z czasem pojawiły się jednak pozytywne zmiany. Skargi są coraz lepiej przygotowane, coraz mniej z nich dotyczy wydarzeń i decyzji starych, to znaczy sprzed 1 maja 1993 r. Polacy lepiej rozumieją granice ochrony zakreślone przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i jej Protokoły Dodatkowe⁴⁰. Obecnie odrzucenie skarg jest zazwyczaj spowodowane niewyczerpaniem przez skarżącego skutecznych możliwości odwoławczych bądź niespełnieniem wymogów merytorycznych lub formalnych.

Skarżący często nie wyczerpują w pełni skutecznych krajowych środków prawnych, co powoduje, iż skarga musi być uznana za niedopuszczalną. W tym kontekście ważne jest, iż obowiązek wyczerpania drogi prawnej w kraju „[...] oznacza jedynie normalne posłużenie się dostępnymi środkami uważanymi za skuteczne i właściwe. Skarżący nie musi podejmować próby wykorzystania konkretnych instrumentów prawnych, jeśli wykaże (powołując się na orzecznictwo), iż nie dają nawet minimalnej szansy powodzenia”⁴¹.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ M. Ł u c z k a, *Polska w Radzie Europy*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1999”, Warszawa 1999, s. 86.

³⁹ J. S y m o n i d e s, *Polska w europejskich systemach ochrony praw człowieka*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2002”, Warszawa 2002, s. 197.

⁴⁰ M.A. N o w i c k i, *To warto wiedzieć*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 261, s. 17.

⁴¹ Zob. M.A. N o w i c k i, „Rzetelny proces w rozsądnym terminie” w *prawie europejskim*, „Studia Europejskie” 1997, nr 2, Warszawa 1997, s. 61-62.

Tabela 1

Statystyka spraw polskich zawisłych przed Europejską Komisją Praw Człowieka i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka do 1 listopada 1998 r. i przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka od 1 listopada 1998 r.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Otworzono akta tymczasowe	630	979	1113	1127	1318	526*	2895	3157	3249	4531	5136	5445	4744	4470
Skargi zarejestrowane	39	161	222	458	430	32*	691	775	1755	4032	3661	4321	4571	3990
Skargi niedopuszczalne lub skreślone	7	66	98	129	201	26	358	741	1412	2469	1703	2344	6466	5816
Skargi dopuszczalne	0	0	8	2	11	9	3	17	26	46	83	54	37	111
Skargi przekazane rządowi	0	6	24	19	37	2*	33	43	94	86	123	66	190	254
Sprawy zakończone ugodą	0	0	0	0	1	0	0	2	1	3	22	4	1	0
Sprawy zakończone raportami merytorycznymi Komisji	0	0	0	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Orzeczenia Trybunału	0	0	0	0	1	3	3	12	19	22	43	75	48	114

* – dane za okres od 1 listopada do 31 grudnia 1998 r.

Źródła: K. D r z e w i c k i, *Zobowiązania międzynarodowe Polski w dziedzinie praw człowieka*, [w:] *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1998*, Warszawa 1999, s. 113; dane w latach 1998-2005: www.coe.org.pl; 2006 r.: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/69564084-9825-430B-9150-A9137DD22737/0/Survey_2006.pdf.

Pierwsza sprawa przeciwko Polsce zakończona raportem merytorycznym Komisji Praw Człowieka⁴² dotyczyła zarzutu przewlekłości cywilnego postępowania sądowego. Do dnia dzisiejszego większość orzeczeń, w których Trybunał uznał naruszenia Konwencji, dotyczy naruszeń art. 6 ust. 1 Konwencji, gwarantującego każdemu prawo do słusznego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym czasie przez niezawisły i bezstronny sąd. Przewlekłość postępowania jest bolączką polskiego systemu sądownictwa, powoli również niedotrzymywaniem terminu skażony został sam Trybunał, w którym na rozstrzygnięcie sprawy często czeka się ponad 2 lata⁴³. Poza „rozsądnym terminem”, orzeczenia Trybunału w sprawach polskich dotyczyły m.in. zbyt długotrwałej kontroli sądowej podstaw tymczasowego aresztowania lub umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym jako środka zabezpieczającego, pozbawienia wolności w postaci umieszczenia w izbie wytrzeźwień czy nadmiernej wysokości wpisu sądowego jako ograniczenia dostępu do sądu⁴⁴.

Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w założeniach i w praktyce mają oddziaływać na legislatora krajowego, administrację i sądy państw – stron Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. „Bez tego dorobku polski Sąd Najwyższy nie orzekłby, że możliwość zrzeczania się to nie przywilej (tak chciała administracja, aby móc owym przywilejem zarządzać), lecz prawo, które można co prawda ograniczyć, ale tylko proporcjonalnie i tylko na drodze ustawowej. Bez tego dorobku Sąd Administracyjny musiałby godzić się z interpretacją lansowaną przez administrację, iż uznanie administracyjne jest dowolne i że brak instrumentów do oceny i granic posługiwania się nim. Sądy byłyby uboższe w instrumenty i argumenty”⁴⁵.

6. Zmiany dostosowujące polskie prawo krajowe do standardów europejskich

Orzecznictwo Trybunału nie służy jedynie zadośćuczynieniu osobom skarżącym, wpływa również na wzrost kultury prawnej państw. Istotne jest, iż państwo naruszające postanowienia Konwencji ma za zadanie podjąć wszelkie możliwe środki celem

⁴² Zgodnie z mechanizmem kontrolnym Europejskiej Konwencji Praw Człowieka obowiązującym do 31 października 1998 r. Sprawa Gibas przeciwko Polsce (skarga nr 24559/94, Sprawozdanie Komisji – 4.09.1996, załącznik: decyzja Komisji w sprawie dopuszczalności – 6.09.1995); <http://www.coe.org.pl> (25.02.2006 r.).

⁴³ Sąd propozycja kolejnej reformy mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zaproponowana w Protokole Dodatkowym nr 14.

⁴⁴ M.A. Nowicki, *Dorobek orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko Polsce (krótki przegląd)*, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Warszawa 2002, s. 174.

⁴⁵ E. Łętońska, *Strefa ochrony*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 37, www.rzeczpospolita.pl/szukaj/archiwum.pl (02.02.2006 r.).

przywrócenia stanu sprzed naruszenia. W zasadzie Trybunał w swoim orzeczeniu nie przesądza o sposobie, w jaki państwo ma przywrócić pożądany stan sprzed naruszenia czy jakie ma ono przyjąć rozwiązania prawne, mogące w przyszłości wyeliminować naruszenia podobnego rodzaju. Jeśli przywrócenie stanu sprzed naruszenia nie jest możliwe, Trybunał może przyznać ofierze naruszenia słuszne zadośćuczynienie⁴⁶.

W odniesieniu do Polski, właśnie dzięki wyrokom Trybunału wprowadzono przykładowo w 1996 r. do Kodeksu postępowania karnego pełną właściwość sądów wobec stosowania aresztów tymczasowych (wcześniej – w granicach do trzech miesięcy – w gestii prokuratorów)⁴⁷. Konwencja znalazła również odbicie w Konstytucji z 1997 r.⁴⁸

Wyroki w sprawach polskich mają także wpływ na prawo i praktykę w innych państwach, bowiem niektóre z nich stają się przełomem w linii orzecznictwa w danej kwestii. Takie rozstrzygnięcie zapadło np. w sprawie Józefa Janowskiego⁴⁹, dziennikarza ze Zduńskiej Woli, skazanego w Polsce za użycie obraźliwych słów wobec strażników miejskich. Sprawa ta stała się istotną częścią dorobku orzeczniczego na gruncie art. 10 Konwencji, który gwarantuje każdemu prawo do wolności wyrażania opinii.

W orzeczeniu Trybunał przyznał, iż w pewnych okolicznościach można bardziej krytykować funkcjonariuszy publicznych w trakcie wykonywania przez nich obowiązków niż zwykłych obywateli. Granice dopuszczalnej krytyki nie są jednak tak szerokie, jak ma to miejsce w odniesieniu do polityków, którzy świadomie wystawiają się na ścisłą kontrolę wszystkiego, co mówią i robią⁵⁰.

