



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

© Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości, [www.pk.gov.pl](http://www.pk.gov.pl) [Translation already published on the official website of the Polish Ministry of Justice]. Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Prosecutor General for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości, [www.pk.gov.pl](http://www.pk.gov.pl) [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości]. Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Prokuratora Generalnego wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

PIERWSZA SEKCJA  
**SPRAWA SMILJANIĆ przeciwko CHORWACJI**  
(Skarga nr 35983/14)

WYROK

Art. 2 (aspekt materialny i proceduralny) • Obowiązki pozytywne • Nieskuteczne funkcjonowanie w praktyce przepisów ramowych o ruchu drogowym wynikające z niezastosowania przez władze krajowe odpowiednich środków odstraszających i prewencyjnych wobec sprawcy działającego w warunkach recydywy, który następnie spowodował zdarzenie drogowe ze skutkiem śmiertelnym • Uchybienia w reakcji władz na zdarzenie drogowe, polegające na złagodzeniu kary bez dogłębnej analizy uprzedniego zachowania sprawcy i nieuzasadnionej zwłóce w wykonaniu kary

STRASBURG

25 marca 2021 r.

**OSTATECZNY**

**25.06.2021**

*Wyrok ten stał się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi w art. 44 ust. 2 Konwencji. Może podlegać korekcie wydawniczej.*

**W sprawie Smiljanić przeciwko Chorwacji**

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Seksja Pierwsza), zasiadając jako Izba w składzie:

Krzysztof Wojtyczek, *Przewodniczący*,  
Ksenija Turković,  
Linos-Alexandre Sicilianos,  
Alena Poláčeková,  
Gilberto Felici,  
Raffaele Sabato,  
Lorraine Schembri Orland, *sędziowie*,

i Renata Degener, *Kancelarz Sekcji*,

uwzględniając:

skargę (nr 35983/14) przeciwko Republice Chorwacji wniesioną do Trybunału 6 maja 2014 r. na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”) przez trzech obywateli chorwackich: p. Milenko Smiljanića, p. Ljiljankę Smiljanić i p. Sašu Smiljanić („skarżący”);

decyzję o zakomunikowaniu rządowi chorwackiemu („Rząd”) skargi zawierającej zarzut naruszenia art. 2 Konwencji;

uwagi przedstawione przez strony;

obradując na posiedzeniu niejawnym 16 lutego 2021 r.

wyduje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

**WPROWADZENIE**

1. Sprawa dotyczy zarzucanego braku egzekwowania przez organy krajowe krajowych przepisów ramowych o ruchu drogowym poprzez zastosowanie odpowiednich środków w stosunku do osoby będącej sprawcą zdarzenia drogowego, w którym zginął krewny skarżących.

**FAKTY**

2. Pierwszy i druga skarżący urodzili się w 1952 r., a trzecia skarżąca – w 1981 r. Mieszkają w Zagrzebiu. Skarżących reprezentowała p. I. Bojić, prawniczka praktykująca w Zagrzebiu.

3. Rząd chorwacki („Rząd”) był reprezentowany przez swoją pełnomocnik, p. Š. Stažnik.

4. Stan faktyczny sprawy, przedstawiony przez strony, można streścić następująco.

**I. OKOLICZNOŚCI ŚMIERCI KREWNEGO SKARŻĄCYCH**

5. Skarżący to odpowiednio rodzice i siostra zmarłego S.S, który zginął w wypadku drogowym.

6. Około 2 w nocy 7 lipca 2012 r. w Zagrzebiu D.M., znany biznesmen, przejechał przez skrzyżowanie na czerwonym świetle i uderzył swoim pojazdem typu SUV w krewnego skarżących, który przejeżdżał swoim motocyklem przez skrzyżowanie na zielonym świetle. Krewny skarżących poniósł śmierć na miejscu.

7. W chwili zdarzenia D.M. był pod wpływem alkoholu i musiał zostać przewieziony do policyjnej izby wytrzeźwień.

8. Podczas czynności przeprowadzonych na miejscu zdarzenia policjanci ustalili, że D.M. posiadał ważne prawo jazdy wydane przez policję w Zagrzebiu.

9. Jak wynika z dostępnych dokumentów, przed zdarzeniem D.M. był notowany przez policję trzydzieści pięć razy w związku z różnymi wykroczeniami lub przestępstwami w ruchu drogowym, w tym prowadzeniem pojazdu w stanie nietrzeźwości, przekroczeniem dopuszczalnej prędkości lub niestosowaniem się do znaków drogowych. Wpisy w rejestrze dotyczyły okresu od marca 2000 r. do maja 2012 r., przy czym ostatnie skazanie dotyczyło czynu popełnionego w listopadzie 2010 r. Istotne szczegóły przedstawiają się następująco:

- D.M. został ukarany grzywnami w wysokości od 100 do 1000 kun chorwackich (HRK, ok. 13–130 euro (EUR)) za siedemnaście czynów;
- jeden raz został skazany na prace społeczne, a raz otrzymał pouczenie od funkcjonariusza Policji;
- dwukrotnie tymczasowo zatrzymywano mu prawo jazdy: w okresach od 24 listopada 2001 r. do 25 lutego 2002 r. oraz od 20 do 23 maja 2006 r.;
- w przypadku dziewięciu czynów postępowanie umorzono z powodu przedawnienia, a jedno postępowanie wstrzymano z powodu nieprawidłowości w czynnościach Policji;
- w przypadku pozostałych czynów doszło do uniewinnienia lub rozstrzygnięcie jest nieznane.

10. Jak wynika z dostępnego rejestru wykroczeń D.M. został on ukarany za wykroczenia dwukrotnie: w marcu 2010 r. uznano go winnym niezastosowania się do znaków drogowych (wykroczenie popełnione w lutym 2010 r.), natomiast w maju 2011 r. uznano go winnym przekroczenia dopuszczalnej prędkości (którego dopuścił się w listopadzie 2010 r.).

11. Jak wynika z danych o karalności, D.M. nigdy nie został skazany za przestępstwo karne.

12. Mniej więcej w czasie, kiedy zginął krewny skarżących, przeciwko D.M. toczyło się postępowanie w sprawie o wykroczenie w związku z prowadzeniem pojazdu w stanie po użyciu alkoholu.

13. W szczególności, w dniu 23 października 2010 r., policja nałożyła na D.M. mandat karny za prowadzenie pojazdu w stanie po użyciu alkoholu i wydano decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy na okres dziewięciu miesięcy. D.M. odwołał się od mandatu do Sądu ds. Wykroczeń w Zagrzebiu (*Prekršajni sud u Zagrebu*) (dalej „Sąd ds. Wykroczeń”).

14. Dnia 1 czerwca 2011 r. Sąd ds. Wykroczeń uznał D.M. za winnego wykroczenia i ukarał go grzywną w wysokości 2000 HRK (około 260 EUR). Sąd uznał, że nie zachodzi konieczność zatrzymania D.M. prawa jazdy, ponieważ nie był on nigdy wcześniej skazany, co oznacza, że nie działał w warunkach recydywy, a zatem grzywna była wystarczającą i stosowną karą.

15. Po wniesieniu odwołania przez D.M. wyrok ten został uchylony przez Wyższy Sąd ds. Wykroczeń Republiki Chorwackiej (*Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske*), a sprawę skierowano do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji. W ponownym postępowaniu D.M. poinformował Sąd ds. Wykroczeń, że zaakceptował i uiszczył już grzywnę wymierzoną wyrokiem z 1 czerwca 2011 r. Dnia 23 grudnia 2013 r. Sąd ds. Wykroczeń uznał D. M. za winnego, przy czym podkreślił, że grzywna została już uiszczona.

## II. ŚLEDZTWO W SPRAWIE ŚMIERCI KREWNEGO SKARŻĄCYCH

16. Dnia 9 lipca 2012 r. policja skierowała do Prokuratury Rejonowej w Zagrzebiu (*Općinsko državno odvjetništvo u Zagrebu*; dalej „Prokuratura Rejonowa”) zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa z art. 272 § 1 i § 3 Kodeksu karnego (zob. par. 22 i 38 poniżej).

17. W toku śledztwa prokurator Prokuratury Rejonowej przesłuchał D. M. i szereg świadków oraz zlecił biegłym medycyny sądowej sporządzenie opinii na temat dokładnej przyczyny zgonu ofiary i poziomu alkoholu u D. M. w chwili zdarzenia.

18. Naoczni świadkowie: M. H., B. D., V. J., I. P. i N. P. zeznali, że D. M. przejechał na czerwonym świetle z dużą prędkością i uderzył w przejeżdżającego na zielonym świetle krewnego skarżących, który kierował motocyklem.

19. Z opinii biegłego wynikało, że krewny skarżących zmarł wskutek licznych obrażeń odniesionych w wypadku. **Ustalono również, że nie był pod wpływem alkoholu.** Opinia wykazała ponadto, że D. M. miał co najmniej 1,89 g/kg alkoholu we krwi, co znacznie zmniejszyło jego zdolność prowadzenia pojazdu.

20. W czasie postępowania przygotowawczego D.M. był tymczasowo aresztowany.

21. Dnia 17 lipca 2012 r. skarżący, reprezentowani przez pełnomocnika, poinformowali Prokuraturę Rejonową, że chcą przystąpić do postępowania.

## III. POSTĘPOWANIE KARNE PRZECIWKO D. M. I JEGO SKAZANIE

22. Dnia 31 lipca 2012 r. prokurator Prokuratury Rejonowej wniósł do Rejonowego Sądu Karnego w Zagrzebiu (*Općinski kazneni sud u Zagrebu*; dalej „Sąd Rejonowy”) akt oskarżenia przeciwko D.M. na podstawie art. 272 § 1 i § 3 Kodeksu karnego, zarzucając mu nieostrożną jazdę samochodem z umyślnym lub nieuzasadnionym lekceważeniem odpowiednich przepisów

dotyczących bezpieczeństwa innych osób, polegającą na przejechaniu przez skrzyżowanie na czerwonym świetle podczas kierowania pojazdem pod wpływem alkoholu i doprowadzenie w ten sposób do wypadku drogowego ze skutkiem śmiertelnym.

23. W następstwie wniesienia aktu oskarżenia Sąd Rejonowy postanowił uchylić tymczasowe aresztowanie stosowane wobec D.M. i zastosować środek prewencyjny w postaci zatrzymania prawa jazdy do czasu uprawomocnienia się wyroku wydanego w prowadzonym postępowaniu.

24. Dnia 10 października 2012 r. akt oskarżenia potwierdzono, a sprawę przekazano do sądu.

25. Podczas rozprawy 7 listopada 2012 r. D.M. przyznał się do winy, po czym sąd rozpoznający sprawę dopuścił dowód z opinii biegłego dotyczącej jego stanu psychicznego. Dnia 26 listopada 2012 r. biegły uznał, że D. M. cierpi na zespół stresu pourazowego związany z przedmiotowym zdarzeniem.

26. Dnia 5 grudnia 2012 r. Sąd Rejonowy uznał D. M. winnym zarzucanego mu czynu i powołując się na przewidzianą w Kodeksie karnym możliwość zmniejszenia kary do wymiaru poniżej ustawowego minimum (zob. par. 41 poniżej), wymierzył karę niższą niż kara minimalna przewidziana w Kodeksie karnym za popełniony czyn. Wyrokiem Sądu Rejonowego D. M. został skazany na dwa lata pozbawienia wolności. Zastosowano wobec niego również środek karny w postaci zatrzymania prawa jazdy na pięć lat.

27. Wydając wyrok Sąd Rejonowy uzasadnił, że D. M. przyznał się do winy i wyraził krytyczny stosunek wobec swojego zachowania. Sąd podkreślał też, że D. M. nie był wcześniej skazany za przestępstwo karne, a jego zachowanie przed popełnieniem przestępstwa i po jego popełnieniu było zgodne z prawem. Ponadto sąd uwzględnił fakt, że D. M. posiada rodzinę, a zdarzenie miało wpływ na jego sytuację.

28. Prokuratury Rejonowej wniósł apelację od wyroku sądu pierwszej instancji do Sądu Okręgowego w Zagrzebiu (*Županijski sud u Zagrebu*; dalej „Sąd Okręgowy”). Skarżący przystąpili do niej, podnosząc, że sąd pierwszej instancji nie uwzględnił faktu, że śmierć ich krewnego była konsekwencją ciągłego naruszania przepisów drogowych przez D. M. i bardzo łagodnego karania go w przeszłości.

29. W dniu 14 maja 2013 r. Sąd Okręgowy utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji.

30. W dniach 11 i 15 kwietnia 2014 r. skarżący wnieśli do sędziego wykonawczego Sądu Okręgowego, w której podnieśli, że wyrok Sądu Rejonowego nie został wykonany, a D. M. pozostaje dalej na wolności. Jak wynikało z ich twierdzeń, D. M. utrudniał wykonanie wyroku, powołując się na swój zły stan psychiczny. Skarżący zauważyli, że – zgodnie z posiadanymi przez nich informacjami – D. M. pomimo nakazu zatrzymania prawa jazdy nadal prowadzi samochód.

31. W międzyczasie skarżący złożyli również skargę do Ministra Sprawiedliwości, sugerując, że D. M. jest uprzywilejowany przy wykonywaniu kary.

32. D. M. rozpoczął odbywanie kary pozbawienia wolności 12 maja 2014 r.

33. Dnia 18 czerwca 2015 r. komisja ds. zwolnień warunkowych uznała, że D. M. powinien zostać zwolniony warunkowo 31 lipca 2015 r.

