© Copyright for the Polish translation by Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2020

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

SEKCJA DRUGA

**SPRAWA AYDOĞAN ET DARA RADYO TELEVİZYON YAYINCILIK ANONİM ŞİRKETİ przeciwko TURCJI**

*(Skarga nr 12261/06)*

WYROK

[wyciąg]

STRASBURG

13 luty 2018 r.

OSTATECZNY

02/07/2018

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

W sprawie Aydoğan et Dara Radyo Televizyon Yayıncılık Anonim Şirketi przeciwko Turcji,

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

Robert Spano, *przewodniczący,* Paul Lemmens, Ledi Bianku, Işıl Karakaş, Valeriu Griţco, Jon Fridrik Kjølbro, Stéphanie Mourou-Vikström, *sędziowie,*  
oraz Stanley Naismith, *kanclerz sekcji*,

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 stycznia 2018 r.,

wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

POSTĘPOWANIE

*[Paragrafy 1-4 wyroku pominięto]*

FAKTY

*[Paragrafy 5 - 28 wyroku pominięte i zastąpione tłumaczeniem poniższego streszczenia przygotowanego przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*

*Streszczenie stanu faktycznego*[[1]](#footnote-2):

Skarżącymi była spółka nadawcza i prezes jej zarządu. W 2000 r. skarżąca spółka złożyła wniosek o wydanie zaświadczenia o bezpieczeństwie narodowym (warunek uzyskania licencji nadawczej). Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie bezpieczeństwa Kancelaria Prezesa Rady Ministrów poinformowała skarżącą spółkę, że jej wniosek zostanie rozpatrzony pod warunkiem zastąpienia trzech członków zarządu, w tym prezesa, bez dalszych wyjaśnień. Sąd administracyjny uzyskał od organów niejawne wyniki postępowania wyjaśniającego w sprawie bezpieczeństwa, przy czym oddalił odwołanie skarżących, nie ujawniając im tych wyników. W związku z brakiem możliwości uzyskania zaświadczenia przez spółkę, Wysoka Rada Radiofonii i Telewizji (RTÜK) odmówiła wydania na jej rzecz licencji wydawczej.

PRAWO

I. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 10 KONWENCJI

29. Skarżący zarzucili, że ich wniosek o uzyskanie zaświadczenia o bezpieczeństwie narodowym koniecznego do uzyskania licencji nadawczej został oddalony w drodze decyzji, której uzasadnienia nie znali i której nie mogli skutecznie zaskarżyć do sądów krajowych. Twierdzili, że decyzja ta stanowiła nieuzasadnione naruszenie ich prawa do wolności wyrażania opinii, w szczególności ich prawa do nadawania lokalnych programów telewizyjnych. Powołali się w tym względzie na art. 10, 11, 13 i 14 Konwencji [o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności], jak również na art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

30. Trybunał, jako organ, który decyduje o prawnej kwalifikacji okoliczności faktycznych sprawy (zob. np. *Söderman przeciwko Szwecji* [WI], skarga nr 5786/08, § 57 ETPC 2013, oraz *Tarakhel przeciwko Szwajcarii* [WI], skarga nr 29217/12, § 55 ETPC 2014 (fragmenty)), jest zdania, że zarzuty te należy rozpatrywać wyłącznie z punktu widzenia art. 10 Konwencji. Artykuł ten stanowi:

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

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

A. Dopuszczalność

31. Biorąc pod uwagę, że skarga nie jest w sposób oczywisty nieuzasadniona w rozumieniu art. 35 ust. 3 lit. a Konwencji oraz że nie jest ona niedopuszczalna na żadnej innej podstawie, Trybunał uznaje ją za dopuszczalną.