Trybunał podkreślił, iż funkcjonariusze podczas pełnienia przez nich obowiązków muszą korzystać z publicznego zaufania, przez co ich ochrona przed obraźliwymi atakami słownymi może okazać się niezbędna. Tym samym, wbrew wcześniejszemu trendowi w orzecznictwie, Trybunał uznał, iż raczej uzasadniające skazanie Janowskiego, który obraził funkcjonariuszy organu stosowania prawa w miejscu publicznym

⁴⁶ R. Hliwa, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Prawa człowieka. Prawa rodziny*, red. R. Hliwa, A.N. Schulz, Poznań 2003, s. 55.

⁴⁷ Z. C i c h o ń, *Standardy już przyswojone*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 276, s. C2.

⁴⁸ Przykładowo: zob. art. 40 zd. 1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjętej przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., DzU 1997 nr 78 poz. 483; <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html> (21.02.2006 r.) i art. 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności..., s. 438; czy art. 57 i 58 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej... i art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności..., s. 441.

⁴⁹ Zob. Sprawa Janowski przeciwko Polsce (skarga nr 25716/94, wyrok – 21.01.1999); <http://www.coe.org.pl> (25.02.2006 r.).

⁵⁰ Zob. A. R e d e l b a c h, *op. cit.*, s. 244-245.

i w obecności przechodniów, oraz podstawy do podjęcia przez sądy polskie takiej decyzji były wystarczające⁵¹.

Wreszcie mnogość skarg dotyczących „rozsądnego terminu” wymusiła w wielu krajach ustanowienie specjalnego środka odwoławczego z tytułu przewlekłości postępowania sądowego, np. w Polsce 17 czerwca 2004 r. uchwalono Ustawę o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, która weszła w życie 17 września 2004 r.⁵²

7. Ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

Wejście w życie w Polsce Ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki było dostosowaniem prawa wewnętrznego do standardów europejskich. 26 października 2000 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka, zasiadając jako Wielka Izba, wydał wyrok w sprawie Kudła przeciwko Polsce⁵³. Orzeczono w nim m.in. jednogłośnie naruszenie art. 6 ust. 1 oraz, stosunkiem szesnastu głosów do jednego, naruszenie art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, co znaczy, że skarżący nie posiadał żadnego krajowego środka odwoławczego, na podstawie którego mógłby wprowadzić w życie prawo do „rozprawy w rozsądnym terminie”. Polska została zobligowana do ustanowienia krajowego środka odwoławczego, przy czym Trybunał nie określił jego formy, a jedynie wymógł, by był to środek „skuteczny” zarówno w praktyce, jak i w prawie⁵⁴.

Polska nie była pierwszym państwem, które wprowadziło rozwiązania służące redukcji przewlekłości postępowań sądowych. W innych krajach przybierały one takie formy, jak: indywidualna skarga konstytucyjna (m.in. Hiszpania, Niemcy), wniosek do sędziego śledczego (Francja) czy odrębne postępowanie przed sądem apelacyjnym we Włoszech. Włochy, mające w Strasburgu obok Polski najwięcej spraw dotyczących przewlekłości, przyjęły tzw. ustawę Pinto. Rozwiązania tam zastosowane zostały

⁵¹ Zob. M.A. Nowicki, *Dorobek orzecznictwa...*, s. 183-184.

⁵² Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, DzU 2004 nr 179 poz. 1843; <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html> (21.02.2006 r.).

⁵³ Sprawa Kudła przeciwko Polsce (skarga nr 30210/96, wyrok – 26.10.2000); <http://www.coe.org.pl> (25.02.2006 r.).

⁵⁴ Zob. M.A. Nowicki, *Dorobek orzecznictwa...*, s. 185-187.

pozytywnie zaopiniowane przez Trybunał, posłużyły więc za wzór przy tworzeniu polskiego projektu ustawy⁵⁵.

Ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki zawiera 19 artykułów. Zgodnie z linią orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ustawodawca polski w art. 1 określił, iż przedmiot ustawy obejmuje przewlekłość postępowania sądowego, sądowego postępowania egzekucyjnego oraz innych postępowań wykonawczych prowadzonych przez komornika sądowego. Zapisano również, iż nieuzasadniona zwłoka powstać może zarówno na skutek działania, jak i bezczynności sądu albo komornika sądowego.

Za przewlekłe postępowanie, w myśl art. 2 ust. 1, uznano takie, które trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne dla załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. W ust. 2 art. 2 wyliczono natomiast kryteria, według których należy stwierdzić, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania.