#### IV. POSTĘPOWANIE PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM

34. Dnia 2 lipca 2013 r. skarżący złożyli skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego Republiki Chorwackiej (*Ustavni sud Republike Hrvatske*), zarzucając szereg uchybień proceduralnych i błędów w ustaleniach sądów niższej instancji. Podnosili, że nie zapewniono im możliwości skutecznego uczestnictwa w postępowaniu karnym przeciwko D. M. i że uniemożliwiono im przedstawienie wszystkich dowodów i argumentów. Twierdzili ponadto, że karę D. M. złagodzano do wymiaru poniżej ustawowego minimum przewidzianego Kodeksem karnym. Argumentowali również, że sędzia sądu apelacyjnego, który zasiadał w składzie sędziowskim badającym wyrok sądu pierwszej instancji przeciwko D. M., w przeszłości wydał kilka orzeczeń na jego korzyść.

35. Dnia 16 października 2013 r. Trybunał Konstytucyjny uznał ich skargę konstytucyjną za niedopuszczalną, ponieważ sprawa nie dotyczyła praw ani obowiązków o charakterze cywilnym ani jakiegokolwiek zarzutu karnego przeciwko skarżącym.

36. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego doręczono pełnomocnikowi skarżących 14 listopada 2013 r.

#### WŁAŚCIWE RAMY PRAWNE

##### I. WŁAŚCIWE PRZEPISY I STANDARDY KRAJOWE

###### A. Konstytucja

37. Właściwe przepisy Konstytucji (*Ustav Republike Hrvatske*) i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (*Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*) oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zostały przedstawione w sprawie *Bajić p. Chorwacji* (skarga nr 41108/10, § 48–49 i § 54–57, 13 listopada 2012 r.).

###### B. Kodeks karny

38. Właściwe przepisy Kodeksu karnego (*Kazneni zakon*, Dziennik Ustaw nr 110/1997 z późn. zm.) dotyczące form umyślnego spowodowania

wypadku drogowego, mające zastosowanie w czasie istotnym dla sprawy, stanowiły, co następuje:

**Spowodowanie wypadku w ruchu drogowym**  
**Artykuł 272**

„(1) Kto, naruszając zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego, zagraża innym użytkownikom ruchu w taki sposób, że powoduje wypadek, w którym inna osoba doznaje poważnych obrażeń lub ponosi poważną szkodę materialną, podlega karze pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do pięciu lat.

[...]

(3) Jeżeli czyn, o którym mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, skutkuje śmiercią jednej osoby lub większej liczby osób, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od trzech do dziesięciu lat”.

39. W art. 272 § 2 i § 4 Kodeksu karnego przewidziano kary za spowodowanie wypadku w ruchu drogowym wskutek niedbalstwa.

40. W art. 78 Kodeksu karnego przewidziano możliwość zatrzymania prawa jazdy, jeżeli zachodzi ryzyko ponownego popełnienia przestępstwa przez sprawcę. Art. 76 przewidywał możliwość nałożenia obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu w przypadku osób, które popełniły przestępstwo pod decydującym wpływem alkoholu lub środków odurzających.

41. Artykuł 57 § 2 Kodeksu karnego stanowił, że właściwy sąd w wyjątkowych sytuacjach może wymierzyć karę poniżej ustawowego minimum, o ile ustali, że – w świetle wystąpienia szczególnych okoliczności łagodzących – cel ukarania można osiągnąć nawet przy zastosowaniu takiej złagodzonej kary. Zgodnie z art. 57 § 4 lit. c) w przypadku ustawowej kary minimalnej wynoszącej trzy lata pozbawienia wolności właściwy sąd mógł zmniejszyć taką karę do dwóch lat pozbawienia wolności.

**C. Ustawa o wykroczeniach**

42. Artykuł 58 ustawy o wykroczeniach (*Prekršajni zakon*, Dziennik Ustaw nr 107/2007 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym w czasie istotnym dla sprawy, przewidywał możliwość zatrzymania prawa jazdy za wykroczenie na okres od jednego miesiąca do dwóch lat, jeżeli zachodziło ryzyko ponownego popełnienia wykroczenia przez sprawcę.

43. Ponadto w art. 130 ust. 2 pkt 6 ustawy przewidziano możliwość zatrzymania prawa jazdy obwinionego w postępowaniu w sprawie o wykroczenie przez sąd ds. wykroczeń, z urzędu lub na wniosek prokuratora, jeżeli zachodziło ryzyko ponownego popełnienia wykroczenia przez sprawcę. Środek ten mógł być stosowany od momentu wniesienia aktu oskarżenia do momentu uprawomocnienia się wyroku. Artykuł 53 ustawy przewidywał możliwość nałożenia obowiązku poddania się leczeniu

odwykowemu w przypadku osób, które popełniły wykroczenia pod zdecydowanym wpływem alkoholu lub środków odurzających.

44. Artykuł 77 ust. 2 stanowił, że ukaranie za wykroczenie ulega zatarciu trzy lata po uprawomocnieniu się wyroku w sprawie o wykroczenie.

#### **D. Ustawa o bezpieczeństwie ruchu drogowego**

45. Artykuł 286 właściwej ustawy o bezpieczeństwie ruchu drogowego (*Zakon o sigurnosti prometa na cestama*, Dziennik Ustaw nr 67/2008 z późn. zm.) przewidywał możliwość anulowania prawa jazdy w przypadku wielokrotnych naruszeń przepisów o bezpieczeństwie ruchu drogowego, jeżeli prawo jazdy zostało już tymczasowo zatrzymane z powodu zgromadzonej liczby punktów karnych i uzyskania dodatkowych dziewięciu punktów karnych w okresie kolejnych dwóch lat.

#### **E. Ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności**

46. Zgodnie z art. 48 ust. 8 ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności (*Zakon o izvršavanju kazne zatvora*, Dziennik Ustaw nr 128/1999 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym w czasie istotnym dla sprawy, właściwy sędzia wykonawczy miał obowiązek podjąć środki niezbędne do wykonania kary pozbawienia wolności w terminie ośmiu dni od otrzymania prawomocnego wyroku sądu karnego. Zgodnie z art. 54 wykonanie kary pozbawienia wolności mogło, w wyjątkowych przypadkach, zostać odroczone na okres maksymalnie dwadziestu miesięcy.

#### **F. Krajowy program bezpieczeństwa drogowego na lata 2011–2020**

47. Dnia 14 kwietnia 2011 r. rząd Chorwacji przyjął Krajowy program bezpieczeństwa drogowego na lata 2011–2020 (Dziennik Urzędowy nr 59/2011; dalej „Program”). W Programie powoływano się na szereg inicjatyw Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej, których celem było zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Odnotowano, że na świecie w wypadkach drogowych ginie rocznie 1 300 000 osób, a 50 000 000 zostaje rannych. Przytoczono również dane szacunkowe, z których wynika, że jeżeli aktualne tendencje się utrzymają, wypadki drogowe do 2030 r. staną się piątą najpopularniejszą przyczyną zgonów. W tym kontekście zwrócono uwagę na fakt, że szczególnie podatne na zagrożenia są dzieci i młodzież w wieku od 10 do 25 lat.

48. Jak wynika z Programu, istnieje możliwość zapobiegania zagrożeniom dla życia i integralności fizycznej uczestników ruchu drogowego. W Programie powołano się na dowody świadczące o tym, że najskuteczniejsza prewencja opiera się między innymi na kontrolowaniu i karaniu kierowców prowadzących pojazdy w stanie po użyciu alkoholu lub

w stanie nietrzeźwości i przekraczających dopuszczalną prędkość. Przytoczono w nim również statystyki, z których wynika, że przyczyną większości wypadków drogowych o poważnych konsekwencjach była nadmierna prędkość. Zgodnie z Programem należy reagować na ten problem, stosując różne środki, w tym karanie sprawców. Jeżeli chodzi o prowadzenie pojazdów po alkoholu, w Programie zauważono, że obserwuje się wzrastający udział kierowców pod wpływem alkoholu w ogólnej liczbie wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym. Z tego względu w Programie przewidziano wymóg podjęcia intensywnych działań w celu karania nietrzeźwych kierowców i zapobiegania takim zachowaniom.

49. Dnia 28 lutego 2018 r. na Wydziale Nauk o Transporcie i Ruchu Drogowym Uniwersytetu w Zagrzebiu odbył się okrągły stół, który miał służyć ocenie bezpieczeństwa ruchu drogowego w kraju i funkcjonowania Programu. Zauważono, że w ostatnich latach liczba wypadków drogowych zwiększyła się. Podkreślono również, że aby rozwiązać ten problem, należy między innymi skuteczniej karać za wykroczenia i przestępstwa związane z bezpieczeństwem publicznym.

## II. WŁAŚCIWE MATERIAŁY MIĘDZYNARODOWE

50. W rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych A/RES/64/255 z 10 maja 2010 r. ogłoszono lata 2011–2020 Dekadą Działań na rzecz Bezpieczeństwa Drogowego. Celem tych działań jest ustabilizowanie, a następnie zmniejszenie prognozowanej liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych na świecie poprzez zintensyfikowanie działań prowadzonych na szczeblu krajowym, regionalnym i globalnym. Rezolucja w istotnych częściach stanowi:

„*wyrażając zaniepokojenie* dalszym wzrostem liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych i rannych w wypadkach drogowych na świecie, w szczególności w państwach o niskich i średnich dochodach, a także mając na uwadze, że nawet w państwach o wysokich dochodach śmiertelność w systemie ruchu drogowego jest znacznie wyższa niż w innych systemach transportu,

[...]

6. apeluje do państw członkowskich o wdrażanie działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego, w szczególności w dziedzinie zarządzania bezpieczeństwem w ruchu drogowym, infrastruktury drogowej, bezpieczeństwa pojazdów, zachowania użytkowników dróg, w tym czynników rozpraszających uwagę użytkowników, edukacji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego i opieki powypadkowej, w tym rehabilitacji osób niepełnosprawnych, na podstawie planu działania;

[...]”.

51. W Sprawozdaniu WHO na temat światowej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w 2015 r. Światowa Organizacja Zdrowia („WHO”) zauważyła, że każdego roku na świecie na drogach ginie 1,25 mln ludzi, a liczba ta utrzymuje się na podobnym poziomie od 2007 r.

W sprawozdaniu podkreślono konieczność podjęcia działań, które obejmują, między innymi:

„Brak egzekwowania przepisów często osłabia potencjał przepisów dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym w zakresie ograniczania liczby rannych i ofiar śmiertelnych. Należy prowadzić dalsze prace w celu zbadania najlepszych sposobów optymalizacji egzekwowania istniejących przepisów o bezpieczeństwie ruchu drogowego. Należy prowadzić społeczne kampanie marketingowe, aby wspierać i maksymalizować efekty egzekwowania przepisów”.

### III. DOKUMENTY UNII EUROPEJSKIEJ

52. Dnia 20 lipca 2010 r. Komisja Europejska opublikowała dokument programowy „W kierunku europejskiego obszaru bezpieczeństwa ruchu drogowego: kierunki polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011-2020” (SEC(2010) 903), którego celem było udostępnienie informacji i wsparcie rządów w przyjmowaniu przez nie polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego. W dokumencie zauważono, że bezpieczeństwo ruchu drogowego jest poważnym problemem społecznym. Wyrażono też zaniepokojenie wysoką liczbą ofiar wypadków drogowych w Unii Europejskiej.

53. Dnia 29 marca 2017 r. ministrowie transportu państw członkowskich Unii Europejskiej przyjęli deklarację (Oświadczenie z Valletty w sprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego), którą – powołując się na wcześniejsze standardy UE i WHO – potwierdzili swoje zobowiązanie do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Odnotowali oni wysoką liczbę ofiar wypadków drogowych i podkreślili, że wypadki drogowe stały się poważnym problemem społecznym.

54. Zauważyli też, że wskaźniki redukcji liczby ofiar śmiertelnych w ostatnich latach pozostają bez zmian, a głównymi przyczynami wypadków drogowych są nadmierna prędkość i jazda pod wpływem alkoholu lub środków odurzających. Na tej podstawie ministrowie transportu zobowiązali się do zapewnienia wdrożenia szeregu środków, w tym:

„k) skutecznego egzekwowania zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego i zapewnienia wsparcia organom odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów prawa o ruchu drogowym, w tym poprzez współpracę i wymianę najlepszych praktyk, w szczególności w odniesieniu do przekraczania dopuszczalnej prędkości, prowadzenia pojazdu pod wpływem alkoholu lub środków odurzających, niestosowania się do sygnalizacji świetlnej i znaków drogowych, braku koncentracji w trakcie kierowania pojazdem, np. poprzez korzystanie z urządzeń mobilnych i niestosowanie sprzętu ochronnego [...]”.

## PRAWO

### I. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 2 KONWENCJI

55. Skarżący zarzucili władzom krajowym brak egzekwowania krajowych przepisów ramowych o ruchu drogowym, poprzez podjęcie odpowiednich

środków w stosunku do osoby będącej sprawcą zdarzenia drogowego, w którym zginął ich krewny. Powołali się na art. 2 Konwencji, który – w zakresie istotnym dla sprawy – brzmi następująco:

„1. Prawo każdego człowieka do życia jest chronione przez ustawę [...]”.