B. Przedmiot skargi

1. Argumenty stron

32. Skarżący twierdzą, że jedyną wspólną cechą trzech członków zespołu spółki skarżącej, o których zastąpienie zwróciła się Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, było to, że byli oni również zwykłymi członkami stowarzyszenia praw człowieka, co ich zdaniem nie stanowiło przeszkody w uzyskaniu zaświadczenia o bezpieczeństwie narodowym. Podnieśli, że nieujawnienie choćby jednej z przyczyn, dla których trzy przedmiotowe osoby miały zostać usunięte z zarządu spółki skarżącej, uniemożliwiło im skuteczne zaskarżenie decyzji administracyjnej w tym przedmiocie. Skarżący uważają, że wobec braku zapewnienia – ich zdaniem – gwarancji proceduralnych zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądowym, wydano wobec nich arbitralne decyzje organów administracji, które ograniczały ich wolność wyrażania opinii, a sądy interweniujące w niniejszej sprawie odmówiły zbadania przedmiotu tego problemu, a zatem nie były w stanie zaradzić temu uchybieniu.

33. Rząd zaprzecza, jakoby w niniejszej sprawie doszło do naruszenia postanowień Konwencji. Odnosząc się do praw państw do poddawania audiowizualnych instytucji nadawczych reżimowi licencyjnemu, stwierdził, że uzyskanie zaświadczenia o bezpieczeństwie narodowym stanowi wymóg formalny uzyskania licencji nadawczej. Wyjaśnił, że odrzucenie spornego wniosku w niniejszej sprawie nie było ostateczne, a wydanie takiego zaświadczenia uzależnione było od zastąpienia w skarżącej spółce trzech imiennie wskazanych osób.

2. Ocena Trybunału

a) Czy doszło do ingerencji?

34. Trybunał przypomina, że orzekł już, iż odmowa udzielenia licencji nadawczej stanowi ingerencję w wykonywanie praw zagwarantowanych w art. 10 ust. 1 Konwencji (zob. m.in. *Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano przeciwko Włochom* [WI], skarga nr 38433/09, § 136, ETPC 2012 wraz z przytoczonym w nich orzecznictwem).

35. Trybunał zauważa w niniejszej sprawie, że odmowa przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów wydania na rzecz skarżącej spółki zaświadczenia o bezpieczeństwie narodowym do czasu zastąpienia trzech członków jej organu zarządzającego i wynikająca z tego odmowa przez RTÜK przyznania jej licencji nadawczej na tej podstawie, że nie spełniła ona wymogów formalnych (w szczególności, ze względu na brak dysponowania przedmiotowym zaświadczeniem), rozpatrywane łącznie, stanowią istotną przeszkodę, a tym samym ingerencję w wykonywanie przez skarżących ich prawa do przekazywania informacji lub idei. Powyższego nie zmienia fakt, że rozpoznanie wniosku o wydanie zaświadczenia mogło mieć miejsce ponownie po zastąpieniu trzech wskazanych osób. Znaczenie ma natomiast fakt, że oficjalne organy odrzuciły wniosek złożony przez skarżącą spółkę.

b) Czy ingerencja była przewidziana przez ustawę?

36. Trybunał zauważa, że sporna ingerencja została „przewidziana przez ustawę”, w szczególności dodatkowy art. 4 ustawy nr 3984 oraz w rozporządzeniach ogłoszonych w dniach 3 lutego i 23 marca 1999 r. dotyczących działalności prywatnych mediów audiowizualnych (w zakresie konieczności uzyskania zaświadczenia o bezpieczeństwie narodowym) oraz w art. 4 i 7 okólnika „Zasady” wydanego i rozpowszechnianego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (w zakresie zasad wydawania przedmiotowego zaświadczenia).

W szczególności w art. 4 okólnika wymieniono kwestie, które podlegają sprawdzeniu przed wydaniem zaświadczenia o bezpieczeństwie narodowym, w art. 7 przewidziano zaś, że Kancelaria Prezesa Rady Ministrów może wystąpić z wnioskiem o wprowadzenie zmian w składzie osobowym lub w statucie podmiotu nadawczego.

c) Czy ingerencja miała uprawniony cel?