W kolejnych artykułach ustawa wymienia podmioty uprawnione do składania skargi (art. 3), precyzuje procedurę składania skargi na przewlekłość: określa sąd, do którego składa się skargę (art. 5) i sąd właściwy do rozpatrywania sprawy (art. 4), jak i wymogi, które skarga musi spełnić (art. 6).

Co warte odnotowania, ustawa określa wysokość stałej opłaty za wniesienie skargi – 100 złotych (art. 17 ust. 1), precyzuje czas rozpatrywania skargi – orzeczenie musi zapaść w terminie 2 miesiące, licząc od daty złożenia skargi (art. 11), oraz ogranicza wysokość finansowej rekompensaty za przewlekłość postępowania do 10 000 złotych (art. 12 ust. 4). Wprowadza również regulację przeciwdziałającą nadmiernemu napływowi skarg – skarżący może wystąpić z nową skargą w tej samej sprawie dopiero po upływie 12 miesięcy od wydania orzeczenia, a w sprawach egzekucyjnych – po 6 miesiącach (art. 14).

Istotny jest też fakt, iż o każdej wniesionej skardze informowany jest prezes sądu, którego działanie lub bezczynność skarżący podnosi (art. 10 ust. 1). Środek ten pełni więc swego rodzaju funkcję sygnalizacyjną – pozwala nie tylko otrzymywać informacje o pracy poszczególnych sędziów, ale i zarysowuje rozmiar problemu. Mając świadomość przeciążeń w poszczególnych wydziałach, można lepiej rozplanować pracę sądu i przeciwdziałać w ten sposób przewlekłości w przyszłości⁵⁶.

⁵⁵ K. Sękońska, *Ustawa o skardze na przewlekłe postępowanie jako dostosowanie polskiego prawa do europejskich standardów ochrony praw człowieka*, [w:] *Materiały z Konferencji Naukowej. Aktualne problemy w realizacji praw człowieka na arenie międzynarodowej, krajowej i regionalnej*, Poznań 2005, s. 6.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 8.

Jak donosiła prasa, już w pierwszym miesiącu działania ustawy Polacy złożyli kilkaset skarg, zapadły pierwsze rozstrzygnięcia i zasądzono pierwsze rekompensaty⁵⁷. Jak podkreślił rzecznik Krajowej Rady Sądownictwa, tuż po wejściu w życie ustawy, sędzia Marek Celej: „Ustawa spowoduje, że teraz każdy sędzia będzie się musiał zastanowić, czy w sprawach, które prowadzi, zachowuje maksimum staranności i dobrej woli, czy jest w swych działaniach skuteczny, żeby nie narażać się na zarzut nieuzasadnionej zwłoki”. Z drugiej strony, nie brakowało również krytyków podjętych działań:

Dyktowane koniecznością zmniejszenia kolejek przyspieszanie i upraszczanie procedur kolejnymi nowelizacjami ustaw nie doprowadzi do podniesienia kultury procesu, ponieważ może utrwać złe nawyki i sprzyja odwracaniu uwagi od rzeczywistych przyczyn dysfunkcji sądownictwa. [...] Negatywnym skutkiem będzie pogorszenie szans na szybką sprawiedliwość w sprawie, której kosztem odnalezione zostaną niespodziewane możliwości przyspieszenia innej, nierozpoznanej w rozsądnym terminie⁵⁸.

Opinie więc były i są podzielone.

Regulacja, dostosowująca prawo polskie do standardów Rady Europy, została wprowadzona. Niewątpliwie dzięki temu zmniejszy się liczba niekorzystnych dla Polski wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka opartych na zarzucie naruszenia art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, bowiem wraz z wejściem w życie ustawy wniesienie skargi do Trybunału w tej materii jest zasadne dopiero po wyczerpaniu postępowania regulowanego jej przepisami. Art. 18 ustawy normuje sytuację osób, które skarżą Polskę o przewlekłość postępowania, a Trybunał nie wydał jeszcze orzeczenia o dopuszczalności skargi. Osoby te uzyskały możliwość wniesienia skargi do sądu w Polsce w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, czyli do 17 marca 2005 r.

