



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

SEKCJA CZWARTA

SPRAWA LEWANDOWSKA-MALEC przeciwko POLSCE

(Skarga nr 39660/07)

WYROK

STRASBURG

18 września 2012

Niniejszy wyrok stanie się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi w Artykule 44 § 2 Konwencji. Wyrok może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie Lewandowska-Malec przeciwko Polsce,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Sekcja Czwarta), zasiadając jako Izba w składzie:

David Thór Björgvinsson, *Przewodniczący*,
Lech Garlicki,
Päivi Hirvelä,
George Nicolaou,
Ledi Bianku,
Zdravka Kalaydjieva,
Nebojša Vučinić, *sędziowie*,

oraz Fatoş Aracı, *Zastępca Kanclerza Sekcji*,

Obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 sierpnia 2012,

Wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 39660/07) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, wniesionej w dniu 31 sierpnia 2007 roku do Trybunału na podstawie Artykułu 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (“Konwencja”) przez obywatelkę polską Panią Izabelę Lewandowską-Malec (“skarżąca”).

2. Skarżąca była reprezentowana przez Panią D. Bychawską-Siniarską, prawnika Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, organizacji pozarządowej z siedzibą w Warszawie. Rząd polski (“Rząd”) był reprezentowany przez swojego Pełnomocnika, Pana J. Wołosiewicza z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Skarżąca w szczególności podniosła zarzut, że skazanie i ukaranie jej za zniesławienie stanowiło naruszenie prawa do wolności wyrażania opinii.

4. Dnia 27 sierpnia 2009 roku skarga została zakomunikowana Rządowi. Zdecydowano również o łącznym rozpatrzeniu dopuszczalności i meritum skargi.

FAKTY**I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY**

5. Skarżąca urodziła się w 1962 roku i mieszka w Krakowie.

6. Skarżąca jest adiunktem na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Wykłada również na prywatnej uczelni. W 2009 roku obroniła rozprawę habilitacyjną.

7. Od 1990 do 1994 roku była burmistrzem gminy Świątniki Górne. Od 1998 do 2002 roku skarżąca sprawowała mandat radnej miasta Krakowa. W lipcu 2003 roku została radną gminy Świątniki Górne.

8. J.B. był burmistrzem gminy (następnie miasta) od 1994 roku. Skarżąca przegrała wybory na urząd burmistrza w 1998 i 2002 roku.

9. W 2000 roku Prokuratura Rejonowa Kraków-Podgórze wszczęła śledztwo w sprawie domniemanego oszustwa dokonanego przez urzędników miasta. W listopadzie 2000 roku prokurator rejonowy M.J. postawił burmistrzowi zarzut oszustwa w związku z nadużyciami przy udzieleniu dotacji. Na nadzwyczajnej sesji w dniu 8 stycznia 2001 roku rada miejska przyjęła oświadczenie, najwyraźniej przygotowane przez burmistrza, które zostało przekazane przełożonym Wojewódzkiej Komendy Policji w Krakowie i Prokuraturze Rejonowej Kraków-Podgórze, jak również Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrowi Sprawiedliwości i mediom. Oświadczenie *inter alia* brzmiało następująco:

“1. Rada Miejska w Świątnikach Górnych stanowczo sprzeciwia się wykorzystywaniu Prokuratury Rejonowej Kraków-Podgórze do realizacji osobistych i politycznych celów prokuratora M.J.

2. Rada Miejska w Świątnikach Górnych stanowczo sprzeciwia się politycznej agitacji przeciwko demokratycznie wybranym władzom samorządowym, ... prowadzonej przez K.P., funkcjonariusza Wojewódzkiej Komendy Policji w Krakowie.

Obaj wyżej wymienieni urzędnicy w trakcie swojej pracy, w toku postępowania, naruszyli zasadę bezstronności i politycznej neutralności, wiążącą dla służb państwowych, przekraczając swoje uprawnienia zawodowe.

Tym samym naruszyli naczelną zasadę praworządności, co stanowiło oczywiste pogwałcenie Artykułu 2 Konstytucji ...

W takich okolicznościach Rada Miejska stanowczo sprzeciwia się pozaprawnej działalności wyżej wymienionych urzędników państwowych i żąda od ich przełożonych, aby położyli kres tym destrukcyjnym działaniom i podjęli wobec nich środki dyscyplinarne”.

Oświadczenie rady miejskiej zostało przekazane lokalnym mediom.

10. Burmistrz wniosł do Prokuratury Apelacyjnej w Krakowie zażalenie na rzekome nieprawidłowości w śledztwie i zażądał, aby prokurator M.J. został od niego odsunięty. Śledztwo zostało oddane pod nadzór Prokuratury Apelacyjnej. Następnie prokurator M.J. został powołany na stanowisko Zastępcy Prokuratora Rejonowego Kraków-Śródmieście. J.P., nowy prokurator przydzielony do sprawy, umorzył śledztwo w październiku 2001 roku.

11. Zdaniem skarżącej, w 2003 roku została anonimowo poinformowana o finansowych i innych nieprawidłowościach w pracy burmistrza. Wraz z innym radnym gminy zwróciła się do prokuratury o zbadanie tych nieprawidłowości, jednak wszystkie postępowania zostały ostatecznie umorzone. W opinii skarżącej śledztwo nie było prowadzone dokładnie, a

postanowienia o umorzeniu zostały wydane w oparciu o przychylne opinie biegłych i zeznania składane przez urzędników gminnych.

12. W dniu 25 czerwca 2004 roku burmistrz J.B. zamieścił w dzienniku *Rzeczpospolita* apel skierowany do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako strażnika Konstytucji. Burmistrz stwierdził, że status Komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych działających przy Regionalnych Izbach Obrachunkowych jest niezgodny z przepisami konstytucji dotyczącymi wymiaru sprawiedliwości, a postępowanie przed nimi narusza prawa obywatelskie. Wezwał Prezydenta do podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu usunięcie tych rzekomych wad.

13. Dnia 9 lipca 2004 roku Polska Agencja Prasowa opublikowała na swojej stronie internetowej artykuł „Burmistrz wyrównuje rachunki z Regionalną Izbą Obrachunkową”. W artykule podano, że w 2003 roku Regionalna Izba Obrachunkowa dokonała kontroli finansowej gminy burmistrza i stwierdziła wiele nieprawidłowości. Następnie wskazano, że w apelu do Prezydenta burmistrz nie wspomniał o swoich osobistych motywacjach. Polska Agencja Prasowa zachęciła czytelników do przysyłania komentarzy na temat regionalnych izb obrachunkowych.

14. Dnia 16 lipca 2004 roku Polska Agencja Prasowa zamieściła na swojej stronie internetowej list przesłany przez skarżącą. Brzmiał on następująco:

“Jako radna gminy Świątniki Górne z oburzeniem obserwuję działania podejmowane przez burmistrza J.B. Nie służą one promocji, ale raczej zawstydzają naszą gminę.

Metody burmistrza są niezmiennie od lat. W 2001 roku, gdy postawiono mu zarzut oszustwa..., które polegało na sprzeniewierzeniu dotacji z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, był on autorem uchwały [przyjętej] przez radę miejską, która bezlitośnie zaatakowała prokuratora prowadzącego postępowanie oraz funkcjonariusza policji.

W treści uchwały znalazły się m.in. następujące wyrażenia: “obaj wyżej wymienieni urzędnicy w trakcie swojej pracy, w toku postępowania, naruszyli zasadę bezstronności i politycznej neutralności, wiążącą służby państwowe, przekraczając swoje uprawnienia zawodowe. Tym samym naruszyli naczelną zasadę praworządności. Działania obu urzędników, skierowane przeciwko samorządowi Świątniki Górne, destabilizują funkcjonowanie polskiej demokracji i podważają zaufanie obywateli do organów władzy państwowej” W uchwale znajduje się więcej tego typu wyrażen.