## **A. Dopuszczalność**

### *1. Stanowiska stron*

56. Rząd podniósł, że nie było podstaw, by skarżący kierowali do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną. W ocenie Rządu bieg terminu sześciu miesięcy rozpoczął się po wydaniu przez Sąd Okręgowy wyroku z 14 maja 2013 r., co oznacza, że skarga wpłynęła do Trybunału z przekroczeniem terminu sześciu miesięcy.

57. Skarżący podnieśli, powołując się na wyrok *Bajić p. Chorwacji* (skarga nr 41108/10, 13 listopada 2012 r.), że nie może działać przeciwko nim fakt, iż umożliwili Trybunałowi Konstytucyjnemu, jako najwyższemu trybunałowi w Chorwacji, ustosunkowanie się do skarg związanych z pozbawieniem życia ich krewnego.

### *2. Ocena Trybunału*

58. Trybunał wielokrotnie rozpatrywał i oddalał podobne zastrzeżenia podnoszone przez Rząd w kwestii dotrzymania przez skarżących terminu sześciu miesięcy (zob. np. *Bajić*, cyt. pow., § 65–69, *Pavlović i Inni p. Chorwacji*, skarga nr 13274/11, § 27–39, 2 kwietnia 2015 r. oraz *Kušić i Inni p. Chorwacji* (dec.), skarga nr 71667/17, 10 grudnia 2019 r.). Nie dostrzega powodu, aby orzekać inaczej w niniejszej sprawie. Zastrzeżenie Rządu należy zatem oddalić.

59. Trybunał zauważa także, że skarga skarżących nie jest w sposób oczywisty nieuzasadniona w rozumieniu art. 35 ust. 3 lit. a Konwencji. Ponadto zauważa, że nie jest ona niedopuszczalna z jakichkolwiek innych względów. Należy ją zatem uznać za dopuszczalną.

## **B. Meritum**

### *1. Stanowiska stron*

#### **(a) Skarżący**

60. Skarżący twierdzili, że państwo nie zareagowało w adekwatny sposób na uporczywe bezprawne zachowanie D. M. oraz naruszanie przez niego przepisów o bezpieczeństwie ruchu drogowego. W ocenie skarżących takie uchybienie po stronie państwa było niezgodne z obowiązkami ciążącymi na nim na mocy art. 2, a więc obowiązkiem zapobiegania zagrożeniu dla ogółu społeczeństwa stworzonego powtarzającym się bezprawnym zachowaniem

D. M. W związku z powyższym skarżący podnieśli, że fakt, iż policja wielokrotnie identyfikowała D. M. jako sprawcę naruszeń przepisów prawa o ruchu drogowym, ale nie skutkowało to podjęciem wobec niego żadnych konkretnych ani skutecznych działań, świadczył o niezdolności systemu krajowego do odpowiedniego zajęcia się zagrożeniem, które stwarzał D. M. Co więcej, postępowania w sprawach o wykroczenia toczące się mniej więcej w czasie, gdy D. M. pozbawił życia ich krewnego, były przewlekłe i nieskuteczne, ponieważ sąd rozpoznający sprawę nie zastosował środka prewencyjnego w postaci zatrzymania jego prawa jazdy. Dla skarżących nie było również zrozumiałe, dlaczego w rejestrze D. M. nie widniały poszczególne ukarania za wykroczenia z okresu między wrześniem 2009 r. a październikiem 2010 r. W ocenie skarżących już tylko te postępowania w sprawach o wykroczenia były jednym z przykładów ilustrujących, że system krajowy nie był w stanie zapobiegać zagrożeniu dla bezpieczeństwa publicznego wynikającemu z powtarzającego się bezprawnego i niebezpiecznego zachowania D. M. w ruchu drogowym.

61. Skarżący podnosili również, że śledztwo i postępowanie karne w sprawie pozbawienia życia ich krewnego były nieskuteczne. W ich ocenie policja nie zgromadziła prawidłowo wszystkich dowodów, w szczególności tych dotyczących prędkości, z jaką poruszał się pojazd D. M., w chwili gdy uderzył w ich krewnego. Twierdzili też, że nie mieli rzeczywistej możliwości przedstawienia wszystkich dowodów i argumentów w postępowaniu karnym, a niektórym sędziom brakowało obiektywizmu. Ponadto zarzucali, że D. M. został potraktowany pobłażliwie, bez jakiegokolwiek uzasadnionego powodu, poprzez skazanie go na karę pozbawienia wolności w wymiarze poniżej minimum przewidzianego odpowiednią ustawą krajową. Argumentowali też, że kara pozbawienia wolności wymierzona D. M. nie była egzekwowana w sposób odpowiedni i skuteczny.

**(b) Rząd**

62. Rząd stwierdził, że władze krajowe w odpowiedzi na bezprawne zachowanie D. M. działały w sposób staranny, wszczynając odpowiednie postępowania przeciwko niemu zgodnie z przepisami dotyczącymi wykroczeń. W ocenie Rządu nie doszło do żadnych uchybień w sposobie prowadzenia przez sądy ds. wykroczeń postępowań przeciwko D. M. w sprawach o wykroczenia toczących się w czasie wypadku, w którym zginął krewny skarżących. W szczególności w rejestrze wykroczeń ani w rejestrze karnym D. M. nie było wówczas żadnych wpisów i nie było podstaw, aby zatrzymywać mu prawo jazdy. Nie można zatem twierdzić, że w ramach postępowań w sprawie o wykroczenie powinny być zostać podjęte jakiegokolwiek inne kroki, by chronić prawo do życia krewnego skarżących. Rząd podkreślił też, że nie jest jasne, co innego państwo mogłoby zrobić, aby zapobiec spowodowaniu przez D. M. wypadku drogowego i pozbawieniu

życia krewnego skarżących, poza wszczęciem różnych postępowań w sprawach o wykroczenia przeciwko niemu.

63. Rząd podniósł ponadto, że obowiązek proceduralny stanowi wymóg dotyczący środków, a nie rezultatów. W jego ocenie postępowanie w sprawie pozbawienia życia krewnego skarżących było niezwłoczne, dokładne i skuteczne. Skarżący mieli możliwość skutecznego uczestniczenia w postępowaniu, a w działaniach i decyzjach organów krajowych nie było nic arbitralnego ani w sposób oczywisty bezzasadnego. W tym względzie Rząd podniósł, że właściwe sądy przedstawiły wystarczające uzasadnienie wymierzenia D. M. kary w wymiarze poniżej przewidzianego minimum. Rząd podkreślił też, że D. M. rozpoczął odbywanie kary pozbawienia wolności w następstwie wszczętego przeciwko niemu postępowania karnego, a jego prawo jazdy zostało zatrzymane.

## 2. Ocena Trybunału

### (a) Aspekt materialny art. 2

#### (i) Zasady ogólne

64. Artykuł 2 stanowi jedno z najbardziej fundamentalnych postanowień Konwencji i zawiera przy tym jedną z podstawowych wartości społeczeństw demokratycznych tworzących Radę Europy. Wymaga on od państwa nie tylko powstrzymania się od „umyślnego” odbierania życia, ale także podejmowania odpowiednich kroków w celu ochrony życia osób podlegających jego jurysdykcji (zob. *L.C.B. p. Zjednoczonemu Królestwu*, 9 czerwca 1998 r., § 36, *Zbiór 1998-III*, *Calvelli i Ciglio p. Włochom* [WI], skarga nr 32967/96, § 48, *ETPC 2002-I*, a także *Fernandes de Oliveira p. Portugalii* [WI], skarga nr 78103/14, § 104, 31 stycznia 2019 r.). W tym kontekście brak jakiejkolwiek bezpośredniej odpowiedzialności państwa za śmierć osoby lub narażenie jej życia na niebezpieczeństwa nie wyklucza możliwości zastosowania art. 2 (zob. *Cavit Tınarlıoğlu p. Turcji*, skarga nr 3648/04, § 61, 2 lutego 2016 r.).

65. Na temat zakresu i charakteru obowiązków władz krajowych wynikających z art. 2 w kontekście ruchu drogowego Trybunał wypowiedział się ostatnio w sprawie *Nicolae Virgiliu Tănase p. Rumunii* ([WI], skarga nr 41720/13, 25 czerwca 2019 r.). Wyjaśnił w szczególności, jak ważne jest wprowadzenie ram prawnych i administracyjnych zapewniających skuteczne zniechęcanie do stwarzania zagrożenia dla prawa do życia (ibid., § 135). W tym względzie należy dodatkowo podkreślić, że w świetle faktu, iż przedmiot i cel Konwencji wymagają interpretowania i stosowania jej postanowień w sposób zapewniający, że jej gwarancje będą praktyczne i skuteczne (zob. m. in. *Öneryıldız p. Turcji* [WI], skarga nr 48939/99, § 69, *ETPC 2004-XII*), z art. 2 wynika wymóg, aby władze krajowe zapewniły skuteczne funkcjonowanie właściwych ram prawnych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego (zob. *Fatih Çakır i Merve Nisa Çakır p.*

*Turcji*, skarga nr 54558/11, § 40, 5 czerwca 2018 r., a także *Marius Alexandru i Marinela Ștefan p. Rumunii*, skarga nr 78643/11, § 99, 24 marca 2020 r.).

66. Trybunał zajmował się już kwestią skutecznego funkcjonowania właściwych ram prawnych w różnych kontekstach na podstawie art. 2. Elementem wspólnym tego orzecznictwa jest stwierdzenie, że obowiązki władz krajowych obejmują przede wszystkim obowiązek wprowadzenia odpowiedniego zestawu środków zapobiegawczych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Oznacza to w pierwszej kolejności obowiązek państwa polegający na przyjęciu i wdrożeniu ram prawnych i administracyjnych, mających na celu zapewnienie skutecznego odstraszania od stwarzania zagrożenia dla prawa do życia. W tym względzie obowiązek regulacyjny państw należy rozumieć szerzej, jako obowiązek zapewnienia skutecznego funkcjonowania tych ram regulacyjnych. Obowiązki regulacyjne obejmują zatem niezbędne środki zapewniające wdrożenie, w tym nadzór i egzekwowanie, przepisów. Podsumowując, pozytywny obowiązek państw wynikający z aspektu materialnego art. 2 obejmuje obowiązek zapewnienia skutecznego funkcjonowania ram regulacyjnych przyjętych w celu ochrony życia (zob. *Kotilainen i Inni p. Finlandii*, skarga nr 62439/12, § 66, 17 września 2020 r. z późn. zm.).

67. Ten pozytywny obowiązek wynikający z art. 2 należy interpretować jako mający zastosowanie do wszelkiej działalności, zarówno publicznej, jak i niepublicznej, w której prawo do życia może być zagrożone. Zatem w kontekście działań, które mogą stanowić zagrożenie dla życia ludzkiego z uwagi na ich nieodzownie niebezpieczny charakter, państwa mają obowiązek podjęcia rozsądnych środków, by – stosownie do konieczności – zapewnić bezpieczeństwo jednostek. W tym względzie należy kłaść szczególny nacisk na przepisy ukierunkowane na szczególne cechy danej działalności, zwłaszcza w odniesieniu do poziomu potencjalnego zagrożenia dla życia ludzkiego. Takie środki regulacyjne muszą regulować kwestię licencjonowania, zakładania, prowadzenia, bezpieczeństwa i nadzoru nad daną działalnością i muszą nakładać na wszystkich zainteresowanych obowiązek podjęcia praktycznych działań w celu zapewnienia skutecznej ochrony obywateli, których życie może być zagrożone ze względu na wpisane w działalność zagrożenia (*ibid.*, § 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

68. W kontekście bezpieczeństwa drogowego Trybunał orzekł, że uczestnictwo w ruchu drogowym stanowi działalność, która potencjalnie może skutkować poważnymi zagrożeniami dla życia ludzkiego. Na przestrzeni lat prowadzenie pojazdów stało się działalnością ściśle regulowaną i podjęto znaczne wysiłki w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponadto bezpieczeństwo drogowe zależy od wielu czynników, w tym od jakości dróg i szkolenia przyszłych kierowców. Chociaż, biorąc pod uwagę zakres obowiązujących przepisów oraz powszechność tej

działalności w życiu codziennym, prowadzenie pojazdu może być obecnie postrzegane przez wiele osób jako czynność, która zwykle nie jest szczególnie niebezpieczna, Trybunał nie traci z pola widzenia faktu, że może to zależeć m.in. od jakości egzekwowania prawa w tym obszarze. Niezależnie od podjętych wysiłków rzeczywistość pozostaje taka, że incydenty drogowe, w tym wypadki samochodowe, zdarzają się i mogą skutkować poważnymi obrażeniami fizycznymi, a nawet utratą życia (zob. *Nicolae Virgiliu Tănase*, cyt. pow., § 146–147).

69. Zatem w kontekście bezpieczeństwa drogowego omówione powyżej obowiązki pozytywne władz krajowych obejmują, po pierwsze, obowiązek wprowadzenia odpowiedniego zestawu środków zapobiegawczych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego i zminimalizowanie liczby wypadków drogowych (zob. *Nicolae Virgiliu Tănase*, cyt. pow., § 135 *in fine*), a po drugie, obowiązek zapewnienia skutecznego funkcjonowania tych środków w praktyce (zob. par. 65–66 pow.).