Przypuszczenia o zmniejszeniu się ilości niekorzystnych dla Polski orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, związanych z art. 6 Konwencji, dzięki wejściu w życie ustawy, potwierdziły wydane 1 marca 2005 r. przez Trybunał dwie decyzje w pilotujących sprawach⁵⁹ Charzyński przeciwko Polsce i Michalak przeciwko Polsce, w których Trybunał orzekł, iż skarżący nie skorzystali z efektywnego środka przyspieszenia postępowania w przypadku stwierdzenia przewlekłości, jakim jest ustawa, choć posiadali taką możliwość. Tym samym Polska, wprowadzając odpowiednie regulacje za pomocą ustawy i wygrywając dwie pilotujące sprawy dotyczące przewlekłości postępowań sądowych, odniosła sukces zarówno w kategoriach finansowych, jak i prestiżowych.

⁵⁷ A. Ł u k a s z e w i c z, *Skargi na opieszałą Temidę*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 244, s. C1.

⁵⁸ D. W y s o c k i, *Przyspieszenie przez spowolnienie*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 238, s. C3.

⁵⁹ Status sprawy pilotującej oznacza, że zasadnicze dla sprawy rozstrzygnięcia prawne zostaną zastosowane w stosunku do innych skarg dotyczących tej samej problematyki.

Nie oznacza to jednak, iż nadmierna przewlekłość postępowań sądowych przestała być bolączką i patologią polskiego wymiaru sprawiedliwości – w tym zakresie potrzeba m.in. doinwestowania sądów, zmiany systemu oceny i promocji sędziów na system premiujący efektywność pracy itp.⁶⁰

Co warte odnotowania, w ostatnim czasie zapadły wyroki przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w szeroko komentowanych sprawach polskich, którym Trybunał nadał status pilotujących. 22 czerwca 2004 r. Wielka Izba wydała orzeczenie w sprawie Broniowski przeciwko Polsce⁶¹, która dotyczyła tzw. roszczeń zabużańskich, a 22 lutego 2005 r. w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce⁶², dotyczącej czynszów regulowanych. Orzeczenia te bez wątpienia są jednymi z ważniejszych wydanych w sprawach polskich⁶³.

Mimo że Polska znajduje się w czołówce państw, przeciwko którym odnotowuje się najwięcej skarg składanych do Strasburga, charakter i liczba spraw przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka nie świadczy o tym, że Polska jest jednym z krajów członkowskich Rady Europy, które najslabiej gwarantują ochronę praw człowieka i podstawowych wolności. Skargi przeciwko Polsce nie dotyczą bowiem tak poważnych naruszeń, jak brak ochrony prawa do życia, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie. Biorąc natomiast pod uwagę liczbę skarg przypadających na głowę mieszkańca, statystyki sytuują Polskę w drugiej dziesiątce państw, wobec których wnoszone są skargi do Trybunału⁶⁴.

Bezspeczne jest jednak, iż analiza spraw polskich w europejskim orzecznictwie może być podstawą refleksji nad słabościami wymiaru sprawiedliwości i systemu sądownictwa w Polsce. Faktem jest jednak, iż Polska to kraj, który wykonuje orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co wpływa na wzrost kultury prawnej w kraju. Możliwość wykorzystania procedury przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka z pewnością zwiększa poczucie bezpieczeństwa obywateli, ma jednak charakter posiłkowy – nie może zastąpić procedur krajowych. Każde państwo członkowskie Rady Europy musi podejmować prace nad działaniami mającymi na celu likwidację przyczyn naruszeń praw gwarantowanych przez Konwencję. Polska czyni więc starania dostosowujące prawodawstwo wewnętrzne do standardów europejskich.

⁶⁰ Zob. J. Wołasięwicz, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na przemianę narodowego poczucia sprawiedliwości*, [w:] *Polska i Rada Europy 1990...*, s. 157-161.

⁶¹ Zob. Sprawa Broniowski przeciwko Polsce – artykuł 1 Protokołu 1 do Konwencji (skarga nr 31443/96, wyrok – 22.06.2004); <http://www.coe.org.pl> (25.02.2006 r.).

⁶² Sprawa Hutten-Czapska przeciwko Polsce – artykuł 1 Protokołu 1 do Konwencji (skarga nr 35014/97, wyrok – 22.02.2005); <http://www.coe.org.pl> (25.02.2006 r.).

⁶³ Zob. J. Wołasięwicz, *op. cit.*, s. 161-171.

⁶⁴ A. Bińczyk-Misła, *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 roku*, Warszawa 2005, s. 288.