Lektura tego tekstu napawa mnie co najmniej strachem. Stąd należy zadać pytanie, jak mogło dojść do podjęcia takiej uchwały?

Odpowiedź jest prosta. Burmistrz ma większość w radzie. Radni wspierają go bezwarunkowo i bezkrytycznie.

Jak więc zakończyła się ta sprawa? Prokurator prowadzący postępowanie został wkrótce zastąpiony, a sprawa została umorzona ze względu na znikomy stopień

szkodliwości społecznej (sic!), chociaż w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu czyn wyraźnie został uznany za popełniony.

Fakt, iż władze państwowe przeszły do obrony, zamiast podjąć odpowiednie środki wobec osoby, która wyraźnie złamała prawo i zniesławiła urzędników państwowych, może być wielkim zaskoczeniem. Stąd nie jest zaskakujące, że po pierwszym “sukcesie” burmistrz zaatakował kolejny organ państwowy, który stwierdził nieprawidłowości w jego działalności.

Nieprawidłowości stwierdzone w raporcie Regionalnej Izby Obrachunkowej są obecnie badane przez prokuraturę. Toczy się śledztwo w sprawie kupna samochodu służbowego. W toku jest również sprawa o oszustwo odnośnie dokumentów dotyczących samochodu służbowego, ponieważ kiedy burmistrz był w podróży służbowej w Polsce lub za granicą, poświadczył własnoręcznym podpisem, że parę razy dziennie podróżował między Krakowem a Świątnikami Górnymi. Jest prawdopodobne, że wcale nie pokonywał takiej trasy, lecz musiał się rozliczyć z podróży, aby dochodzić dodatku za korzystanie z prywatnego samochodu. Powszechnie było wiadomo, że z niego nie korzystał.

Niniejsze postępowanie prowadzone przez prokuraturę jest sztucznie przedłużane, co skłania mnie do poglądu, że burmistrz czyni na ten organ pozaprawne naciski .

...

Mam wrażenie, że władze państwowe po prostu boją się burmistrza. Oznacza to, że nasze Państwo nie jest w stanie przeciwdziałać tego typu działaniom. ...”

15. W sierpniu 2004 roku burmistrz wniósł do Sądu Rejonowego w Wieliczce prywatny akt oskarżenia przeciwko skarżącej, oskarżając ją o zniesławienie popełnione za pomocą środków masowego komunikowania na podstawie Artykułu 212 § 2 Kodeksu karnego. Burmistrz powołał się na fragment listu skarżącej, w którym stwierdzono, że “niniejsze postępowanie prowadzone przez prokuraturę jest sztucznie przedłużane, co skłania mnie do poglądu, że burmistrz czyni na ten organ pozaprawne naciski”.

16. Sąd Rejonowy przesłuchał wielu świadków, w tym prokuratorów i funkcjonariuszy policji, którzy prowadzili różne postępowania przeciwko burmistrzowi. Wszyscy zaprzeczyli, jakoby ktokolwiek wywierał na nich presję odnośnie prowadzonego śledztwa.

17. Sąd zauważył, że w przedmiotowym postępowaniu jego rolą nie było badanie, czy śledztwo dotyczące burmistrza było prawidłowo prowadzone. Nie rozstrzygał również, czy zarzuty poczynione w oświadczeniu rady miejskiej były uzasadnione. Sąd pierwszej instancji wziął pod uwagę fakt, że burmistrz przygotował większość uchwał rady miejskiej i że utożsamiał się z oświadczeniem rady miejskiej z dnia 8 stycznia 2001 roku.

18. Skarżąca stwierdziła *inter alia*, że zmiana prokuratora, który prowadził śledztwo w sprawie oszustwa, była dowodem na to, że burmistrz czynił pozaprawne naciski na organ prokuratorski. Wskazała, że śledztwo zostało umorzone ze względu na znikomy stopień szkodliwości społecznej, pomimo wcześniejszego oświadczenia rzecznika prokuratury, z którego wynikało, że został przygotowany akt oskarżenia.

19. Dnia 12 września 2006 roku Sąd Rejonowy w Wieliczce uznał skarżącą winną zniesławienia popełnionego za pośrednictwem środków masowego komunikowania. Stwierdzono, że w swoim liście zarzuciła burmistrzowi J.B. zachowanie, które mogło oczernić go w oczach opinii publicznej i podważyć zaufanie publiczne niezbędne do wykonywania jego obowiązków. Sąd wymierzył skarżącej karę grzywny w wysokości 7,500 złotych (PLN; ok. 1,900 euro). Orzekł również podanie wyroku do publicznej wiadomości na stronie internetowej Polskiej Agencji Prasowej przez okres dwóch tygodni oraz raz w lokalnym wydaniu *Dziennika Polskiego*, gazety wydawanej w Krakowie. Nadto sąd pierwszej instancji nakazał zwrot kosztów oskarżycielowi prywatnemu (1812 PLN, ok. 450 euro) i kosztów Skarbu Państwa (763,60 PLN, ok. 190 euro).

20. Sąd Rejonowy stwierdził, że:

“W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że Izabela Lewandowska-Malec działała umyślnie z zamiarem zniesławienia burmistrza J.B. Z pewnością była świadoma, że stwierdzenie, że czyni on pozaprawne naciski na prokuraturę, będzie równoznaczne ze zniesławieniem w oczach opinii publicznej. Długi konflikt pomiędzy Izabelą Lewandowską-Malec a oskarżycielem prywatnym [burmistrzem], który objawia się między innymi we wcześniejszych krytycznych wypowiedziach oskarżonej oraz w jej artykułach prasowych o burmistrzu Świątnik Górnych, również wskazuje, że działała ona umyślnie.

Artykuł 212 §§ 1 i 2 Kodeksu karnego chroni reputację i dobre imię osoby, która została zniesławiona. ...

Stwierdzenie, że ktoś czyni pozaprawne naciski na prokuraturę, wyraźnie sugeruje, że taka osoba działa bezprawnie i ucieka się do, na przykład, przekupstwa, gróźb itp. Słowo “pozaprawne” było istotne w oświadczeniu oskarżonej, ponieważ prowadzi do negatywnych skojarzeń, o których mowa powyżej. Należy podkreślić, że *sui generis* próby wywierania nacisku lub wpływu na prokuraturę i prowadzone przez nią postępowanie mogą być podejmowane legalnie za pomocą środków przewidzianych prawem, takich jak zażalenie do prokuratora nadrzędnego lub odwołanie od postanowień podjętych w postępowaniu. Takie działania są legalne bez względu na to, czy są uzasadnione co do meritum. Z drugiej strony wyrażenie “pozaprawne” odnosi się do podejmowania działań sprzecznych z prawem, które mogą być odbierane przez opinię publiczną wyłącznie negatywnie. Tak więc nie ma żadnych wątpliwości, że oświadczenie zawarte w liście oskarżonej musi być uznane za zniesławiające. ...

Dowody uzyskane w sprawie nie pozostawiają wątpliwości, że zachowanie Izabeli Lewandowskiej-Malec stanowiło zniesławienie burmistrza Świątnik Górnych J.B., popełnione za pośrednictwem środków masowego komunikowania, stąd zostały wyczerpane znamiona przestępstwa określonego w Artykule 212 § 2 Kodeksu karnego ...”.