37. Trybunał zauważył w tym względzie, że art. 4 wyżej wymienionego okólnika przewidywał kontrolę w zakresie obywatelstwa zainteresowanych osób, istnienia powiązań z państwami uznanymi za wrogie lub z grupami przestępczymi lub terrorystycznymi. Kontrole miały również na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się mowie sprzecznej z zasadami konstytucyjnymi (niepodległość państwa, jego niepodzielna jedność, demokracja, prawa jednostki, brak dyskryminacji) oraz mowie o przemocy lub mowie nienawiści. Trybunał przyznaje, że ten proces kontroli można uznać za podyktowany uprawnionymi celami ochrony „bezpieczeństwa narodowego” i „porządku publicznego”.

d) Czy ingerencja była niezbędna w społeczeństwie demokratycznym?

i. Zasady ogólne

α) Wolność wyrażania opinii

38. Ugruntowane w orzecznictwie zasady ogólne, na podstawie których ocenia się „niezbędność ingerencji w wolność wyrażania opinii w społeczeństwie demokratycznym”, można podsumować w następujący sposób (zob. wśród niedawno wydanych wyroków, *Delfi AS przeciwko Estonii* [WI], skarga nr 64569/09, § 131, ETPC 2015, oraz *Animal Defenders International przeciwko Zjednoczonemu Królestwu‑* [WI], skarga nr 48876/08, § 100, ETPC 2013 (fragmenty)).

„i. Wolność wyrażania opinii stanowi jeden z podstawowych filarów demokratycznego społeczeństwa, podstawę jego rozwoju i warunek samorealizacji jednostki. Z zastrzeżeniem art. 10 ust. 2, obejmuje ona nie tylko „informacje” czy „idee”, które są przychylnie przyjmowane lub uznawane za nieobraźliwe lub obojętne, ale także wypowiedzi, które urażają, szokują lub wywołują niepokój: takie są wymogi pluralizmu, tolerancji i otwartości, bez których „społeczeństwo demokratyczne” nie może istnieć. Jak wynika z art. 10, podlega ona wyjątkom, które niemniej należy interpretować wąsko, a konieczność jej ograniczenia musi znajdować przekonujące uzasadnienie (....)

ii. Przymiotnik „niezbędna” w rozumieniu art. 10 ust. 2 oznacza „naglącą potrzebę społeczną”. Układającym się państwom przysługuje pewien margines oceny w zakresie ustalenia istnienia tej potrzeby, przy czym towarzyszy temu europejski nadzór zarówno nad prawem, jak i nad rozstrzygnięciami, które je wdrażają, nawet jeśli pochodzą one od niezależnego sądu. Trybunał jest zatem właściwy do ostatecznego ustalenia, czy „ograniczenie” można pogodzić z wolnością wyrażania opinii objętą ochroną na gruncie art. 10.

iii. Zadaniem Trybunału, przy wykonywaniu jego funkcji nadzorczej, nie jest zastępowanie właściwych sądów krajowych, lecz kontrolowanie, w świetle art. 10, orzeczeń wydawanych przez te sądy w ramach przysługującego im marginesu oceny. Nie świadczy to o tym, że Trybunał powinien ograniczyć się do ustalenia, czy pozwane Państwo skorzystało z tych uprawnień w dobrej wierze, rzetelnie i racjonalnie: musi ocenić daną ingerencję w świetle całokształtu okoliczności sprawy, aby rozstrzygnąć, czy była ona „proporcjonalna do realizowanego uprawnionego celu” i czy przytoczone przez organy krajowe uzasadnienie ingerencji wydają się „istotne i wystarczające” (...). Czyniąc to, Trybunał musi być przekonany, że władze krajowe, bazując na dopuszczalnej ocenie odpowiednich faktów, zastosowały standardy zgodne z zasadami wyrażonymi w art. 10 (...)”.