70. Należy jednak podkreślić, że obowiązek pozytywny należy rozumieć w taki sposób, aby nie nakładać nadmiernego obciążenia na władze, mając na uwadze w szczególności nieprzewidywalność ludzkich zachowań i wybory operacyjne, których należy dokonywać z uwzględnieniem priorytetów i zasobów. Zakres obowiązków pozytywnych w danym kontekście zależy od rodzaju ryzyka i możliwości jego ograniczenia. Jeżeli zatem państwo przyjęło ogólne ramy prawne i ustawodawstwo dostosowane do wymogów ochronnych w danym zakresie, kwestie takie jak błąd w ocenie po stronie konkretnego podmiotu lub zaniedbanie w koordynacji działań pomiędzy specjalistami, czy to publicznymi, czy prywatnymi, nie mogą same w sobie być wystarczające, aby pociągnąć państwo do odpowiedzialności z perspektywy ciążącego na nim obowiązku pozytywnego wynikającego z art. 2 (zob. *Kotilainen i Inni.*, cyt. pow., § 67–68).

(ii) Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie

71. Na wstępie Trybunał stwierdza, że głównym zagadnieniem w niniejszej sprawie jest zarzucane niedostateczne funkcjonowanie odpowiednich ram prawnych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w celu zaradzenia powtarzającym się i nawykowym bezprawnym zachowaniom w ruchu drogowym osoby, która w końcu spowodowała zdarzenie drogowe ze skutkiem śmiertelnym, w którym zginął krewny skarżących. Niniejsza sprawa dotyczy zatem w szczególności zarzutów niedociągnięć we wdrażaniu ram prawnych, co odróżnia ją od innych spraw dotyczących w szczególności pozytywnego materialnego obowiązku wdrożenia prewencyjnych środków operacyjnych w celu ochrony zidentyfikowanej osoby przed inną osobą w przypadku wystąpienia rzeczywistego i bezpośredniego zagrożenia życia, co stanowi odrębny aspekt obowiązków pozytywnych państwa wynikających z art. 2 (zob. *Fernandes de*

*Oliveira*, cyt. pow., § 103, *Nicolae Virgiliu Tănase*, cyt. pow., § 136, a także *Kotilainen i Inni*, cyt. pow., § 69 i § 78).

72. Kwestia, czy państwo nie wywiązało się ze swoich wyżej wspomnianych obowiązków regulacyjnych, wymaga oceny zarzucanych braków w ujęciu konkretnym, a nie abstrakcyjnym. Zadaniem Trybunału nie jest zwykle dokonywanie przeglądu odpowiednich przepisów i praktyki *in abstracto*, ale ocena, czy sposób, w jaki je zastosowano lub wpłynęły na skarżącego lub zmarłego, powodował naruszenie Konwencji. Z tego względu sam fakt, że ramy regulacyjne mogą być wadliwe pod pewnymi względami, nie jest wystarczający sam w sobie, by podnosić zarzut na podstawie art. 2. Należy wykazać, że przepisy te działały na szkodę jednostki (zob. *Fernandes de Oliveira*, cyt. pow., § 107). Co więcej, w świetle znaczenia ochrony przewidzianej w art. 2, Trybunał musi poddać skargę dotyczącą utraty życia jak najdokładniejszej analizie, uwzględniając wszystkie istotne okoliczności sprawy (zob., m. in., *Banel p. Litwie*, skarga nr 14326/11, § 67, 18 czerwca 2013 r.).

73. Trybunał zauważa, że w chorwackich ramach regulacyjnych, właściwych dla niniejszej sprawy, naruszenia bezpieczeństwa ruchu drogowego uznaje się za przestępstwa przeciwko dobru publicznemu, charakteryzujące się wysokim stopniem ogólnego zagrożenia dla społeczeństwa. Za takie zachowanie przewidują one kary zarówno za wykroczenia, jak i przestępstwa, jak również środki prewencyjne w postaci zatrzymania i konfiskaty prawa jazdy, jeśli zachodziło ryzyko ponownego popełnienia czynu przez podejrzanego lub sprawcę. Właściwe przepisy przewidywały także możliwość nałożenia obowiązku poddania leczeniu odwykowemu osób, które popełniły przestępstwo pod zdecydowanym wpływem alkoholu lub środków odurzających. Co więcej, w ustawie o bezpieczeństwie ruchu drogowego przewidziano możliwość unieważnienia prawa jazdy za wielokrotne naruszenia przepisów dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego (zob. par. 40, 43 i 45 powyżej).

74. Zgodnie z rządowym Programem na rzecz bezpieczeństwa drogowego należy zapobiegać zagrożeniom dla życia i integralności fizycznej uczestników ruchu drogowego. Program odwołuje się do kontroli i karania prowadzenia pojazdów pod wpływem alkoholu i przekraczania dopuszczalnej prędkości, jako skutecznych środków zapobiegania zagrożeniom dla życia i integralności fizycznej uczestników ruchu drogowego (zob. par. 47–48 powyżej). Co więcej, w eksperckiej ocenie bezpieczeństwa drogowego w Chorwacji i działania programu podkreślono, że w celu przeciwdziałania wzrostowi liczby wypadków drogowych, konieczne jest m. in. skuteczne karanie za wykroczenia i przestępstwa związane z bezpieczeństwem drogowym (zob. par. 49 powyżej).

75. W związku z tym należy też zauważyć, że w odpowiednich dokumentach ONZ i WHO wskazuje się na konieczność skutecznego wdrażania i egzekwowania przepisów o bezpieczeństwie ruchu drogowego,

jako sposobu na zmniejszenie liczby obrażeń i zgonów na drogach (zob. par. 50–51 powyżej). Ponadto w unijnej deklaracji z Valletty, opierającej się na dokumentach ONZ i WHO, wskazano jazdę pod wpływem alkoholu i nadmierną prędkość jako niektóre z głównych przyczyn zdarzeń drogowych, którym należy zaradzić skutecznym egzekwowaniem przepisów o bezpieczeństwie drogowym (zob. pkt 52–54 powyżej).

76. Trybunał pragnąłby jeszcze dodać, że powszechnie wiadomo, iż samochody i inne pojazdy silnikowe mogą stać się niebezpieczne, w sytuacji gdy są użytkowane w sposób nieodpowiedzialny lub nieostrożny, jak również mogą powodować rozległe szkody publiczne, ponieważ znaczna część społeczeństwa regularnie z nich korzysta. Istnieje zatem istotny powód, by chronić społeczeństwo przed szkodami w ruchu drogowym (zob. par. 68 powyżej). Państwo powinno dążyć do zapobiegania wypadkom drogowym poprzez egzekwowanie przestrzegania właściwych przepisów, stosując odpowiednie środki odstraszające i prewencyjne, aby ograniczyć ryzyko wynikające z niebezpiecznie nieostrożnego lub lekkomyślnego zachowania w ruchu drogowym.

77. Podsumowując, mając na uwadze powyższe, Trybunał uznaje, że istotne krajowe ramy prawne przewidywały odpowiednie środki zapobiegawcze mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego i zminimalizowanie liczby wypadków drogowych. Okaże się dopiero, czy wspomniane ramy regulacyjne skutecznie działały w praktyce (zob. par. 69 powyżej).

78. Krewny skarżących zginął w zdarzeniu drogowym spowodowanym przez D. M., który przejechał przez skrzyżowanie na czerwonym świetle, kierując pojazdem pod wpływem alkoholu, co znacznie ograniczyło jego zdolność do prowadzenia pojazdu (zob. par. 7 i 18–19 powyżej). Właściwe organy uznały takie zachowanie za lekkomyślne kierowanie pojazdem z umyślnym lub lekkomyślnym lekceważeniem bezpieczeństwa innych osób, wykraczającym poza zwykłe spowodowanie wypadku drogowego wskutek niedbalstwa. Innymi słowy, D. M. był świadomy rodzaju ryzyka, z jakim może wiązać się jego zachowanie, a mimo tego je podjął (zob. par. 22 i 38 powyżej).

79. D. M. wielokrotnie naruszał właściwe przepisy o ruchu drogowym, w tym prowadził pod wpływem alkoholu, przekraczał dopuszczalną prędkość i nie stosował się do znaków drogowych. W okresie poprzedzającym zdarzenie, pomiędzy marcem 2000 r. a majem 2012 r., D. M. był trzydzieści dwa razy notowany w rejestrze policyjnym jako sprawca różnych zdarzeń drogowych. Ostatnie skazanie miało miejsce w związku z czynem popełnionym w listopadzie 2010 r. Mimo tego jego prawo jazdy tymczasowo zatrzymano dwukrotnie jedynie na krótki czas: pierwszy raz na trzy miesiące w latach 2001–2002, a następnie w 2006 r. na zaledwie trzy dni. Za inne naruszenia przepisów drogowych karano go niewielkimi grzywnami, pracami społecznymi lub tylko udzielono pouczenia. Ponadto dziesięć

postępowań w sprawach o wykroczenia umorzono ze względu na przedawnienie lub z powodu nieprawidłowości w czynnościach po stronie policji (zob. par. 9 powyżej).

80. Mniej więcej w czasie zdarzenia, w którym krewny skarżących stracił życie, przeciwko D. M. toczyło się postępowanie w sprawie o wykroczenie w związku z prowadzeniem pojazdu w stanie po użyciu alkoholu w październiku 2010 r. W policyjnym mandacie znalazł się nakaz zatrzymania prawa jazdy na okres dziewięciu miesięcy. Nic nie wskazuje na to, aby po zaskarżeniu tego mandatu do sądu ds. wykroczeń, sąd rozważał zatrzymanie prawa jazdy do czasu rozstrzygnięcia sprawy (zob. par. 43 powyżej). Należy przy tym zauważyć, że w wyroku sądu pierwszej instancji wydanym w tym postępowaniu 1 czerwca 2011 r. sąd błędnie ustalił, że D. M. nie był wcześniej karany i dlatego uznał grzywnę za wystarczającą karę, bez zatrzymania prawa jazdy. Po uchyleniu tego wyroku w postępowaniu apelacyjnym postępowanie zakończyło się dopiero w grudniu 2013 r. wydaniem nowego wyroku przez sąd ds. wykroczeń, co nastąpiło po tym, gdy D. M. uiścił już grzywnę (zob. par. 13–15 powyżej).

81. Z uwagi na bogatą pod względem różnych naruszeń przepisów ruchu drogowego kartotekę D. M. organy miały uzasadnione podstawy, by uznać go za osobę działającą w warunkach recydywy. Mimo tego prawo jazdy zatrzymano mu tylko dwa razy na krótki czas w okresie 2001–2002 i w 2006 r. (zob. par. 79 powyżej). W czasie zdarzenia D. M. posiadał zatem ważne prawo jazdy, które uprawniało go do uczestniczenia w ruchu drogowym (zob. par. 8 powyżej). W związku z tym, oznaką braku staranności władz krajowych w reakcji na bezprawne zachowanie D. M., może być postrzegany sposób, w jaki właściwy sąd ds. wykroczeń, ustalił kwestię uprzedniej karalności D. M. za wykroczenia, błędnie stwierdzając, że nie był on karany za takie wykroczenia i w związku z tym nie zachodziła konieczność zatrzymania prawa jazdy (zob. par. 80 powyżej).

82. Inną wyraźną oznaką braków w stosowaniu odpowiednich mechanizmów w celu zareagowania na bezprawne zachowania D. M. jest fakt, że władze krajowe dopuściły do umorzenia dziesięciu postępowań w sprawach o wykroczenia prowadzonych przeciwko niemu ze względu na przedawnienie lub nieprawidłowości proceduralne (por. *Rementin p. Chorwacji*, skarga nr 29525/10, § 99, 11 grudnia 2012 r.). Organy krajowe ciągle nakładały też na D. M. niewielkie grzywny i kary alternatywne, które w sposób oczywisty nie miały żadnego skutku odstrasżającego i nie sprawiły, że zaczął postępować zgodnie z właściwymi przepisami o ruchu drogowym.

83. Chociaż organy krajowe zastosowały wobec D. M. pewne środki, nie przyjęły kompleksowego i zintegrowanego podejścia w stosowaniu skutecznych środków odstrasżających i prewencyjnych, aby ukrócić ciągle poważne naruszanie przez niego przepisów o ruchu drogowym. Takie podejście wymagałoby podjęcia kroków, których głównym zadaniem byłoby ograniczenie czynników ryzyka dla bezpieczeństwa ruchu drogowego

poprzez, przykładowo, anulowanie jego prawa jazdy lub zatrzymanie go na dłuższy czas, nałożenie obowiązku przejścia ponownie szkolenia dla kierowców, leczenie odwykowe, a w stosownych przypadkach nałożenie poważniejszych i bardziej odstraszaających kar za jego zachowanie. Zastosowanie takich środków byłoby zgodne z mechanizmami wprowadzonymi we właściwych krajowych ramach regulacyjnych i wspomnianymi wcześniej standardami zatwierdzonymi przez Rząd w jego Programie bezpieczeństwa drogowego, a także standardami określonymi w odpowiednich dokumentach międzynarodowych, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego i zminimalizowanie liczby wypadków drogowych (zob. par. 73–76 powyżej).

84. Uporczywe bezprawne zachowanie D. M. i naruszanie przepisów o bezpieczeństwie ruchu drogowego ostatecznie doprowadziło do spowodowania wypadku drogowego ze skutkiem śmiertelnym, w którym zginął krewny skarżących. Chociaż Trybunał nie może spekulować, czy sprawy potoczyłyby się inaczej, gdyby władze działały w inny sposób i zapewniły skuteczne wdrażanie w praktyce właściwych ram regulacyjnych w reakcji na wielokrotne bezprawne zachowanie D. M., to odpowiednie badanie na gruncie art. 2 nie może wymagać wykazania, że do śmierci nie doszłoby „gdyby nie” niedopatrzenie lub zaniechanie po stronie władz (zob. odpowiednio *Bljakaj i Inni p. Chorwacji*, skarga nr 74448/12, § 124, 18 września 2014 r.). Istotne i wystarczające do pociągnięcia państwa do odpowiedzialności na podstawie art. 2 jest raczej wykazanie, że niedociągnięcia w funkcjonowaniu właściwych ram prawnych działały na szkodę jednostki (zob. par. 72 powyżej).