21. Następnie Sąd Rejonowy zbadał, czy skarżąca może być uniewinniona na podstawie Artykułu 213 § 2 Kodeksu karnego. Przepis ten określa, że nie ma zniesławienia, jeśli zarzut był prawdziwy oraz jeśli jego publiczne podnoszenie lub rozgłaszanie leżało w interesie publicznym. Sąd pierwszej instancji stwierdził, że skarżąca nie może skutecznie powołać się na taką linię obrony, ponieważ nie udowodniła prawdziwości swoich

zarzutów, tj. tego, iż burmistrz czynił pozaprawne naciski na organ prokuratorski. Świadkowie przesłuchani w sprawie nie potwierdzili takiego bezpodstawnego twierdzenia. Mając na względzie powyższe, sąd uznał, że nie ma potrzeby ustalania, czy twierdzenie skarżącej leżało w interesie publicznym.

22. Nadto sąd pierwszej instancji zbadał, czy skarżąca mogła działać w błędnym przekonaniu, że jej zarzuty wobec burmistrza są prawdziwe. Mając na względzie dowody przedstawione w sprawie, stwierdzono, że nie było uzasadnionych podstaw dla przekonania skarżącej o prawdziwości jej zarzutów. W związku z tym sąd pierwszej instancji zauważył, że skarżąca od dawna pozostawała w konflikcie z burmistrzem i wielokrotnie zwracała się do prokuratury, aby ta zbadała sprawy, w których burmistrz rzekomo złamał prawo. W niektórych śledztwach udało jej się doprowadzić do przekazania sprawy do ponownego rozpoznania lub do wznowienia postępowania, jednak żadne z nich nie zakończyło się wniesieniem aktu oskarżenia. Oceniając sytuację obiektywnie, sąd zauważył, że działania burmistrza i sposób, w jaki śledztwo było prowadzone, może co najwyżej rodzić pewne wątpliwości, jednak z pewnością nie uzasadnia twierdzenia, że burmistrz czynił pozaprawne naciski na prokuraturę. Nadto podkreślił, że jeżeli skarżąca miała podejrzenia co do burmistrza, to powinna poinformować o nich prokuraturę w celu ich obiektywnego sprawdzenia.

23. Sąd pierwszej instancji zbadał argument skarżącej, iż jej wypowiedź podlegała ochronie na podstawie Artykułu 10 Konwencji. Uznał, że była ona zbyt daleko idąca, aby być objęta tym przepisem, który chroni również dobre imię i prawa innych. Oczywiście burmistrz jako osoba piastująca publiczne stanowisko musi godzić się na to, że jego działalność jest bacznie obserwowana, a każdy obywatel może wyrazić swoją opinię dotyczącą działania władz. Tak więc opinie odnośnie polityki mogą dotyczyć skuteczności rządu, umiejętności podejmowania decyzji, zdolności lub braku zdolności do piastowania urzędu publicznego. Opinie polegające na wyrażeniu czyjegoś poglądu na dany temat są otwarte na abstrakcyjny sąd wartościujący, który nie jest w pełni mierzalny. Jednakże kwestionowana wypowiedź skarżącej dotyczyła faktów, które nie znajdowały odzwierciedlenia w rzeczywistości, ale były oparte na jej spekulacjach i domysłach. Mogła wyrazić opinię dotyczącą swoich wątpliwości co do poprawności postanowień prokuratora lub sposobu, w jaki było prowadzone śledztwo itp.; jednakże jej wypowiedź nie należała do tej kategorii. Skarżąca nie sformułowała sądu wartościującego, ale zarzuciła, że zostało popełnione przestępstwo, a więc twierdziła o istnieniu faktu. W zakresie, w jakim skarżąca podniosła, że ustawa – Prawo prasowe znajduje zastosowanie w sprawie, sąd pierwszej instancji zauważył, że publikując swoje zarzuty, skarżąca w żadnym razie nie zachowała należytej staranności. Sąd uznał, że działania skarżącej nie były objęte prawem do wolności wyrażania opinii zagwarantowanym przez Konstytucję i

Konwencję. Prawo do krytyki i wyrażania własnej opinii nie obejmuje prawa do formułowania bezpodstawnych i nieudowodnionych zarzutów, że zostało popełnione przestępstwo. Zarzut, że burmistrz czynił pozaprawne naciski na prokuraturę, musiał być związany albo z próbą przekupstwa, albo z usiłowaniem uciekania się do gróźb lub przemocy w celu wywarcia wpływu na decyzję władz publicznych.

24. Co się zaś tyczy kary, Sąd Rejonowy stwierdził, że mając na względzie niekaralność skarżącej, niewłaściwe byłoby wymierzenie kary pozbawienia wolności. Skazał ją na karę grzywny w wysokości 7,500 złotych, którą uznał za proporcjonalną do stopnia winy i społecznej szkodliwości czynu. Miał na uwadze fakt, że miesięczny dochód skarżącej wynosił około 4,000 złotych, a jej mąż był przedsiębiorcą i mieli troje dzieci na utrzymaniu.

25. Dnia 19 października 2006 roku skarżąca wniosła apelację od wyroku pierwszej instancji. Twierdziła, że sąd nie wziął pod uwagę jej prawa do wolności wyrażania opinii. Nadto podniosła, że sąd popełnił błąd uznając, że nie może oceniać różnych postępowań prowadzonych przeciwko burmistrzowi, chociaż krytyczna ocena tych postępowań stanowiła podstawę opinii skarżącej, wyrażoną w liście.

26. Zdaniem skarżącej, po wydaniu wyroku pierwszej instancji zwrócił się do niej R.M., przewodniczący rady miejskiej i jeden z najbliższych współpracowników burmistrza. Skarżąca wraz z dwoma innymi radnymi i mężem wielokrotnie spotkała się z R.M. Ten poinformował ich, że śledztwa przeciwko burmistrzowi, w szczególności to dotyczące rzekomego oszustwa, były "ustawione".

27. W dniu 17 stycznia 2007 roku skarżąca uzupełniła swoją apelację i zwróciła się do Sądu Okręgowego o przesłuchanie R.M. w charakterze świadka.

28. Dnia 20 kwietnia 2007 roku odbyła się rozprawa przed Sądem Okręgowym w Krakowie. Skarżąca złożyła wniosek o przesłuchanie R.M. oraz innych osób, które się z nim spotkały. Sąd oddalił jej wniosek, uznając, że dowody dotyczą wydarzeń, które miały miejsce po wydaniu wyroku sądu pierwszej instancji i wobec tego nie mają znaczenia w sprawie.

29. Tego samego dnia Sąd Okręgowy utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji, uznając apelację skarżącej za oczywiście bezzasadną. Nakazał skarżącej zwrócić oskarżycielowi prywatnemu kwotę 420 złotych (100 euro) tytułem poniesionych kosztów.

30. Sąd Okręgowy stwierdził, że skarżąca nie wykazała prawdziwości swojej wypowiedzi. Następnie uznał, że zniesławiające twierdzenie, w którym umyślnie wykorzystano nieprawdziwe informacje, nie podlegało ochronie na podstawie Artykułu 10 Konwencji. Jeśli chodzi o karę, Sąd Okręgowy zauważył, że grzywna była najłagodniejszą karą za przestępstwo zniesławienia, a jej wysokość była proporcjonalna do stopnia winy skarżącej i społecznej szkodliwości jej czynu.

31. Skarżąca bezskutecznie zwróciła się do Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich o wniesienie kasacji w jej sprawie.

32. Ponadto skarżąca złożyła do Sądu Apelacyjnego w Krakowie wnioski o wznowienie postępowania. Twierdziła, że po wydaniu wyroku pierwszej instancji R.M. poinformował ją, że burmistrz czynił naciski na prokuratorów.

33. Sąd Apelacyjny przesłuchał R.M. Dnia 29 maja 2008 roku oddalił wnioski skarżącej o wznowienie postępowania, stwierdzając, że zeznania R.M. nie potwierdzają zarzutów skarżącej przeciwko burmistrzowi.