β) Ogólne zasady dotyczące pluralizmu w mediach audiowizualnych

39. Trybunał przypomina, że wolność prasy i innych mediów informacyjnych stanowi dla opinii publicznej jeden z najlepszych sposobów poznania i oceny poglądów i postaw tych, którzy są u władzy. Do obowiązków prasy należy przekazywanie informacji i idei na tematy omawiane na scenie politycznej, a także dotyczące innych obszarów interesu publicznego. Oprócz jej funkcji polegającej na rozpowszechnianiu tych informacji istnieje również prawo obywateli do ich otrzymywania (zob. np. *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 7 grudnia 1976, § 49, seria A nr 24, oraz *Lingens przeciwko Austrii*, 8 lipca 1986, §§ 41-42, seria A nr 103).

40. Media audiowizualne, takie jak radio i telewizja, mają w tym względzie szczególnie ważną rolę do odegrania. Ze względu na ich zdolność do przekazywania wiadomości za pomocą dźwięku i obrazu, nierzadko wywołują one bardziej bezpośrednie i szersze skutki niż prasa pisemna (*Jersild przeciwko Danii*, 23 września 1994, § 31, seria A nr 298, oraz *Pedersen i Baadsgaard przeciwko Danii* [WI], skarga nr 49017/99, § 79, ETPC 2004-XI). Funkcja telewizji i radia jako znanych źródeł rozrywki bliskich widzowi lub słuchaczowi dodatkowo wzmacnia ich oddziaływanie (*Murphy przeciwko Irlandii*, skarga nr 44179/98, § 74, ETPC 2003-IX).

41. Trybunał uważa również, że w celu urzeczywistnienia pluralizmu w sektorze audiowizualnym w społeczeństwie demokratycznym należy przewidzieć skuteczny dostęp do rynku audiowizualnego dla szeregu podmiotów, tak aby zapewnić w treści programów postrzeganych w ujęciu kompleksowym różnorodność, która w jak największym stopniu odzwierciedla różnorodność stanowisk w społeczeństwie, do którego programy są kierowane (*Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano przeciwko Włochom* [WI], skarga nr 38433/09, § 130, ETPC 2012).

γ) Gwarancje proceduralne związane z wolnością wyrażania opinii

42. W sprawie *Karácsony i Inni* Trybunał po raz kolejny powtórzył, że praworządność, która jest jedną z podstawowych zasad każdego społeczeństwa demokratycznego, jest pojęciem nieodłącznie związanym ze wszystkimi postanowieniami Konwencji (*Karácsony i Inni przeciwko Węgrom* [WI], skargi nr 42461/13 i 44357/13, § 156, ETPC 2016 (fragmenty); zob. także *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 21 lutego 1975 r., § 34, seria A nr 18, *Amuur przeciwko Francji*, 25 czerwca 1996 r., § 50, *Zbiór wyroków i decyzji* 1996-III, oraz *Iatridis przeciwko Grecji* [WI], skarga nr 31107/96, § 58, ETPC 1999-II). Zdaniem Trybunału praworządność zakłada w szczególności, że prawo krajowe oferuje określoną ochronę przed arbitralną ingerencją organów publicznych w prawa gwarantowane przez Konwencję (zob. m.in. *Klass i Inni przeciwko Niemcom*, 6 września 1978 r., § 55, seria A nr 28, oraz *Malone przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 2 sierpnia 1984 r., § 67, seria A nr 82).

43. Trybunał przypomina w tym względzie, że rzetelność procesowa i gwarancje procesowe zapewniane jednostkom na poziomie krajowym są czynnikami, które niekiedy również należy brać pod uwagę przy ocenie niezbędności ingerencji w korzystanie z prawa do wolności wyrażania opinii zagwarantowanego w art. 10 Konwencji (*Association Ekin przeciwko Francji*, skarga nr 39288/98, § 61, ETPC 2001-VIII, *Steel i Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 68416/01, § 95, ETPC 2005-II, *Kyprianou przeciwko Cyprowi* [WI], skarga nr 73797/01, §§ 171 i 181, ETPC 2005-XIII, *Saygılı i Seyman przeciwko Turcji*, skarga nr 51041/99, §§ 24-25, 27 czerwca 2006 r., *Kudechkina przeciwko Rosji*, skarga nr 29492/05, § 83, 26 lutego 2009 r., *Lombardi Vallauri przeciwko Włochom*, skarga nr 39128/05, § 46, 20 października 2009 r., *Sanoma Uitgevers B.V. przeciwko Niderlandom* [WI], skarga nr 38224/03, § 100, 14 września 2010 r., *Cumhuriyet Vakfı i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 28255/07, § 59, 8 października 2013 r., *Karácsony i Inni*, *op. cit.*, § 133, oraz *Baka przeciwko Węgrom* [WI], skarga nr 20261/12, § 161, ETPC 2016).