85. W związku z tym Trybunał pragnie podkreślić, że jego zadaniem nie jest ustalanie, w jaki sposób konkretne środki krajowego porządku prawnego powinny być stosowane w praktyce w odniesieniu do powtarzających się bezprawnych zachowań D. M. w ruchu drogowym, które ostatecznie doprowadziły do śmierci krewnego skarżących. Dla Trybunału wystarczające jest stwierdzenie, że wspomniane powyżej wielokrotne zaniedbania władz krajowych na różnych szczeblach co do podjęcia odpowiednich środków przeciwko ciągłemu bezprawnemu zachowaniu D. M., a przez to niezapewnienie skutecznego funkcjonowania w praktyce środków zapobiegawczych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego i zminimalizowanie liczby wypadków drogowych, wykaczały poza jedynie niedbałą koordynację lub zaniedbanie: w związku z tym pociągały za sobą odpowiedzialność państwa w świetle obowiązku pozytywnego ciążącego na nim na podstawie art. 2 (zob. par. 69–70 powyżej).

86. Trybunał uznaje zatem, że doszło do naruszenia art. 2 Konwencji w jego aspekcie materialnym (obowiązki pozytywne).

**(b) Aspekt proceduralny art. 2**

*(i) Zasady ogólne*

87. Obowiązki pozytywne z art. 2 obejmują również pozytywny obowiązek proceduralny zapewnienia skutecznego niezawisłego systemu sądowego na potrzeby reagowania na naruszenia przepisów o bezpieczeństwie ruchu drogowego stanowiące zagrożenie dla prawa do życia. Taki system może się różnić zależnie od okoliczności. Powinien on jednak umożliwiać szybkie ustalenie okoliczności faktycznych, pociągnięcie do odpowiedzialności winnych i zapewnienie ofierze stosownego zadośćuczynienia (zob. *Nicolae Virgiliu Tănase*, cyt. pow., § 137 i § 157 i przytoczone tam orzecznictwo).

88. Ten obowiązek proceduralny nie jest uzależniony od tego, czy państwo ostatecznie zostanie uznane za odpowiedzialne za śmierć w świetle aspektu materialnego, ale stanowi obowiązek odrębny i autonomiczny (zob. *Šilih p. Słowenii* [WI], skarga nr 71463/01, § 156 i § 159, 9 kwietnia 2009 r.). Obejmuje on w szczególności obowiązek przeprowadzenia skutecznego oficjalnego śledztwa w przypadku, gdy jednostki zostały zabite w wyniku użycia siły, ale może obejmować wypadki, zwłaszcza wypadki drogowe (zob. *Nicolae Virgiliu Tănase*, cyt. pow., § 138 i przytoczone tam orzecznictwo). W związku z tym, w sprawie *Nicolae Virgiliu Tănase* (§ 158–171), Trybunał określił następujące zasady:

(i) forma śledztwa, którego wymóg wynika z tego obowiązku różni się w zależności od charakteru ingerencji w prawo do życia. Artykuł 2 może, a w pewnych okolicznościach musi, obejmować zastosowanie prawa karnego. Na przykład jeżeli śmierć została spowodowana umyślnie, śledztwo prowadzone na podstawie prawa karnego jest na ogół konieczne;

(ii) w sprawach dotyczących nieumyślnego spowodowania śmierci wymóg posiadania skutecznego systemu sądowego zostanie spełniony, jeśli system prawny ofiarom (lub ich najbliższym) środek odwoławczy przed sądem cywilnym, samodzielny lub wspólnie ze środkiem odwoławczym przed sądem karnym, umożliwiając ustalenie odpowiedzialności i uzyskanie odpowiedniego zadośćuczynienia cywilnego;

(iii) jednakże nawet w przypadkach nieumyślnych ingerencji w prawo do życia lub integralność fizyczną mogą istnieć wyjątkowe okoliczności, w których do wypełnienia obowiązku proceduralnego wynikającego z art. 2 konieczne jest skuteczne śledztwo prowadzone na podstawie prawa karnego. Takie okoliczności mogą na przykład wystąpić w przypadku zarzucanego dobrowolnego i lekkomyślnego lekceważenia przez osobę prywatną jej obowiązków prawnych wynikających z odpowiednich przepisów;

(iv) w sytuacji, w której konieczne jest przeprowadzenie śledztwa na podstawie prawa karnego, rodzaj śledztwa, który pozwoli osiągnąć cele polegające na zapewnieniu skutecznego wdrożenia przepisów krajowych chroniących prawo do życia i pociągnięciu osób odpowiedzialnych do

odpowiedzialności, może się różnić w zależności od okoliczności. Obowiązek proceduralny nie będzie w żadnym przypadku spełniony, jeżeli ochrona zapewniona przez prawo krajowe istnieje tylko w teorii: przede wszystkim musi ona skutecznie działać również w praktyce. Nie jest to obowiązek rezultatu, ale jedynie środków. W związku z tym sam fakt, że postępowanie zakończyło się niekorzystnie dla ofiary (lub osoby bliskiej), nie oznacza sam w sobie, że pozwane państwo uchybiło swoim obowiązkom pozytywnym wynikającym z art. 2 Konwencji;

(v) zgodność z wymogiem proceduralnym wynikającym z art. 2 ocenia się na podstawie kilku zasadniczych parametrów, takich jak adekwatność, dokładność, rozsądna szybkość, niezależność, skuteczne uczestnictwo ofiary i wystarczająca kontrola publiczna. Są to kryteria, które zastosowane łącznie, pozwalają ocenić stopień skuteczności śledztwa. Wszelkie kwestie należy oceniać właśnie w odniesieniu do tego celu, jakim jest skuteczność śledztwa.

89. Jeżeli chodzi o uczestnictwo ofiary (lub osoby bliskiej) w postępowaniu, Trybunał przypomina w szczególności, że rodzinie ofiary należy zapewnić dostęp do śledztwa w zakresie koniecznym do zabezpieczenia jej uzasadnionego interesu. Ponadto z art. 2 nie wynika obowiązek uwzględniania przez organy śledcze każdego wniosku o konkretną czynność śledczą złożonego przez krewnego w toku śledztwa (zob. *Giuliani i Gaggio p. Włochom* [WI], skarga nr 23458/02, § 303–304, ETPC 2011 (fragmenty)).

90. Wymogi proceduralne z art. 2 wykraczają poza etap oficjalnego śledztwa. Gdy oficjalne śledztwo prowadzi do wszczęcia postępowania przed sądami krajowymi, całość postępowania, w tym etap procesowy, muszą czynić zadość wymogom pozytywnego obowiązku ochrony prawa do życia w drodze ustawy (zob. m. in. *Öneryıldız p. Turcji* [WI], skarga nr 48939/99, § 95, ETPC 2004-XII i *Bajić*, cyt. pow., § 89). Sądy krajowe nie powinny w tym względzie w żadnych okolicznościach dopuszczać, by przestępstwa zagrażające życiu pozostały bezkarne. Zadanie Trybunału polega zatem na przeanalizowaniu, czy i w jakim stopniu można uznać, że sądy, rozpoznając sprawę, poddały ją uważnej analizie wymaganej art. 2 Konwencji, tak aby nie podważać odstraszającego efektu wywołanego przez system sądownictwa i aby nie doszło do umniejszenia istotnej roli, jaką ów system ma odgrywać w zapobieganiu naruszeniom prawa do życia (zob. przykładowo *Armani Da Silva p. Zjednoczonemu Królestwu* [WI], skarga nr 5878/08, § 239, ETPC 2016 i przytoczone tam orzecznictwo).

91. Ponadto Trybunał dokonał wykładni art. 2 Konwencji, jako nakładającego na państwa obowiązek egzekwowania prawomocnych wyroków bez zbędnej zwłoki. Wynika to z założenia, że wykonanie kary wymierzonej w kontekście prawa do życia musi być postrzegane jako nieodłączna część proceduralnego obowiązku państwa na gruncie art. 2 (zob. *Kitanovska Stanojkovic i Inni p. byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii*, skarga nr 2319/14, § 32, 13 października 2016 r., *Minneker*

*i Engrand p. Belgii* (dec.), skarga nr 45870/12, § 26, 7 lutego 2017 r., a także *Makuchyan i Minasyan p. Azerbejdżanowi i Węgrom*, skarga nr 17247/13, § 50, 26 maja 2020 r.).

(ii) *Zastosowanie tych zasad w niniejszej sprawie*

92. Jak już wspomniano, władze krajowe uznały zachowanie D. M., które doprowadziło do zdarzenia drogowego skutkującego śmiercią krewnego skarżących, za zachowanie obejmujące lekkomyślność w kierowaniu pojazdem przy umyślnym lub lekkomyślnym lekceważeniu bezpieczeństwa innych osób i przepisów o ruchu drogowym, wykraczającą poza zwykłe niedbalstwo skutkujące wypadkiem drogowym (zob. par. 78 powyżej). Zgodnie z krajowymi ramami prawnymi tego rodzaju zachowanie uznaje się za umyślne przestępstwo spowodowania wypadku drogowego ze skutkiem śmiertelnym, co uzasadnia zastosowanie prawa karnego i wymierzenie kary pozbawienia wolności (zob. par. 38–39 powyżej). Rząd nie twierdził, że sprawę można by prowadzić skutecznie inaczej niż w ramach postępowania karnego.

93. Niniejsza sprawa różni się zatem od spraw dotyczących spowodowania śmierci w wypadkach drogowych wiążących się ze zwykłym niedbalstwem, w których to sytuacjach za adekwatne i wystarczające można by uznać środki prawne przewidziane w prawie cywilnym (zob. par. 88 pkt (ii) powyżej). Niniejsza sprawa dotyczy raczej sytuacji, w której – jak wyjaśniono w orzecznictwie Trybunału – konieczne było odwołanie się do mechanizmów dostępnych w ramach prawa karnego (zob. par. 88 pkt (iii) powyżej).

94. Trybunał zauważa, że niezwłocznie po zdarzeniu policja przeprowadziła czynności na miejscu zdarzenia (zob. par. 8 powyżej). Prokuratura Rejonowa niezwłocznie wszczęła śledztwo, w toku którego przesłuchano wielu świadków i zlecono sporządzenie opinii przez biegłych (zob. par. 16–19 powyżej). Na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w toku postępowania przygotowawczego prokuratura w dniu 31 lipca 2012 r. skierowała do Sądu Rejonowego akt oskarżenia przeciwko D. M., zarzucając mu spowodowanie wypadku drogowego ze skutkiem śmiertelnym. Sąd pierwszej instancji wydał wyrok w grudniu 2012 r., a Sąd Okręgowy utrzymał go w mocy wyrokiem z maja 2013 r. (zob. par. 22, 26 i 29 powyżej). Ponadto skarżącym zapewniono w wystarczającym stopniu możliwość uczestnictwa w postępowaniu i przedstawienia argumentów w sprawie (zob. par. 21 i 28 powyżej).

95. W tych okolicznościach Trybunał nie może uznać, że władze nie podjęły poważnej próby ustalenia przebiegu zdarzeń. Co więcej, Trybunał nie dostrzega żadnych uchybień w sposobie prowadzenia poszczególnych czynności po zdarzeniu ani w sposobie uczestnictwa skarżących w postępowaniu, które mogłyby stanowić podstawę do zakwestionowania faktu dopełnienia przez władze krajowe obowiązku proceduralnego z art. 2. Należy

też zauważyć, że podnoszony przez skarżących zarzut braku obiektywizmu niektórych sędziów jest bezpodstawny i nieuzasadniony.

96. Rozpatrywana sprawa, jak zauważyli skarżący, dotyczy jednak także nieadekwatności kary wymierzonej D. M. za spowodowanie śmierci krewnego skarżących i opóźnienia w jej wykonaniu.

97. W tym względzie nie jest zadaniem Trybunału ocena, czy sądy krajowe prawidłowo zastosowały krajowe prawo karne: zagadnieniem istotnym w niniejszym postępowaniu nie jest odpowiedzialność karna jednostki, ale odpowiedzialność państwa na mocy Konwencji. Nie istnieje również bezwzględny obowiązek nakazujący, aby wszystkie przypadki ścigania przestępstw prowadziły do skazania lub do wymierzenia konkretnej kary. Trybunał musi przyznać sądom krajowym znaczną swobodę w wyborze odpowiednich środków, zachowując jednocześnie pewne uprawnienia kontrolne i prawo do interwencji w przypadkach ewidentnej niewspółmierności wagi czynu i wymierzonej kary (zob. *A. p. Chorwacji*, skarga nr 55164/08, § 66, 14 października 2010 r. i przytoczone tam orzecznictwo, zob. również *Armani Da Silva*, cyt. pow., § 238).

98. Trybunał zauważa, że Kodeks karny dał sądom krajowym możliwość wymierzenia kary pozbawienia wolności od trzech do dziesięciu lat (zob. par. 38 powyżej). Sąd Rejonowy postanowił jednak skorzystać z przewidzianej właściwym prawem krajowym możliwości orzeczenia kary poniżej przewidzianego ustawą minimum (zob. par. 41 powyżej) i wymierzył mu karę dwóch lat pozbawienia wolności. Ostatecznie D. M. został zwolniony warunkowo po odbyciu około czternastu miesięcy przewidzianej wyrokiem kary (zob. par. 32–33 powyżej).