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

A. Właściwe przepisy Kodeksu karnego

34. Artykuł 212 w odnośnym zakresie stanowi:

“§ 1. Kto pomawia inną osobę, grupę osób, instytucję, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej o takie postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć ją w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności, podlega grzywnie, karze ograniczenia albo pozbawienia wolności do roku.

§ 2. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 za pomocą środków masowego komunikowania, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch.”

35. Artykuł 213 stanowi, co następuje:

“§ 1. Nie ma przestępstwa określonego w art. 212 § 1, jeżeli zarzut uczyniony niepublicznie jest prawdziwy.

§ 2. Nie popełnia przestępstwa określonego w Artykule 212 §1 lub 2, kto publicznie podnosi lub rozgłasza prawdziwy zarzut służący obronie społecznie uzasadnionego interesu; jeżeli zarzut dotyczy życia prywatnego lub rodzinnego, dowód prawdy może być przeprowadzony tylko wtedy, gdy zarzut ma zapobiec niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia człowieka albo demoralizacji małoletniego”.

B. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 roku, sygn. akt P 10/06

36. Dnia 30 października 2006 roku Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie pytania prawnego skierowanego do niego przez Sąd Rejonowy w Gdańsku, uznał Artykuł 212 §§ 1 i 2 polskiego Kodeksu karnego za zgodny z Artykułem 14 i 54 § 1 Konstytucji w związku z Artykułem 31 § 3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w pewnych okolicznościach ochrona praw i wolności, takich jak godność, dobre imię i prywatność, ma przewagę nad ochroną wolności wyrażania opinii. Trybunał stwierdził nadto, że nie ma podstawy do przyjęcia, że ochrona dóbr osobistych wyłącznie na podstawie prawa cywilnego byłaby równie skuteczna jak ta w prawie

karnym. Ochrona dóbr osobistych za pomocą środków prawa karnego sama w sobie nie narusza właściwych przepisów Konstytucji.

PRAWO

I. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 10 KONWENCJI

37. Skarżąca podniosła zarzut, że w wyniku skazania i ukarania jej za zniesławienie doszło do naruszenia prawa do wolności wyrażania opinii. Powołała się na Artykuł 10 Konwencji, który brzmi następująco:

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

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

A. Dopuszczalność skargi

38. Trybunał odnotowuje, że skarga nie jest oczywiście bezzasadna w rozumieniu Artykułu 35 § 3 (a) Konwencji. Nadto zauważa, że nie jest niedopuszczalna z jakichkolwiek innych względów. Musi być zatem uznana za dopuszczalną.

B. Meritum skargi

1. Stanowisko skarżącej

39. Skarżąca stwierdziła, że kwestionowany fragment jej listu był sądem wartościującym, a nie twierdzeniem o faktach jak uważa Rząd. Podkreśliła, że użycie określenia “skłaniam się do poglądu” wskazywało, że jej wypowiedź była wyrażeniem opinii. Podczas procesu i w apelacji skarżąca argumentowała, że sądy powinny odróżniać fakty od opinii. Jednakże sądy krajowe nie wzięły pod uwagę tego argumentu. Zdaniem skarżącej wyraziła o burmistrzu krytyczne opinie, które nie podlegały dowodzeniu, podczas gdy sądy krajowe wymagały, aby została wykazana ich prawdziwość. Nadto

z uwagi na fakt, że opinie te zostały wyrażone w kontekście debaty publicznej, powinny być objęte szczególną ochroną, ponieważ pluralizm poglądów jest kluczową kwestią w społeczeństwie demokratycznym.

40. Skarżąca stwierdziła, że jej celem było poinformowanie społeczeństwa o pomysłach i zachowaniu burmistrza oraz o pewnych nieprawidłowościach w sprawowaniu jego urzędu. Jej list dotyczył kwestii budzących publiczne zainteresowanie, a ona działała w dobrej wierze jako przedstawiciel społeczeństwa i opozycji politycznej. Skarżąca, wskazując podobieństwa w sprawie *Castells przeciwko Hiszpanii*, stwierdziła, że naruszenie wolności wyrażania opinii członka opozycji wymaga szczegółowego zbadania. Skarżąca przyznała, że jej list zawierał ostrą krytykę burmistrza; jednakże była to odpowiedź na apel burmistrza, w którym twierdził on, że Regionalne Izby Obrachunkowe działają w sposób niezgodny z konstytucją i podejmują działania porównywalne z reżimem stalinowskim. W opinii skarżącej, język, jakim posłużył się burmistrz, był prowokacyjny i ostry, podczas gdy jej odpowiedź była wyważona i subtelna. Jedynie ostatnie zdanie listu zawierało ostre słowa. Organy sądowe nie zachowały właściwej równowagi między potrzebą ochrony dobrego imienia burmistrza a ogólnym interesem, zaspokojonym przez krytykę adresowaną do sprawujących władzę.

41. Skarżąca stwierdziła, że liczne postępowania przeciwko burmistrzowi i nieprawidłowości wskazane przez Regionalną Izbę Obrachunkową stanowiły wystarczającą podstawę do piętnowania jego ewentualnych *pozaprawnych* nacisków na prokuratorów. Znaczna liczba śledztw wszczętych przeciwko burmistrzowi, a następnie umarzanych, powinna niepokoić każdego obywatela. Rolą opozycji politycznej i mediów jest działanie w charakterze publicznych “psów łańcuchowych”. W liście skierowanym do Polskiej Agencji Prasowej skarżąca przedstawiła przykłady postępowań, które zostały wszczęte przeciwko burmistrzowi, a następnie umorzone. W odniesieniu do niektórych z tych postępowań stwierdziła, że organy ścigania działały w sposób przewlekły i nieprawidłowy. Mogła ocenić te okoliczności faktyczne w profesjonalny sposób, ponieważ była prawnikiem i ukończyła aplikację sądową. Była również nauczycielem akademickim specjalizującym się w zakresie prawa administracyjnego.

42. Rząd przyznał, że skarżącej w niektórych sprawach [przeciwko burmistrzowi] udało się doprowadzić do przekazania sprawy do niższej instancji lub wznowienia postępowania, ale żadna z nich nie zakończyła się wniesieniem aktu oskarżenia. Dla skarżącej stanowiło to istotę pytań i opinii sformułowanych w liście do Polskiej Agencji Prasowej. Sąd pierwszej instancji uznał jej list za twierdzenie o faktach i zbadał dowody w celu ustalenia prawdziwości jej wypowiedzi. Jednakże ten sam sąd nie ocenił, czy śledztwa przeciwko burmistrzowi były prowadzone profesjonalnie, mimo że liczba spraw była niepokojąca. W konsekwencji skarżąca

utrzymywała, że sądy krajowe nie dostarczyły odpowiedniego i wystarczającego uzasadnienia swoich orzeczeń. Nadto wypowiedź skarżącej była odpowiedzią na apel zamieszczony przez burmistrza na łamach dziennika „Rzeczpospolita”, który zawierał pewne kontrowersyjne idee. Nawet jeśli została ona sformułowana w ostrych i przesadzonych słowach, nadal zasługiwała na ochronę.

43. Skarżąca stwierdziła, że w sprawach karnych o zniesławienie polskie sądy nigdy nie rozróżniają faktów od opinii, ale wymagają od oskarżonego udowodnienia, że jego/jej wypowiedź była prawdziwa. Sąd nie analizuje celu artykułu i dobrej wiary autora. Artykuł 212 § 2 Kodeksu karnego był wykorzystywany przez polityków w Polsce jako narzędzie cenzury, zapobiegające publikacji przez media informacji o ich działalności. Problem polityków usiłujących wpłynąć na prokuratorów był szeroko omawiany w polskiej prasie. Przykłady były regularnie przytaczane przez media, a publiczna debata dotycząca tej kwestii była istotna. W 2007 roku parlament powołał komisję śledczą do zbadania zarzutów dotyczących politycznych nacisków wywieranych na organy ścigania i prokuratorów. Ponadto niedawno został utworzony nowy urząd Prokuratora Generalnego w celu zreformowania prokuratury i uczynienia jej „apolityczną”.