δ. Bezpieczeństwo narodowe i gwarancje przewidziane w art. 6 Konwencji

44. W niedawnym wyroku w sprawie *Regner przeciwko Republice Czeskiej* ([WI], skarga nr 35289/11, 19 września 2017 r.) dotyczącej sprawy o gwarancje proceduralne na podstawie art. 6 Konwencji w przypadku cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa urzędnikowi wyższego szczebla, Trybunał rozważał, czy ograniczenia zasad kontradyktoryjności i równości broni zostały wystarczająco zrekompensowane innymi gwarancjami proceduralnymi. Na szczeblu krajowym bowiem naczelny sąd administracyjny Republiki Czeskiej stwierdził, że „chodziło o (...) dokumenty niejawne” zawierające konkretne, wyczerpujące i szczegółowe informacje na temat zachowania i stylu życia skarżącego, że „nie spełniał on wymogów prawnych w zakresie zachowania tajemnicy, stwierdzając, że ryzyko dotyczące skarżącego powstało w związku z jego zachowaniem, które miało wpływ na jego wiarygodność i zdolność do zachowania tajemnicy” (*Regner*, *op. cit.*, §§ 20, 156). Wyjaśnił również, że wbrew twierdzeniom skarżącego informacje te w żaden sposób nie wiązały się z odmową współpracy skarżącego z wywiadem wojskowym (*ibidem*, § 158). Naczelny sąd administracyjny uznał również, że ujawnienie takich informacji „mogło doprowadzić do ujawnienia metod pracy służb wywiadowczych, ujawnienia ich źródeł” lub prób wywarcia wpływu na potencjalnych świadków. Trybunał zauważył, między innymi, że wobec skarżącego prowadzono następnie „postępowanie karne w związku z udziałem w zorganizowanej grupie przestępczej, współudziałem w nadużyciu uprawnień w charakterze funkcjonariusza publicznego, współudziałem w zmowach przetargowych oraz współudziałem w naruszeniu obowiązujących przepisów dotyczących stosunków gospodarczych”. Uznał za „zrozumiałe, że w przypadku powstania tego rodzaju podejrzeń, władze uznają za konieczne podjęcie szybkiego działania bez czekania na wynik postępowania przygotowawczego, unikając jednocześnie ujawnienia, na wczesnym etapie, podejrzeń wobec osób objętych przedmiotem postępowania, co mogłoby utrudnić prowadzenie postępowania przygotowawczego (*Regner*, *op. cit.*, § 157).

Wreszcie w sprawie *Regner* Trybunał orzekł, że biorąc pod uwagę całokształt postępowania, charakter sporu i margines oceny, którym dysponują władze krajowe, ograniczenia w korzystaniu przez skarżącego z praw przysługujących mu w świetle zasad kontradyktoryjności i równości stron zostały zrekompensowane w taki sposób, że nie naruszono właściwej równowagi między stronami w stopniu niweczącym samą istotę jego prawa do rzetelnego procesu (*Regner*, *op. cit.*, § 161).