99. Nie zamierzając ingerować w dobór przez sądy krajowe środków karnych stosowanych wobec D. M. ani oceniać ich proporcjonalności względem popełnionego czynu, Trybunał nie może nie zauważyć, że Sąd Rejonowy przy dokonywaniu oceny, choć wziął pod uwagę fakt, że D. M. nie był uprzednio karany (zob. par. 27 powyżej), nie odniósł się do faktu, że – jak wynika z dostępnego rejestru – D. M. był kilkakrotnie karany grzywną w postępowaniach w sprawie o wykroczenia (zob. par. 10 powyżej). Co więcej, Trybunał pozwala sobie zauważyć, że stwierdzenie przez Sąd Rejonowy, że przed popełnieniem analizowanego czynu zachowanie D. M. było zgodne z prawem, stoi w jaskrawej sprzeczności z jego wcześniejszym zachowaniem jako kierowcy (zob. par. 9–15 powyżej). W tych okolicznościach złagodzenie kary D. M. poniżej ustawowego minimum nie wydaje się być rozwiązaniem zastosowanym po dokładnym zbadaniu wszystkich istotnych kwestii związanych ze sprawą.

100. Należy ponadto zauważyć, że odpowiednie przepisy prawa krajowego stanowiły, iż wykonanie kary pozbawienia wolności należy przeprowadzać szybko, a egzekucja wyroku może być odroczone wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach (zob. par. 46 powyżej). Biorąc pod uwagę okoliczności faktyczne sprawy, nie jest do końca jasne, dlaczego wykonanie

kary wymierzonej D. M. nastąpiło z rocznym opóźnieniem po uprawomocnieniu się wyroku (por. *in contrario Zoltai p. Węgrom i Irlandii* (dec.), skarga nr 61946/12, § 31–32, 29 września 2015 r.). W związku z tym Trybunał zauważa w szczególności, że skarżący musieli kilka razy wnosić skargi w związku z niewykonaniem kary pozbawienia wolności wobec D. M. (zob. par. 31 powyżej).

101. W tych okolicznościach nie można uznać, że władze krajowe wykazały się wymaganą starannością w wykonaniu kary pozbawienia wolności wobec D. M.. Roczne opóźnienia, o którym mowa powyżej, nie można uznać za uzasadnione. Takie nieuzasadnione opóźnienie w wykonaniu wyroku wydanego wobec D. M. nie było zatem zgodne z wynikającym z art. 2 obowiązkiem państwa wykonywanie prawomocnych wyroków sądów karnych bez zbędnej zwłoki (zob. par. 91 powyżej).

102. Mając na uwadze powyższe rozważania, chociaż Trybunał uważa, że każde ze stwierdzonych uchybień w reakcji władz krajowych na bezprawne zachowanie D. M. niekoniecznie musi - rozpatrywane odrębnie i samo w sobie - poddawać w wątpliwość przestrzeganie przez władze krajowe ich obowiązków z art. 2, to uznaje, że uwzględniane łącznie, uchybienia te sugerują, iż krajowe ramy regulacyjne dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego, wdrożone w niniejszej sprawie, okazały się dalekie od rygorystycznych, a ich skutek odstraszaający, pozwalający zapewnić skuteczne zapobieganie bezprawnym zachowaniom, takim jak stanowiące przedmiot zarzutów skarżących, był niewielki. Co więcej, nie można stwierdzić, by tego rodzaju postępowanie władz krajowych było w stanie zapewnić zaufanie publiczne w kwestii przestrzegania przez władze zasady praworządności i ich zdolności do zapobiegania wrażeniu, że tolerują czyny bezprawne.

103. Trybunał uznaje zatem, że doszło do naruszenia art. 2 Konwencji w jego aspekcie proceduralnym.

## II. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

104. Artykuł 41 Konwencji stanowi:

„Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów, oraz jeżeli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi taka potrzeba, o przyznaniu słusznego zadośćuczynienia pokrzywdzonej stronie”.

### A. Szkoda

105. Skarżący zażądali kwoty 15 000 euro (EUR) każdy tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową.

106. Rząd uznał roszczenie skarżących za nadmierne i nieuzasadnione.

107. Mając na uwadze wszystkie okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał zgodził się, że skarżący doznali szkody niemajątkowej, której nie można zrekompensować przez samo jedynie stwierdzenie naruszenia. Dokonując oceny na podstawie zasady słuszności, Trybunał przyznaje na rzecz skarżących łączną kwotę 26 000 EUR tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową, powiększoną o wszelkie podatki należne od tej kwoty.

### **B. Koszty i wydatki**

108. Skarżący wnieśli również o zasądzenie kwoty 34 375 kun chorwackich tytułem zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w postępowaniu przed Trybunałem.

109. Rząd uznał roszczenie skarżących za nadmierne i nieuzasadnione.

110. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału skarżącemu przysługuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków jedynie w takim zakresie, w jakim zostanie wykazane, że zostały one rzeczywiście i koniecznie poniesione i były uzasadnione co do kwoty. W niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę dokumenty znajdujące się w jego posiadaniu oraz powyższe kryteria, Trybunał uważa, że zasadne jest przyznanie kwoty 4 540 EUR, powiększonej o wszelkie podatki należne od tej kwoty, na pokrycie kosztów postępowania przed Trybunałem.

### **C. Odsetki za zwłokę**

111. Trybunał za słuszne uznaje oparcie wysokości odsetek za zwłokę na marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe.

## **Z TYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ**

1. *uznaje*, jednogłośnie, skargę za dopuszczalną;
2. *orzeka*, sześcioma głosami do jednego, że doszło do naruszenia art. 2 Konwencji w jego aspekcie materialnym (obowiązki pozytywne);
3. *orzeka*, sześcioma głosami do jednego, że doszło do naruszenia art. 2 Konwencji w jego aspekcie proceduralnym;
4. *orzeka*, sześcioma głosami do jednego,
  - (a) że pozwane państwo winno, w terminie trzech miesięcy od daty, w której niniejszy wyrok stanie się ostateczny zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, uiścić na rzecz skarżących następujące kwoty, przeliczone na

WYROK SMILJANIĆ przeciwko CHORWACJI

walutę pozwanego państwa według kursu obowiązującego w dniu płatności:

(i) 26 000 EUR (dwadzieścia sześć tysięcy euro) łącznie, plus wszelkie należne podatki, tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową;

(ii) 4 540 EUR (cztery tysiące pięćset czterdzieści euro) łącznie, plus wszelkie należne od skarżących podatki, tytułem poniesionych kosztów i wydatków;

b) że od upływu wyżej wskazanego terminu trzech miesięcy aż do momentu uregulowania należności, należne będą odsetki zwykłe od określonej powyżej kwoty, naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;

5. *oddala*, jednogłośnie, pozostałą część roszczenia skarżących dotyczącego słusznego zadośćuczynienia.

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono pisemnie 25 marca 2021 r., zgodnie z Regułą 77 § 2 i §3 Regulaminu Trybunału.

Renata Degener  
Kancierz

Krzysztof Wojtyczek  
Przewodniczący

Zgodnie z art. 45 ust. 2 Konwencji oraz Regułą 74 § 2 Regulaminu Trybunału, do niniejszego wyroku dołączono opinię odrębną sędziego Krzysztofa Wojtyczka.

K.W.O  
R.D

## ROZBIEŻNA OPINIA SĘDZIEGO WOJTYCZKA

1. Z całym szacunkiem, nie zgadzam się z opinią większości, że pozwane państwo naruszyło prawa skarżącego wynikające z Konwencji.

Niniejsza sprawa wprowadza do orzecznictwa ważne *novum*: większość stwierdziła naruszenie praw skarżącego wynikających z Konwencji na tej podstawie, że pozwane państwo nie zastosowało prewencyjnych ograniczeń innych praw wynikających z Konwencji wobec indywidualnie zidentyfikowanej osoby (D. M.), która nie była „pod opieką władz”. Wyrok pomija reguły interpretacyjne określone w orzecznictwie Trybunału. Rodzi to szereg pytań natury proceduralnej. Ponadto odrzuca on wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Nicolae Virgiliu Tănase p. Rumunii* ([WI], skarga nr 41720/13, 25 czerwca 2019 r.).

### 1. Wykładnia Konwencji

2. Rządy prawa nie są możliwe bez wystarczająco spójnego i kompletnego systemu jasnych i precyzyjnych metazasad. Zgodnie z zasadami rządów prawa na szczeblu międzynarodowym ocena każdej sprawy międzynarodowej rodzącej wątpliwości interpretacyjne powinna zacząć się od zidentyfikowania odpowiednich zasad wykładni traktatu, a rozstrzygnięcie sądowe powinno uzasadniać wybory interpretacyjne zgodnie z mającymi zastosowanie dyrektywami interpretacyjnymi.

Niniejsza sprawa rodzi poważne pytania, dotyczące interpretacji Konwencji. Dotyczą one zarówno postępowania przed Trybunałem, jak i treści przedmiotowych praw. Trybunał sformułował dyrektywy wykładni Konwencji m. in. w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság p. Węgrom* [WI], skarga nr 18030/11, § 118–125, 8 listopada 2016 r., a także streścił je ostatnio w sprawie *Słowenia p. Chorwacji*, (dec.) [WI], skarga nr 54155/16, § 60, 18 listopada 2020 r.). Warto zauważyć, że – co do zasady – Trybunał, zajmując się nowymi zagadnieniami interpretacyjnymi, bardzo rzadko odwołuje się do swoich własnych wyroków i decyzji, w których określono zasady wykładni Konwencji. Odwołuje się natomiast do własnych wyroków i decyzji dotyczących kwestii materialnoprawnych. Wypowiedzi w przedmiocie metazasad prawnych nie są traktowane z równą powagą. To wybiórcze podejście („*cherry – picking*”) do istniejącego orzecznictwa trudno wyjaśnić w kategoriach prawnych. W każdym razie, dyrektywy interpretacyjne zawarte we wcześniejszym orzecznictwie, nie są zazwyczaj traktowane przez Trybunał jako wytyczne w przyszłych sprawach. Nie tylko Wielka Izba, ale i Izby zdają się sądzić, że mają pełną swobodę, w milczącym odrzucaniu tych dyrektyw. W rezultacie zestaw metazasad w ramach mechanizmu Konwencji nie stanowi systemu, ale raczej pozostaje bric-à-brac (por. tytuł następującego artykułu: J. Combacau, “Le droit

international: bric-à-brac ou système ?”, *Archives de philosophie du droit*, vol. 31 (1986), s. 85–105) lub zestawem narzędzi dla majsterkowiczów.

3. Następnie pragnę przypomnieć w tym miejscu opinię wyrażoną przez sędziego Pejchala i mnie w naszej rozbieżnej opinii do wyroku w sprawie *Ćwik p. Polsce* (skarga nr 31454/10, 5 listopada 2020 r.):

„Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie może być stosowana w próżni prawnej, lecz musi być interpretowana i stosowana w kontekście innych źródeł prawa, do których należą m.in. odpowiednie traktaty międzynarodowe między Wysokimi Układającymi się Stronami, zwyczajowe prawo międzynarodowe oraz powszechnie uznane zasady ogólne prawa (zob. źródła prawa międzynarodowego wymienione w art. 39 ust. 1 lit. a–c Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS)). Przy dokonywaniu wykładni należy również odpowiednio uwzględnić – w szczególności – orzeczenia sądów międzynarodowych i krajowych oraz opinie najznakomitszych znawców prawa publicznego różnych narodów, jako środek pomocniczy do ustalania norm prawnych (zob. art. 39 ust. 1 lit. d Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości). Odpowiednie źródła mogą ponadto obejmować prawnie wiążące rezolucje organizacji międzynarodowych, a także instrumenty „prawa miękkiego”, poczynając od Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, która jest wyraźnie wymieniona w preambule do Konwencji”.

Trybunał powinien należycie uwzględnić m. in. *powszechnie uznane zasady ogólne prawa*. Biorąc pod uwagę fakt, że uregulowanie postępowania w Konwencji i Regulaminie Trybunału nie jest kompletne i pozostawia wiele istotnych kwestii proceduralnych bez odpowiedzi, zasady ogólne prawa mają szczególne znaczenie dla prowadzenia postępowań przed Trybunałem. Do zasad tych należy m. in. prawo do bycia wysłuchanym, zasada równości stron i zasada powagi rzeczy osądzonej (w tych kwestiach zob. przykładowo C. Brown, *A Common Law of International Adjudication*, Oxford, Oxford University Press, 2007, s. 53–55). Zasady ogólne rzetelnego postępowania (rzetelnego procesu sądowego) powinny stanowić dla Trybunału punkt odniesienia przy wykładni szczegółowych postanowień proceduralnych i - jeżeli zachodzi taka konieczność - pomóc w wypełnieniu luk w prawie.