44. Skarżąca stwierdziła, że w odniesieniu do kary władze nie zastosowały zasady proporcjonalności. Grzywna nałożona na skarżącą (2,000 euro) i koszty, jakie musiała ponieść (640 euro), były wysokie. Musiała opublikować przeprosiny na stronie internetowej Polskiej Agencji Prasowej i w lokalnym wydaniu gazety. Ponadto skazanie wywarło negatywny wpływ na karierę skarżącej jako prawnika i nauczyciela akademickiego. W przypadku drugiego skazania skarżąca może stracić pracę jako wykładowca. Nadto burmistrz zwrócił się do obu pracodawców skarżącej o wszczęcie przeciwko niej postępowania dyscyplinarnego. Skazanie miało również ogromny emocjonalny wpływ na skarżącą. Zaczęła tracić głos i miała trudności w prowadzeniu wykładów. Jej obrona rozprawy habilitacyjnej została dwukrotnie przełożona z uwagi na problemy zdrowotne skarżącej.

45. Skarżąca podsumowała, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia Artykułu 10.

2. Stanowisko Rządu

46. Rząd argumentował, że ingerencja w prawo skarżącej do wolności wyrażania opinii była zgodna z warunkami określonymi w Artykule 10. Ingerencja była przewidziana prawem na podstawie Artykułu 212 Kodeksu karnego i dążyła do uzasadnionego celu, tj. ochrony dobrego imienia i praw innych osób. Wyrażenie, że burmistrz czynił „pozaprawne naciski na organ prokuratorski”, było wymierzone w jego godność i upokorzyło go.

47. W odniesieniu do kwestii, czy zostały przedstawione odpowiednie i wystarczające powody dla uzasadnienia ingerencji, Rząd stwierdził, że do

władz krajowych należy ocena, czy istniała “pilna potrzeba społeczna” zastosowania spornych ograniczeń, a te przy dokonywaniu oceny korzystają z pewnego marginesu swobody. W niniejszej sprawie oba sądy krajowe dostarczyły szczegółowego uzasadnienia swoich orzeczeń i ustaliły, że wypowiedź skarżącej stanowiła zniesławienie.

48. W swoim wyczerpującym, liczącym 86 stron uzasadnieniu Sąd Rejonowy zauważył, że dowody w sprawie nie pozostawiały wątpliwości, że skarżąca popełniła przestępstwo zniesławienia za pośrednictwem środków masowego komunikowania (Internet), określone w Artykule 212 § 2 Kodeksu karnego. Nadto zauważył, że skarżąca nie wykazała prawdziwości swojej wypowiedzi, a zatem nie mogła skorzystać z obrony przewidzianej w Artykule 213 Kodeksu karnego.

49. Ponadto sąd pierwszej instancji zauważył, że skarżąca od dawna miała konflikt z burmistrzem i wielokrotnie zwracała się do prokuratury o zbadanie spraw, w których burmistrz rzekomo złamał prawo. W niektórych śledztwach udało jej się doprowadzić do przekazania sprawy do niższej instancji lub wznowienia postępowania; jednakże żadna ze spraw nie zakończyła się wniesieniem aktu oskarżenia. Skarżąca, która ma wykształcenie prawnicze, powinna dokonać oceny sytuacji w bardziej obiektywny sposób, a nie działać pod wpływem niechęci do burmistrza.

50. Ponadto Sąd Rejonowy uznał, że wypowiedź skarżącej nie podlegała ochronie na podstawie Artykułu 10 Konwencji. Nawet jeśli Trybunał wielokrotnie podkreślał, że granice dozwolonej krytyki są szersze w przypadku polityków, nie oznacza to, że zostali pozbawieni ochrony swojego dobrego imienia. Każdy ma prawo do wyrażania opinii o władzach publicznych, jednak prawo to nie rozciąga się na formułowanie bezpodstawnych i nieudowodnionych zarzutów. Nadto wypowiedź skarżącej była wyraźnie pejoratywnie zabarwiona i została oparta na nieuzasadnionej interpretacji faktów.

51. Wyrok sądu pierwszej instancji został utrzymany w mocy przez Sąd Okręgowy w Krakowie, który potwierdził, że skarżąca nie wykazała prawdziwości swojej wypowiedzi. Nadto uznał, że zniesławiająca wypowiedź, w której umyślnie wykorzystano nieprawdziwe informacje, nie podlegała ochronie na podstawie Artykułu 10. Zdaniem Rządu wszystkie wyżej wymienione rozważania stanowiły “istotne i wystarczające” powody.

52. W odniesieniu do proporcjonalności kary Rząd utrzymywał, że grzywna w wysokości 7,500 złotych nałożona na skarżącą oraz obowiązek zapłaty drugiej stronie kosztów muszą być uznane za proporcjonalne do stopnia winy skarżącej i społecznej szkodliwości jej czynu.

53. Podsumowując, Rząd stwierdził, że w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia Artykułu 10. Interwencja sądów krajowych była konieczna, aby odpowiednio zareagować na bezpodstawne i sformułowane w złej wierze zniesławiające oskarżenia.

3. Ocena Trybunału

54. Było bezsporne między stronami, że skazanie i ukaranie skarżącej stanowiło ingerencję władz publicznych w prawo do wolności wyrażania opinii.

55. Taka ingerencja będzie naruszeniem Artykułu 10, jeśli nie spełni kryteriów określonych w paragrafie drugim. Trybunał musi zatem ustalić, czy była ona “przewidziana prawem”, dążyła do jednego lub więcej uzasadnionych celów wymienionych w tym paragrafie i czy była “konieczna w społeczeństwie demokratycznym” dla osiągnięcia tego celu lub celów.

56. Trybunał stwierdza, a nie zostało to zakwestionowane, że ingerencja była “przewidziana prawem”, mianowicie na podstawie Artykułów 212 i 213 Kodeksu karnego. Nadto dążyła do uzasadnionego celu, jakim była ochrona “dobrego imienia i praw innych osób”.

57. Pozostaje ustalić, czy ingerencja była “konieczna w społeczeństwie demokratycznym”. To ustalenie musi być oparte na następujących zasadach ogólnych, wynikających z orzecznictwa Trybunału (zob. między innymi licznymi orzeczeniami, *Cumpăna i Mazăre przeciwko Rumunii* [Wielka Izba], nr 33348/96, §§ 88-91, ECHR 2004-XI, z dalszymi odniesieniami):

(a) Test “konieczności w społeczeństwie demokratycznym” zobowiązuje Trybunał do ustalenia, czy ingerencja odpowiadała pilnej potrzebie społecznej. Układające się Państwa mają pewien margines swobody w ocenie, czy taka potrzeba istnieje, jednak idzie to w parze z europejskim nadzorem, obejmującym zarówno ustawodawstwo, jak i decyzje stosowania prawa, również te wydane przez niezależne sądy. Trybunał jest zatem upoważniony do wydania ostatecznego orzeczenia, czy “ograniczenie” jest do pogodzenia z wolnością wyrażania opinii zagwarantowaną w Artykule 10.

(b) Zadaniem Trybunału w wykonywaniu jego funkcji nadzorczych nie jest zastępowanie kompetentnych sądów krajowych, ale raczej kontrola na podstawie Artykułu 10 orzeczeń, które podjęły one zgodnie ze swoim swobodnym uznaniem. Nie oznacza to, że nadzór jest ograniczony do ustalenia, czy pozwane Państwo wykonało swoje uprawnienia dyskrecyjne rozsądnie, ostrożnie i w dobrej wierze; Trybunał musi spojrzeć na zaskarżoną ingerencję w całościowym świetle sprawy, w tym na treść twierdzeń podniesionych przez skarżącego i kontekst, w jakim on lub ona je poczyniła.

(c) W szczególności Trybunał musi ustalić, czy powody przytoczone przez władze krajowe dla uzasadnienia ingerencji były odpowiednie i wystarczające oraz czy podjęte środki były proporcjonalne do osiągnięcia uzasadnionego celu. Czyniąc tak, Trybunał musi się upewnić, że władze krajowe, opierając się na dozwolonej ocenie właściwych faktów, zastosowały standardy, które były zgodne z zasadami zawartymi w Artykule 10.

(d) Trybunał musi również ustalić, czy władze krajowe zachowały odpowiednią równowagę między ochroną wolności wyrażania opinii zawartą w Artykule 10 a ochroną dobrego imienia tych, wobec których zostały poczynione zarzuty, a więc prawem, które jako aspekt życia prywatnego, jest chronione Artykułem 8 Konwencji.

58. W niniejszej sprawie skarżąca, sprowokowana apelem burmistrza do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz artykułem opublikowanym przez Polską Agencję Prasową, napisała list, który został następnie opublikowany na stronie internetowej Agencji (zob. paragrafy 12-14 powyżej). Opisała konkretną sprawę, w której przeciwko burmistrzowi było prowadzone śledztwo i został mu postawiony zarzut popełnienia oszustwa. Śledztwo zostało następnie umorzone. Skarżąca potępiła ostrą krytykę wobec określonego prokuratora i funkcjonariusza policji, wyrażoną w oświadczeniu rady miejskiej, którego autorem był burmistrz. Odnosząc się następnie do dwóch toczących się postępowań, które dotyczyły finansowych nieprawidłowości wskazanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową, stwierdziła, że “te [karne] postępowania prowadzone przez prokuraturę są sztucznie przedłużane, co skłania mnie do poglądu, że burmistrz czyni na ten organ pozaprawne naciski”.

59. W związku z powyższą wypowiedzią sądy krajowe uznały skarżącą winną zniesławienia popełnionego za pośrednictwem środków masowego komunikowania. Ich zdaniem wypowiedź sugerowała, że burmistrz działał bezprawnie i uciekał się do przekupstwa i gróźb w celu wywarcia wpływu na decyzje władzy publicznej (zob. paragrafy 20 i 23 *in fine* powyżej). Tak więc według sądów krajowych skarżąca zarzuciła burmistrzowi zachowanie, które mogło oczernić go w oczach opinii publicznej i podważyć publiczne zaufanie niezbędne do wypełniania jego obowiązków.

60. Skarżąca była lokalnym politykiem i w danym czasie była radną opozycji w radzie gminy. Trybunał przypomina, że podczas gdy wolność wyrażania opinii jest ważna dla każdego, to jest ona szczególnie ważna dla wybranych przedstawicieli społeczeństwa. Reprezentują wyborców, zwracają uwagę na ich problemy oraz bronią ich interesów. Zatem ingerencja w ich wolność wyrażania opinii wymaga szczegółowego nadzoru ze strony Trybunału (zob. *Castells przeciwko Hiszpanii*, 23 kwietnia 1992, § 42, Seria A nr 236; *Jerusalem przeciwko Austrii*, nr 26958/95, § 36, ECHR 2001-II; *Lombardo i inni przeciwko Malcie*, nr 7333/06, § 53, 24 kwietnia 2007; *Kubaszewski przeciwko Polsce*, nr 571/04, § 38, 2 lutego 2010).

61. Trybunał zauważa, że skarżąca wzięła udział w dyskusji dotyczącej sposobu, w jaki burmistrz pełnił swoje obowiązki, w tym zarządzania funduszami publicznymi. Kwestie te budziły powszechne zainteresowanie, a omawianie ich stanowiło część debaty publicznej.

62. Trybunał podkreśla, że analizy sprawy skarżącej nie można ograniczać do jednego wydzielonego fragmentu jej listu, ale należy wziąć pod uwagę kontekst, w jakim został on użyty. W swoim liście skarżąca

zamierzała ukazać postawę burmistrza w sytuacji, gdy znalazł się pod krytycznym nadzorem innych władz, jak prokuratura czy organy kontroli. W opinii skarżącej jego zachowanie polegało na podjęciu ofensywy wobec tych władz. Zilustrowała swoje zdanie dwoma przykładami. Pierwszym było oświadczenie rady gminy – przyjęte z inicjatywy burmistrza – w odpowiedzi na śledztwo w sprawie oszustwa zarzucanego burmistrzowi, w którym rada zarzuciła policji i prokuraturze działanie niezgodne z prawem. Drugim było odniesienie do apelu burmistrza skierowanego do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o reformę rzekomo niekonstytucyjnych Regionalnych Izb Obrachunkowych, który wynikał z bardzo krytycznej oceny zarządzania funduszami gminy przez burmistrza.

Trybunał uważa, że w kontekście debaty publicznej było zasadne, aby skarżąca zwróciła uwagę, że burmistrz postąpił w niekonwencjonalny sposób, prosząc radę o przyjęcie oświadczenia napastliwie krytykującego organy, które prowadziły przeciwko niemu śledztwo. Równie uzasadnione było zakwestionowanie reakcji burmistrza na negatywną ocenę jego zarządzania finansami, dokonaną przez Regionalną Izbę Obrachunkową. Jednakże sądy krajowe, rozpatrując zarzuty stawiane skarżącej, nie uwzględniły ich w szerszym kontekście.

63. Trybunał przypomina, że przy ocenie, czy istniała “pilna potrzeba społeczna” zdolna uzasadnić ingerencję w wykonywanie wolności wyrażania opinii, należy dokonać starannego rozróżnienia między faktami a sądami wartościującymi. Istnienie faktów można wykazać, natomiast prawdziwość sądów wartościujących nie podlega dowodzeniu (zob. *Lingens przeciwko Austrii*, 8 lipca 1986, § 46, Seria A nr 103; *De Haes i Gijssels przeciwko Belgii*, 24 lutego 1997, § 42, *Raporty Wyroków i Decyzji* 1997-I).

64. Sądy krajowe skoncentrowały się na analizie kwestii zarzucanych pozaprawnych nacisków czynionych przez burmistrza na prokuraturze i sklasyfikowały tę wypowiedź jako fakt. Czyniąc tak, skupiły się na literalnym brzmieniu kwestionowanego wypowiedzi i zbadały ją nie uwzględniając szerszego znaczenia, które skarżąca starała się przekazać w swoim liście. Skarżąca zakwestionowała interpretację swoich wypowiedzi dokonaną przez sądy krajowe i twierdziła, że sporny fragment był sądem wartościującym, podkreślając użycie słów “skłaniam się do poglądu”. Trybunał przyznaje, że czasem trudno odróżnić twierdzenia o faktach od sądów wartościujących. Jednakże w niniejszej sprawie Trybunał nie podziela stanowiska sądów krajowych i stwierdza, że istnieją wystarczające argumenty, aby uznać, że na tle całego listu kwestionowana wypowiedź musi być uznana za sąd wartościujący. Ważną kwestią, którą należy wziąć pod uwagę, jest ogólny kontekst, w jakim skarżąca złożyła swoje oświadczenie. Wspomniała w swoim artykule o “pozaprawnych naciskach na organ prokuratorski”, wyraźnie odnosząc się do wcześniejszej sprawy, kiedy to rada gminy ostro zaatakowała w swoim oświadczeniu prokuratora, który prowadził śledztwo przeciwko burmistrzowi. Należy zauważyć, że

słowo “pozaprawne”, użyte przez skarżącą, było dokładnie takie samo jak termin zastosowany w oświadczeniu rady gminy. Nadto odniosła się do krytyki regionalnych izb obrachunkowych, które wcześniej skrytykowały zarządzanie funduszami gminy przez burmistrza.