4. W niniejszej sprawie Trybunał rozstrzyga o znaczeniu postanowień Konwencji, pomijając fakt, że istnieją zasady dokonywania wykładni traktatów i są one wiążące dla Trybunału. W odniesieniu do kwestii proceduralnych Trybunał pomija istotne źródło prawa, a mianowicie powszechnie uznane zasady rzetelnego postępowania sądowego. W kwestiach materialnoprawnych powołuje się on (zob. par. 50-54, 75 i 83 wyroku) na dokumenty programowe i inne dokumenty pochodzące od Organizacji Narodów Zjednoczonych (dokument z 2010 r.), Unii Europejskiej (dokumenty z lat 2010 i 2017) oraz Światowej Organizacji Zdrowia (dokument z 2015 r. opublikowany w październiku 2015 r.), jak gdyby nie istniały twarde argumenty prawne wynikające z obowiązujących zasad dokonywania wykładni, skodyfikowane w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, a przedstawione przez Trybunał w ujęciu kontekstowym w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság* (cyt. pow.). Dokumenty programowe

ONZ, UE i WHO nie są nawet instrumentami „prawa miękkiego”, ponieważ nie są częścią późniejszej praktyki Stron w ramach Konwencji i nie wydają się istotne dla celów wykładni Konwencji. Tymczasem większość nie tylko powołuje się na te dokumenty, ale również bierze je pod uwagę – w części wyводу zatytułowanej „Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie” – rozstrzygając o dokładnym zakresie obowiązków Wysokich Układających się Stron i przekształca je w sposób dorozumiany w – szczególne – źródło prawa międzynarodowego (zob. par. 75 i 83 wyroku).

5. Chociaż istotne okoliczności związane z aspektem proceduralnym art. 2 obejmują okres od 7 lipca 2012 r. do 31 lipca 2015 r., pytanie, na jakie należy odpowiedzieć analizując aspekt materialny art. 2 w niniejszej sprawie, brzmi: czy pozwane państwo dopuściło się czynów zabronionych (lub zaniechań) uznawanych za takie międzynarodowo, co spowodowało naruszenie Konwencji – w rozumieniu obowiązującym w czasie istotnym dla sprawy – w okresie zakończonym 7 lipca 2012 r. Dlaczego dokumenty opublikowane w październiku 2015 r. i w 2017 r. mają znaczenie dla ustalenia zakresu obowiązków materialnoprawnych pozwanego państwa w okresie zakończonym 7 lipca 2012 r.? Co więcej, dlaczego polityka UE miałaby mieć znaczenie dla wykładni traktatu, którego stronami są również państwa niebędące członkami UE?. Dlaczego wspomniany dokument UE z 2010 r. jest istotny, skoro Chorwacja dołączyła do Unii Europejskiej dopiero 1 lipca 2013 r.?

## 2. Kwestia rzetelnego postępowania

6. Większość, dokonując oceny sprawy, postanowiła skoncentrować się na niebezpieczeństwie D. M. i zagrożeniu, jakie stwarzał dla innych osób. Już na etapie komunikacji skargi Trybunał zwrócił się z następującym wnioskiem:

„Rząd jest proszony o przedłożenie dwóch kopii odpowiednich dokumentów dotyczących sprawy skarżących. W szczególności Trybunał zwraca się o przedstawienie informacji na temat zastosowanych środków i rozstrzygnięć w odpowiednich postępowaniach dotyczących trzydziestu pięciu wykroczeń drogowych, które widnieją w rejestrze policyjnym D. M.”.

Uzasadnienie poświęca osiem paragrafów (par. 78–85) na analizę zachowania D. M. i ocenę zagrożenia, które stwarzał. Ponadto wyrażono pogląd, że władze nie „podjęły odpowiednich środków w reakcji na ciągle bezprawne zachowanie D. M.” (par. 85). Większość opowiada się w szczególności za następującymi ograniczeniami praw D. M. (par. 83).

„Chociaż władze krajowe zastosowały wobec D. M. pewne środki, nie przyjęły one kompleksowego i zintegrowanego podejścia polegającego na zastosowaniu skutecznych środków odstraszających i prewencyjnych, aby ukrócić to ciągle poważne naruszanie przepisów o ruchu drogowym. Takie podejście wymagałoby podjęcia kroków, których głównym zadaniem byłoby ograniczenie czynników ryzyka dla bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez, przykładowo, anulowanie prawa jazdy lub

zatrzymanie go na dłuższy czas, nałożenie obowiązku przejścia ponownie szkolenia dla kierowców, leczenie odwykowe, a w stosownych przypadkach nałożenie surowszych i bardziej odstrasżających sankcji za jego zachowanie”.

Podejście przyjęte przez większość w centrum stawia kwestię, czy pozwane państwo wystarczająco ograniczyło prawa D. M. Rzeczą nietypową dla wyroku Trybunału jest, by w taki sposób wyróżniano konkretną osobę jako stwarzającą zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Sprawa skarżących przekształciła się w sprawę D. M.

7. W wyroku podniesiono również kwestię dotyczącą jego wykonania. Zgodnie z art. 30 Artykułów o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne (o których mowa m. in. w wyroku *Igar Mammadov p. Azerbejdżanowi* (postępowanie w przedmiocie naruszenia) [WI], skarga nr 15172/13, 29 maja 2019 r., § 84, a także § 162) państwo odpowiedzialne za czyn międzynarodowo bezprawny ma obowiązek zaprzestać takiego czynu, jeśli ma on charakter ciągły, a także złożyć odpowiednie zapewnienia i gwarancje jego niepowtarzania, jeśli wymagają tego okoliczności. Reguła 6 § 2 lit. b Reguł Komitetu Ministrów dotyczących nadzoru nad wykonywaniem wyroków i warunków ugód wymaga badania przez Komitet Ministrów, między innymi, czy zastosowano środki indywidualne, aby zapewnić ustanie naruszenia i czy przyjęto środki ogólne w celu zapobieżenia kolejnym naruszeniom podobnym do stwierdzonych lub położenia kresu naruszeniom o charakterze ciągłym. Te postanowienia można postrzegać jako obowiązek ukrócenia sytuacji, w której D. M. stwarza w sposób ciągły zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego (por. w szczególności par. 83 i 85 uzasadnienia, gdzie podkreślono ciągły charakter sytuacji). Niezależne od podejścia ostatecznie przyjętego przez Komitet Ministrów na etapie wykonania, wyrok stwierdzający, że pozwane państwo nie ograniczyło praw D.M., będzie skłaniał władze do uważnego analizowania zachowania D. M. w przyszłości, przez co trudno będzie mu uniknąć wzmożonej czujności różnych organów krajowych. Wyrok Trybunału ustala fakty i formułuje zalecenia w odniesieniu do D. M., które mogą być istotne w przyszłych postępowaniach na szczeblu krajowym. Bez wątplenia wyrok Trybunału ma istotny wpływ na prawa i interesy D. M.

8. Z jednej z najważniejszych zasad rzetelnego postępowania wynika wymóg, by w sytuacji podejmowania decyzji wpływającej na prawa lub chronione prawem interesy danej osoby, osoba ta lub strona została uprzednio wysłuchana. *Qui statuit aliquid parte inaudita altera, aequum licet statuerit, haud aequus fuit* (Seneka, *Medea*; por. moja opinia odrębna do wyroku w sprawie *Bochan p. Ukrainie* (nr 2) [WI], skarga nr 22251/08, ETPC 2015, pkt 7). Jak stwierdzono powyżej, prawo do bycia wysłuchanym stanowi powszechnie uznawaną zasadę ogólną prawa. Stanowi ono również element praworządności na szczeblu międzynarodowym.

Tymczasem Trybunał nie okazał poszanowania dla prawa D.M. do bycia wysłuchanym. Istnieje oczywiście wiele możliwych kontrargumentów.

Można podnosić, że zakres sprawy zawisłej przed Trybunałem technicznie ogranicza się do sporu między skarżącym a pozwanym państwem i nie obejmuje ani sporu między skarżącym a D. M., ani sporu między D. M. a pozwanym państwem. Sprawa D. M. została zreferowana przez pozwanego Rząd i do jego stanowiska nie można dodać nic rozsądnego. Że sprawa D. M. jest nie do obrony. Że wszystkie istotne okoliczności sprawy są w każdym razie oczywiste i zostały ustalone ponad wszelką wątpliwość. Że wyroki Trybunału nie mają żadnego skutku bezpośredniego i istnieje bardzo szeroki margines uznania na etapie wykonania, w związku z czym D. M. będzie nadal mógł bronić się, w razie konieczności, na tym kolejnym etapie. Że zgodnie z art. 36 Konwencji Trybunał nie ma obowiązku wzywać do przedkładania uwag prywatnych osób trzecich, nawet jeżeli mają one oczywisty interes w wyniku postępowania przed Trybunałem.

W mojej ocenie prawo do bycia wysłuchanym jest prawem tak fundamentalnym, że wszystkie przytoczone argumenty nie mogą uzasadniać jego całkowitego pominięcia. W szczególności nie można nigdy przyjąć argumentu, że dana osoba prawdopodobnie nie byłaby w stanie dodać nic rozsądnego. Prawo do bycia wysłuchanym nie przysługuje wyłącznie „tym dobrym”, którzy mają logiczną obronę, ani też wyłącznie w sprawach, w których okoliczności faktyczne nie są jasne. Nigdy, nawet w na pierwszy rzut oka „prostych sprawach”, nie można mieć pewności, że w toku przedstawiania stanowisk przez osoby zainteresowane nie wyjdą na jaw nowe istotne okoliczności. Co więcej, nawet gdyby D. M. był w stanie, w razie konieczności, przedstawić swoje argumenty na etapie wykonania wyroku, jego zadanie może być utrudnione. Wyrok Trybunału jest zatem problematyczny z perspektywy praworządności na szczeblu międzynarodowym i ochrony praw człowieka. Jeśli większość chciała skupić się na prawach D. M., powinna była zaprosić go do przedstawienia uwag w niniejszej sprawie.

Zgodnie z podejściem przyjętym przez większość Konwencja nie tylko obejmuje obowiązek nałożenia ograniczeń praw konkretnej osoby, i nie tylko jednostki mają subiektywne prawo domagać się nałożenia takich ograniczeń na osoby trzecie, to jeszcze Trybunał przyznał sobie również prawo do oceny, czy zastosowano wystarczające ograniczenia wobec indywidualnie zidentyfikowanych osób, które nie są nawet stronami postępowania przed Trybunałem i które mogą nie mieć świadomości, że toczące się postępowanie wpływa na ich prawa.

### **3. Zakres ciążącego na państwie pozytywnego obowiązku ochrony**

9. Trybunał bardzo kompleksowo odniósł się do kwestii pozytywnych obowiązków państwa wynikających z art. 2 i 3 w kontekście zagrożenia dla życia i zdrowia w sprawie *Nicolae Virgiliu Tănase* (cyt. pow., wyróżnienie własne).

„135. Ten materialny obowiązek pozytywny pociąga za sobą podstawowy obowiązek państwa, polegający na ustanowieniu ram prawnych i administracyjnych mających na celu zapewnienie skutecznego odstraszenia przed naruszaniem prawa do życia [...]. Ma on zastosowanie w kontekście każdej działalności, zarówno publicznej, jak i niepublicznej, w której prawo do życia może być zagrożone [...]. Trybunał pragnie podkreślić, że w kontekście ruchu drogowego te obowiązki władz krajowych obejmują obowiązek wprowadzenia odpowiedniego zestawu środków zapobiegawczych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego i zminimalizowanie liczby wypadków drogowych.

136. Po drugie, istnieje ponadto pozytywny obowiązek materialny wprowadzenia prewencyjnych środków operacyjnych w celu ochrony zidentyfikowanej osoby fizycznej przed inną osobą fizyczną (zob. *Osman p. Zjednoczonemu Królestwu*, 28 października 1998 r., § 115, Zbiór 1998-VIII,) lub, w szczególnych okolicznościach, przed nią samą (zob. *Renolde p. Francji*, skarga nr 5608/05, § 81, ETPC 2008 (fragmenty), *Haas p. Szwajcarii*, skarga nr 31322/07, § 54, ETPC 2011 oraz *Fernandes de Oliveira*, cyt. pow., § 103 i § 108–115). Trybunał orzekł, że taki obowiązek należy interpretować w sposób, który nie nakłada na władze niemożliwego ani nieproporcjonalnego obciążenia. Nie każde zarzucane zagrożenie życia będzie wiązało się z wynikającą z Konwencji koniecznością podjęcia przez władze działań operacyjnych w celu zapobieżenia urzeczywistnienia się tego zagrożenia. Aby wywiązać się z tego pozytywnego obowiązku, należy ustalić, że **władze wiedziały lub powinny były wiedzieć w danym czasie o istnieniu rzeczywistego i bezpośredniego zagrożeniu życia danej osoby lub osób w związku z przestępnymi działaniami osoby trzeciej, a mimo to nie podjęły – w zakresie swoich kompetencji – działań, których można było od nich zasadnie oczekiwać, by uniknąć zagrożenia** (*Osman*, cyt. pow., § 115–116, *Öneryıldız*, cyt. pow., § 74 i § 101, *Bone p. Francji* (dec.), skarga nr 69869/01, 1 marca 2005 r., *Cavit Tınarlıoğlu*, cyt. pow., § 91–92 oraz *Fernandes de Oliveira*, cyt. pow., § 109). Trybunał uznaje, że obowiązek ten może w pewnych okolicznościach obejmować świadczenie doraźnej opieki medycznej w nagłych wypadkach zagrażających życiu.

137. Po trzecie Trybunał przypomina, że należy uznać, iż spoczywający na państwie obowiązek ochrony prawa do życia obejmuje nie tylko te materialne pozytywne obowiązki, lecz także – w przypadku śmierci – proceduralny obowiązek pozytywny posiadania skutecznego niezależnego systemu sądowego. Taki system może się różnić w zależności od okoliczności (zob. par. 158 poniżej) [...]