Sądy krajowe uznały, że wypowiedź skarżącej o “czynieniu pozaprawnych nacisków na organ prokuratorski” ma być rozumiana jako stwierdzenie, że zostało popełnione przestępstwo. Według nich takie twierdzenie może być powiązane wyłącznie z przestępstwem przekupstwa lub bezprawnymi groźbami (zob. paragrafy 20 i 23 *in fine* powyżej). Jednakże mając na względzie ogólny kontekst, Trybunał nie zgadza się z taką interpretacją. Skarżąca wykazała w swoim liście, że “pozaprawne naciski” mają szersze znaczenie, a należy do nich próba wywierania wpływu na prokuratorów innymi środkami – niekoniecznie czynami karnymi – takimi jak oświadczenie rady gminy.

65. Trybunał przypomina, że nawet w przypadku wypowiedzi, które są sądami wartościującymi, proporcjonalność ingerencji może zależeć od tego, czy istniała wystarczająca podstawa faktyczna dla zakwestionowanej wypowiedzi, jako że nawet sąd wartościujący bez podstawy faktycznej na jego poparcie może być przesadzony (zob. *De Haes i Gijssels*, przytoczone powyżej, § 47; *Oberschlick przeciwko Austrii* (nr 2), wyrok z dnia 1 lipca 1997, *Reporty* 1997-IV, p. 1276, § 33; *Jerusalem*, przytoczony powyżej, § 43). Jednakże uwzględniając sedno listu skarżącej, Trybunał stwierdza, że kwestionowana wypowiedź była poparta wystarczającą podstawą faktyczną.

66. Nadto Trybunał przypomina, że granice dozwolonej krytyki są szersze w przypadku polityków pełniących funkcje publicznej niż w odniesieniu do prywatnych jednostek, jako że krytyka z założenia jest nieuchronna, a oni sami świadomie wystawiają swoje słowa i czyny na ścisłą kontrolę zarówno ze strony dziennikarzy, jak i ogółu społeczeństwa (zob. *Lingens*, § 42; *Oberschlick przeciwko Austrii* (nr 2), oba przytoczone powyżej, § 29; *Mamère przeciwko Francji*, nr 12697/03, § 27, ECHR 2006-XIII; *Kwiecień przeciwko Polsce*, nr 51744/99, § 47, 9 stycznia 2007). Politycy muszą wykazywać większy stopień tolerancji, zwłaszcza gdy sami wygłaszają publiczne oświadczenia podatne na krytykę. Dokładnie tak było w niniejszej sprawie. Jak wspomniano powyżej, burmistrz był autorem obraźliwych uwag o określonym prokuratorze i funkcjonariuszu policji.

67. Trybunał przyznaje, że wypowiedź skarżącej zawierała ostre słowa na temat burmistrza. Jednakże właśnie to jest zadaniem wybranego przedstawiciela społeczeństwa, aby zadawać niewygodne pytania dotyczące tych, którzy pełnią funkcje publiczne oraz by być bezkompromisowym w krytyce polityków odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami publicznymi. Od tych ostatnich należy oczekiwać, aby okazywali większy stopień tolerancji niż osoby prywatne, kiedy wystawiają się w środowisku politycznym na cięte komentarze o swoich dokonaniach lub polityce (zob., *mutatis mutandis*, *Lombardo i Inni*, § 54; *Kubaszewski*, oba przytoczone

powyżej, § 43). Trybunał podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w licznych wyrokach, że od władz wymaga się bardzo silnych powodów dla uzasadnienia ograniczenia wypowiedzi politycznych. Zezwolenie na szerokie granice wypowiedzi politycznych niewątpliwie wpływa na poszanowanie wolności wyrażania opinii w ogólności w danym Państwie (zob., między innymi licznymi orzeczeniami, *Sürek przeciwko Turcji (nr 1)* [Wielka Izba], nr 26682/95, § 61, ECHR 1999-IV oraz *Feldek przeciwko Słowacji*, nr 29032/95, § 83, ECHR 2001-VIII).

68. W zakresie, w jakim skarżąca utrzymuje, że w sprawach karnych o zniesławienie sądy krajowe zwykle nie odróżniały twierdzeń o faktach od opinii, a Artykuł 212 § 2 Kodeksu karnego był wykorzystywany przez polityków, aby uciszyć media, Trybunał przypomina, że w sprawach wynikających z indywidualnych skarg zadaniem Trybunału nie jest rewizja odnośnego ustawodawstwa czy praktyki *in abstracto*; musi on w miarę możliwości ograniczać się, bez pomijania ogólnego kontekstu, do zbadania kwestii poruszonych przez zawisłą przed nim sprawę (zob. *The Holy Monasteries przeciwko Grecji*, 9 grudnia 1994, § 55, Seria A nr 301-A; *Amann przeciwko Szwajcarii* [Wielka Izba], nr 27798/95, § 88, ECHR 2000-II).

69. Wreszcie Trybunał przypomina, że charakter i dotkliwość nałożonej kary są czynnikami, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie proporcjonalności ingerencji. Podczas gdy korzystanie z sankcji prawa karnego w sprawach o zniesławienie samo w sobie nie jest nieproporcjonalne (zob., *Radio France i Inni przeciwko Francji*, nr 53984/00, § 40, ECHR 2004-II; *Lindon, Otchakovsky-Laurens i July*, przytoczone powyżej, § 59; *Długolecki przeciwko Polsce*, nr 23806/03, § 47, 24 lutego 2009), charakter i dotkliwość wymierzonych kar są czynnikami, które należy brać pod uwagę, ponieważ nie mogą zniechęcać prasy i każdego, kto angażuje się w publiczną debatę, do brania udziału w dyskusji o sprawach zasadnie budzących publiczne zainteresowanie (zob. *Cumpănă and Mazăre*, przytoczony powyżej, § 111).

70. W niniejszej sprawie skarżąca została skazana na karę grzywny w wysokości 7,500 złotych (1,900 EUR) i został jej wymierzony środek karny w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości na stronie internetowej Polskiej Agencji Prasowej przez okres dwóch tygodni oraz w lokalnym wydaniu dziennika *Dziennik Polski*. Nadto nakazano jej zwrot różnych kosztów w łącznej kwocie 740 euro. Rząd tłumaczył się, że kwestionowane kary były proporcjonalne w danych okolicznościach. Jednakże Trybunał uważa, że kary nałożone na skarżącą stanowiły naganę za korzystanie z prawa do wolności wyrażania opinii. Należy uznać, że ogólny efekt wyroku skazującego i łączna suma kar pieniężnych miały studzący skutek na korzystanie przez skarżącą z wolności wyrażania opinii, ponieważ były w stanie zniechęcić ją do czynienia w przyszłości krytycznych oświadczeń dotyczących wykonywania przez burmistrza

obowiązków (zob., *mutatis mutandis*, *Lombardo i Inni*, przytoczone powyżej, § 61).

71. W świetle powyższych rozważań i biorąc pod uwagę fakt, że sprawa dotyczyła wypowiedzi politycznej, Trybunał stwierdza, że wykorzystanie danego fragmentu, odnoszącego się do zachowania burmistrza, nie przekroczyło granic dozwolonej krytyki. Powody przytoczone przez sądy nie były "odpowiednie i wystarczające", aby uzasadnić kwestionowaną ingerencję, a zastosowane przez nie standardy nie były w pełni zgodne z wyrażonymi w Artykule 10. Dlatego też Trybunał uznaje, że sądy krajowe przekroczyły wąski margines swobody przyznany im do ograniczania wypowiedzi politycznych. Należy stwierdzić, że ingerencja była nieproporcjonalna do zamierzonego celu i nie była "konieczna w społeczeństwie demokratycznym" w rozumieniu Artykułu 10 § 2 Konwencji.

72. Doszło zatem do naruszenia Artykułu 10 Konwencji.

II. POZOSTAŁE ZARZUTY NARUSZENIA KONWENCJI

73. Skarżąca zarzuciła również naruszenie Artykułu 6 § 1w związku z Artykułem 6 § 3 (d) Konwencji. Twierdziła, że sąd pierwszej instancji nie zbadał akt śledztwa, które stanowiły podstawę jej krytycznej opinii o burmistrzu. Nadto Sąd Okręgowy niesłusznie odmówił przesłuchania R.M., które miało potwierdzić twierdzenie skarżącej, że burmistrz czynił pozaprawne naciski na prokuratorów.

74. Jednakże w świetle całego materiału będącego w jego posiadaniu oraz w zakresie, w jakim zaskarżone sprawy pozostają w jego kompetencji, Trybunał stwierdza, że powyższy zarzut nie ujawnia żadnego naruszenia praw i wolności wyrażonych w Konwencji lub w jej Protokołach.

75. Wynika stąd, że ta część skargi jest oczywiście bezzasadna i musi być odrzucona zgodnie z Artykułem 35 §§ 3 (a) i 4 Konwencji.

III. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

76. Artykuł 41 Konwencji stanowi:

“Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie niniejszej konwencji lub jej protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”.

A. Szkoda majątkowa

77. Skarżąca domagała się kwoty 2,600 euro z tytułu szkody majątkowej za zarzucone naruszenie Artykułu 10 Konwencji. Ta całkowita suma odpowiadała kwocie grzywny nałożonej na skarżącą i różnym kosztom,

jakie musiała zwrócić w postępowaniu krajowym (zob. paragrafy 19 i 29 powyżej).

78. Rząd zakwestionował roszczenie jako wygórowane i częściowo nieistotne.

79. Trybunał zauważył, że skarżąca poniosła szkodę majątkową w taki sposób, że w wyniku skazania i ukarania została zobowiązana do zapłaty powyższych kwot. Dlatego też przyznaje skarżącej żadaną kwotę w całości, mając na względzie bezpośredni związek między powyższym roszczeniem a stwierdzonym przez Trybunał naruszeniem Artykułu 10 (zob., *Hrico przeciwko Słowacji*, nr 49418/99, § 55, 20 lipca 2004; *Kwiecień*, przytoczony powyżej, § 66).

B. Szkoda niemajątkowa

80. Skarżąca domagała się kwoty 10,000 euro (EUR) z tytułu szkody niemajątkowej za cierpienie i stres spowodowane naruszeniem jej prawa do wolności wyrażania opinii. Twierdziła, że zarzucone naruszenie miało poważne konsekwencje dla jej kariery zawodowej, ponieważ groziło zwolnieniem ze stanowiska zajmowanego na uczelni. Nadto w wyniku skazania pogorszył się jej stan zdrowia.

81. Rząd zakwestionował to roszczenie. Alternatywnie stwierdził, że stwierdzenie naruszenia stanowiłoby wystarczające słuszne zadośćuczynienie z tytułu szkody niemajątkowej.

82. Trybunał przyznaje, że skarżąca poniosła szkodę niemajątkową - taką jak cierpienie i frustracja wywołane skazaniem i ukaraniem - która nie zostanie wystarczająco zrekompensowana przez samo stwierdzenie naruszenia Konwencji. Dokonując oceny na zasadzie słuszności, Trybunał przyznaje skarżącej 3,000 euro z tego tytułu.

C. Koszty i wydatki

83. Skarżąca domagała się kwoty 500 euro za koszty administracyjne (ksero, tłumaczenie, usługi pocztowe, telefaks i kontakt telefoniczny) z tytułu postępowania przed Trybunałem. Nadto pełnomocnik skarżącej domagała się kwoty 750 euro za piętnaście godzin pracy nad sprawą. Stwierdziła, że honorarium za pomoc prawną, jeśli zostanie przyznane, będzie poświęcone na pracę jej organizacji pozarządowej.

84. Rząd stwierdził, że jakiegokolwiek zasądzenie powinno być ograniczone do tych kosztów i wydatków, które były rzeczywiście i koniecznie poniesione, a także były rozsądne.

85. W świetle orzecznictwa Trybunału skarżący jest uprawniony do zwrotu kosztów i wydatków jedynie w takim zakresie, w jakim zostało wykazane, że zostały one rzeczywiście i koniecznie poniesione, a także są rozsądne co do wysokości. W niniejszej sprawie, mając na uwadze

powyższe kryteria, Trybunał uznaje za słuszne przyznać kwotę w wysokości 100 euro z tytułu kosztów administracyjnych poniesionych przez skarżącą w postępowaniu przed Trybunałem. W zakresie kosztów zastępstwa procesowego Trybunał zauważa, że skarżąca nie przedstawiła żadnych dokumentów wskazujących, że żądana kwota została poniesiona, tj. że skarżąca zapłaciła ją lub została zobowiązana do zapłaty na mocy obowiązku wynikającego z umowy (por. § 18 Praktycznych Wskazań dotyczących Roszczeń o Słuszne Zadośćuczynienie wydanych przez Przewodniczącego Trybunału). W związku z tym odrzuca tą część żądania z tytułu kosztów i wydatków.

D. Odsetki za zwłokę

86. Trybunał uznaje za właściwe, aby odsetki za zwłokę były oparte na marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego, powiększonej o trzy punkty procentowe.

Z TYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

1. *Uznaje* skargę dotyczącą Artykułu 10 Konwencji za dopuszczalną, a w pozostałym zakresie za niedopuszczalną;
2. *Stwierdza*, że doszło do naruszenia Artykułu 10 Konwencji;
3. *Stwierdza*
 - (a) że pozwane Państwo ma zapłacić skarżącej w terminie trzech miesięcy od dnia, w którym wyrok stanie się ostateczny zgodnie z Artykułem 44 § 2 Konwencji, następujące kwoty w przeliczeniu na walutę pozwanego Państwa po kursie wymiany obowiązującym w dniu rozliczenia:
 - (i) 2,600 EUR (dwa tysiące sześćset euro) wraz z wszelkimi podatkami, jakie mogą podlegać naliczeniu, z tytułu szkody majątkowej;
 - (ii) 3,000 EUR (trzy tysiące euro) wraz z wszelkimi podatkami, jakie mogą podlegać naliczeniu, z tytułu szkody niemajątkowej;
 - (iii) 100 EUR (sto euro), wraz z wszelkimi podatkami, jakie mogą podlegać naliczeniu, z tytułu poniesionych kosztów i wydatków;
 - (b) że po upływie powyższego trzymiesięcznego terminu do momentu zapłaty, winny zostać naliczone od powyższych kwot odsetki zwykłe według marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego, powiększonej o trzy punkty procentowe;

4. *Oddala* pozostałą część żądania skarżącego o słuszne zadośćuczynienie.

Sporządzono w języku angielskim i notyfikowano na piśmie w dniu 18 września 2012 roku, zgodnie z Regułą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Fatoş Aracı
Zastępca Kanclerza

David Thór Björgvinsson
Przewodniczący