W tym miejscu należy podkreślić, że te zasady ogólne sformułowano właśnie w kontekście sprawy dotyczącej wypadku w ruchu drogowym. Co więcej, środki zapobiegawcze, o których mowa w § 135 *in fine* są wyrażnie jedynie środkami ogólnymi. O środkach indywidualnych mowa dopiero w § 136. Obowiązek pozytywny w aspekcie materialnym, polegający na zastosowaniu prewencyjnych środków operacyjnych w celu ochrony zidentyfikowanej osoby fizycznej przed inną osobą powstaje wyłącznie wtedy, gdy istnieje **rzeczywiste i bezpośrednie zagrożenie życia zidentyfikowanej osoby fizycznej lub zidentyfikowanych osób fizycznych** w związku z czynami przestępnymi osoby trzeciej. Według Wielkiej Izby obowiązek państwa ochrony osób przed zagrożeniem, nigdy nie może wykraczać poza taki zakres, a przynajmniej nie w kontekście ruchu drogowego i „innej działalności, w której prawo do życia może być zagrożone”. Nie widzę jakiegokolwiek powodu, dla którego należałoby

odejść od takiego podejścia, które jest wynikiem bardzo dokładnej i dojrzałej refleksji.

W rozpatrywanej niedawno sprawie *Kotilainen i Inni p. Finlandii* (skarga nr 62439/12, 17 września 2020 r., wyróżnienie własne) Trybunał wyraził ponadto następującą opinię:

„W pewnych okolicznościach Trybunał orzekł jednak, że podobny obowiązek zapewnienia ochrony przed rzeczywistym i bezpośrednim ryzykiem popełnienia czynów zabronionych przez daną osobę, może powstać w stosunku do członków społeczeństwa, którzy nie są z góry zidentyfikowani, mianowicie w **kontekście tymczasowego zwolnienia z zakładu karnego lub warunkowego zwolnienia niebezpiecznych osadzonych** (zob. *Mastromatteo p. Włochom* [WI], skarga nr 37703/97, § 69, ETPC 2002-VIII, *Maiorano i Inni p. Włochom*, skarga nr 28634/06, § 107, 15 grudnia 2009 r. oraz *Choreftakis i Choreftaki p. Grecji*, skarga nr 46846/08, § 48–49, 17 stycznia 2012 r.).

71. [...] W tym ostatnim kontekście Trybunał podkreślił, że na władzach państwa spoczywa obowiązek staranności w reagowaniu na niebezpieczeństwo wynikające z potencjalnych działań określonych osób **będących pod jego opieką**, w celu zapewnienia ogólnej ochrony prawa do życia (zob. *Mastromatteo*, cyt. pow., § 74, a także *Maiorano i Inni*, cyt. pow., § 121). Podobnie w sprawie dotyczącej funkcjonariusza policji, który umyślnie postrzelił dwie osoby z jego broni służbowej, nie będąc na służbie, Trybunał stwierdził naruszenia art. 2 na tej podstawie, że funkcjonariuszowi wydano broń z naruszeniem obowiązujących przepisów krajowych regulujących dostęp do broni służbowej i nie dokonano prawidłowej oceny jego osobowości w świetle jego udokumentowanej przeszłości w zakresie wcześniejszych przewinień dyscyplinarnych (zob. *Gorovenko i Bugara p. Ukrainie*, skargi nr 36146/05 i 42418/05, § 39, 12 stycznia 2012 r.).

72. Trybunał orzekł również, że obowiązek zapewnienia ogólnej ochrony przed czynami o potencjalnie śmiertelnych skutkach ma zastosowanie w odniesieniu do zagrożenia pochodzącego od osoby, która w przeszłości dopuszczała się przemocy, bezprawnego posiadania broni i nadużywania alkoholu, która miała najwyraźniej zaburzenia psychiczne i **znajdowała się pod kontrolą policji w dniu popełnionego przez nią zabójstwa** (zob. *Bljakaj i Inni p. Chorwacji*, skarga nr 74448/12, § 121, 18 września 2014 r.). W okolicznościach tej sprawy, która zaistniała w kontekście przemocy domowej i dotyczyła pozbawienia życia pełnomocnika żony sprawcy w następstwie ataku na nią, zagrożenie życia stwarzane przez sprawcę uznano za rzeczywiste i bezpośrednie, chociaż pełnomocnika nie można było z wyprzedzeniem zidentyfikować jako ofiary. Co więcej, o istnieniu obowiązku staranności w wymiarze nadzoru **w kontekście szkoły** mowa była w wyroku *Kayak p. Turcji* (skarga nr 60444/08, § 59 i § 66, 10 lipca 2012 r.).”

We wszystkich tych sprawach albo sprawca, albo ofiary (zob. *Kayak p. Turcji*) znajdowały się **pod opieką władz**. Niniejsza sprawa nie należy do kategorii wyjątków wymienionych powyżej. Ani D. M., ani skarżący nie znajdowali się pod opieką władz.

Warto również przypomnieć, że w sprawie *Marius Alexandru i Marinela Ștefan p. Rumunii* (skarga nr 78643/11, 24 marca 2020 r.) Trybunał wypowiedział się następująco:

„105. Chociaż skarżący krytykują adekwatność środków zastosowanych przez właściwe organy publiczne w celu zapewnienia bezpieczeństwa na publicznej

autostradzie, Trybunał mimo wszystko przypomina, że jego zadaniem nie jest kwestionowanie środków zastosowanych przez władze krajowe, których dobór – co do zasady – wchodzi w zakres marginesu uznania przysługującego państwom (zob. *Öneryıldız*, cyt. pow., § 107, a także *Fatih Çakır i Merve Nisa Çakır p.Turcji*, skarga nr 54558/11, § 45 i § 47, 5 czerwca 2018 r.). Trybunał uważa, że w niniejszej sprawie to do władz krajowych należało ustalenie odpowiednich środków i określenie koniecznych kontroli przydrożnych drzew w celu zapewnienia bezpieczeństwa osób na publicznej autostradzie” [tłumaczenie Kancelarii].

10. W wyroku wydanym w niniejszej sprawie przyjęto podejście, które jest wyraźnie sprzeczne i w dorozumiany sposób wyłącza wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Nicolae Virgiliu Tănase* (cyt. pow.). Podejście przyjęte przez większość jest szczególnie problematyczne nie tylko dlatego, że rozszerza zakres obowiązków pozytywnych, ale również dlatego, że tak na nowo określone obowiązki pociągają za sobą nałożenie prewencyjnych ograniczeń praw wynikających z Konwencji w stosunku do indywidualnie zidentyfikowanych osób uznanych za stwarzające zagrożenie dla ogółu społeczeństwa.

W niniejszej sprawie podstawowym założeniem jest, że władze muszą zastosować indywidualne środki zapobiegawcze, jeżeli posiadają lub powinny były posiadać w czasie istotnym dla sprawy wiedzę o istnieniu pewnego poziomu zagrożenia dla życia lub zdrowia niezidentyfikowanych osób (niebędących pod nadzorem władz) stwarzanego przez osoby, które również nie są pod nadzorem władz. Co więcej, zgodnie z tym nowym podejściem, możliwe jest domaganie się przez jednostki ochrony w formie środków prewencyjnych stosowanych wobec innej indywidualnie zidentyfikowanej osoby (niebędącej pod nadzorem władz), stwarzającej takie zagrożenie dla życia lub zdrowia niezidentyfikowanych osób (również niebędących pod nadzorem władz). Oznacza to gruntowną zmianę paradygmatu, która – o ile zostanie potwierdzona w przyszłym orzecznictwie zmierzającym w tym samym kierunku – spowoduje przekształcenie funkcjonowania europejskich społeczeństw. W mojej ocenie nie ma podstaw, aby w kontekście niniejszej sprawy wywodzić z Konwencji obowiązek nałożenia prewencyjnych ograniczeń praw D. M.

11. Bezpieczeństwo drogowe jest dużo bardziej złożonym problemem niż sugeruje to niniejszy wyrok. Zależy ono nie tylko od istnienia i egzekwowania ram prawnych i administracyjnych służących zapewnieniu skutecznego odstraszenia od stwarzania zagrożenia dla prawa do życia, ale również od łącznego wpływu wielu innych czynników, takich jak szkolenie przyszłych kierowców, wielkość, wiek i stan floty pojazdów, natężenie ruchu, jakość i utrzymanie dróg oraz sposób ich planowania i budowania, organizacja ruchu drogowego, zasady odpowiedzialności cywilnej, zasady dotyczące ubezpieczenia pojazdów, interakcje między ruchem drogowym a alternatywnymi środkami transportu, jak również kultura narodowa z jej postawą wobec prawa ogółem, a w szczególności przepisów o ruchu drogowym.

Głównym problemem nie jest konkretne zagrożenie spowodowane przez jedną konkretną osobę (D. M.), ale możliwe ogólne zagrożenie wynikające z ogólnej podejścia władz do przestępstw w ruchu drogowym. Uniemożliwienie prowadzenia pojazdu tylko jednej osobie nie wpłynie znacząco na poprawę bezpieczeństwa na drogach. Te ogólne zagadnienia nie były jednak przedmiotem dyskusji ani analizy, a wobec braku jakichkolwiek materiałów w aktach sprawy nie ma podstaw, by zajmować jakiekolwiek stanowisko w tych kwestiach.

12. Co do tzw. aspektu proceduralnego art. 2 pragnę pokrótce zwrócić uwagę na następujące zagadnienia.

W wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Nicolae Virgiliu Tănase* (cyt. pow., § 159–163) określono następujący standard:

(ii) W sprawach dotyczących nieumyślnego spowodowania śmierci i/lub nieumyślnego zagrożenia życia Trybunał przypomina, że wymóg ustanowienia skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości będzie spełniony, jeżeli system prawny zapewni ofiarom (lub ich osobom bliskim) środek prawny przed sądem cywilnym, umożliwiający – bądź samodzielnie bądź w połączeniu ze środkiem karnym – ustalenie odpowiedzialności i uzyskanie odpowiedniego zadośćuczynienia cywilnego [...]

Trybunał uważa, że po ustaleniu na wstępnym etapie postępowania przygotowawczego, że śmierć lub obrażenia zagrażające życiu nie zostały spowodowane umyślnie, logicznym następstwem dwóch form podejścia proceduralnego, opisanych w par.159 i 160–161 powyżej, jest uznanie za wystarczający środek cywilny, niezależnie od tego, czy osoba uznana za odpowiedzialną za incydent jest osobą prywatną, czy funkcjonariuszem państwowym”.

Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie: orzecznictwo Trybunału nie wymaga stosowania sankcji karnych.

Zgadzam się z następującą opinią wyrażoną w par. 95 wyroku:

„Co więcej, Trybunał nie dostrzega żadnych uchybień w sposobie prowadzenia poszczególnych czynności po zdarzeniu ani w sposobie uczestnictwa skarżących w postępowaniu, które mogłyby stanowić podstawę do zakwestionowania faktu dopełnienia przez władze krajowe obowiązku proceduralnego z art. 2. Należy też zauważyć, że podnoszony przez skarżących zarzut braku obiektywizmu niektórych sędziów jest bezpodstawny i nieuzasadniony”.

Większość stwierdziła, że doszło do naruszenia art. 2 w jego aspekcie proceduralnym, skupiając się na surowości kary i jej wykonaniu. Zauważam w tym kontekście, że kara wymierzona D. M. nie sprawia wrażenia oczywiście nieproporcjonalnej. Roczne opóźnienie w wykonaniu wyroku nie stoi samo w sobie w sprzeczności z obowiązkiem proceduralnym państwa z art. 2 Konwencji: powodów tego opóźnienia nie ustalono (zob. przeciwnie *Kitanovska Stanojkovic i Inni p. byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii*, skarga nr 2319/14, § 30-34, 13 października 2016 r., dotyczący nieuzasadnionego opóźnienia o ponad osiemnaście miesięcy z winy leżącej wyłącznie po stronie władz).

Większość wprowadza w par. 99 następujące zastrzeżenie: „Nie zamierzając ingerować w dobór przez sądy krajowe środków karnych

stosowanych wobec D. M. ani oceniać ich proporcjonalności względem popełnionego czynu [...]”. Jednak to właśnie robi wyrok: ingeruje w dokonany przez sądy krajowe wybór środków karnych zastosowanych wobec D. M. i ocenia proporcjonalność tych środków względem popełnionego czynu. Skutki te są zamierzone. W rezultacie zasadnicze kwestie dotyczące odpowiedzialności karnej konkretnej osoby rozstrzygane są w wyroku na podstawie bardzo fragmentarycznego i pochodzącego z drugiej ręki materiału dowodowego, bez uprzedniego wysłuchania D. M. i bez jakiegokolwiek próby ustalenia wszystkich okoliczności faktycznych, które mają znaczenie dla racjonalnej oceny surowości kary i ram czasowych jej wykonania (por. moja zbieżna opinia załączona do wyroku w sprawie *Sabalić p. Chorwacji* (skarga nr 50231/13, 14 stycznia 2021 r.)).

### **Wnioski**

13. Podsumowując, punktem wyjścia dla praworządności na szczeblu międzynarodowym jest przestrzeganie zasad wykładni traktatów i podstawowych zasad sprawiedliwości procesowej. Czy Trybunał okazał poszanowanie dla praw podstawowych D. M.? Posługując się słowami, których użyła sama większość (zob. par. 102 *in fine*): czy niniejszy wyrok jest w stanie zapewnić publiczne zaufanie w kwestii przestrzegania przez Trybunał zasady rządów prawa?