ii. Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie

45. W celu dokonania oceny, czy w niniejszej sprawie sporny środek był „niezbędny w społeczeństwie demokratycznym”, a w szczególności, czy był on uzasadniony „naglącą potrzebą społeczną”, Trybunał jest zobowiązany zbadać, czy krajowe organy administracji i organy sądowe interweniujące w niniejszej sprawie skorzystały z przysługującego im marginesu oceny w dość ścisłych ramach narzuconych przez orzecznictwo Trybunału dotyczące wolności wyrażania opinii, czy wyważyły one wolność wyrażania opinii skarżących w stosunku do wymogów bezpieczeństwa narodowego i porządku społecznego państwa zgodnie ze standardami przyjętymi w jego orzecznictwie w tej dziedzinie i czy w ten przekonujący sposób oraz w oparciu o istotne i wystarczające podstawy uzasadniły konieczność odrzucenia złożonego przez skarżących wniosku o wydanie zaświadczenia o bezpieczeństwie, które było niezbędne do uzyskania licencji na nadawanie audiowizualne. Kwestia, czy w ramach postępowania krajowego skarżący korzystali z odpowiednich gwarancji, stanowi integralną część kontroli na poziomie europejskim. Nawet jeśli przedmiotowe gwarancje nie zawsze mogą znaleźć pełne zastosowanie w sprawach związanych z bezpieczeństwem państwa (*Regner*, *op. cit.*, §§ 146-149), to nadal stanowią one gwarancje o charakterze zasadniczym i muszą być w wystarczającym stopniu zrekompensowane w prowadzonym postępowaniu, jeśli zapewniono je tylko częściowo.

46. Co się tyczy etapu administracyjnego Trybunał zauważa, że odmawiając wydania skarżącej spółce zaświadczenia o bezpieczeństwie narodowym do czasu zastąpienia przez nią trzech członków jej organu zarządzającego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie poinformowała tej spółki o przyczynach odmowy ze względu na poufność prowadzonego w tym zakresie postępowania wyjaśniającego. Zauważa również, że odrzucenie przez RTÜK wniosku skarżącej spółki o zezwolenie na nadawanie było poparte jedynie wzmianką o odmowie wydania przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów zaświadczenia o bezpieczeństwie narodowym, bez wskazania przyczyn tej odmowy.

47. Do argumentów skarżących dotyczących możliwej przyczyny odrzucenia tych trzech osób, które ich zdaniem mogło wynikać z faktu, że wszystkie trzy osoby były członkami stowarzyszenia praw człowieka, władze nie ustosunkowały się w żaden sposób (por., *a contrario*, z *Regner*, § 20 *in fine* i §154).

48. W odniesieniu do kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne Trybunał zauważa, że uzasadnienie wyroku sądu administracyjnego nie zawierało żadnej oceny dotyczącej istoty przedmiotu sporu i ograniczało się jedynie do okoliczności, że spółce skarżącej odmówiono wydania zaświadczenia o bezpieczeństwie narodowym po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego przez pozwany organ administracji, i do samej wzmianki, że działanie to było zgodne z prawem.

49. Przed wydaniem wyroku sąd administracyjny miał dostęp do poufnych dokumentów dotyczących postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w celu dokonania przedmiotowej oceny. Dokumenty te nie zostały załączone do akt sprawy ani przekazane skarżącym chociażby w formie skróconej. Nawet jeśli brak było możliwości żądania przez skarżących dostępu do wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach sprawy ze względu na bezpieczeństwo państwa (*Regner*, *op. cit*., §§ 148), to dostęp ten stanowił jedną z istotnych gwarancji proceduralnych, której brak powinien był zostać wystarczająco zrekompensowany przez inne środki proceduralne.

50. Wprawdzie podejście przyjęte przez sąd administracyjny można uznać za pozytywny krok, który uniemożliwił pozostawienie kwestii spełniania przez skarżącą spółkę warunków do otrzymania licencji na nadawanie programów telewizyjnych wyłącznie w gestii organów administracji, nie miało to wpływu na okoliczność, że główny powód spornej odmowy pozostał całkowicie nieznany skarżącym, co ostatecznie uniemożliwiło im sformułowanie skutecznych zarzutów przed sądem administracyjnym. Krótko mówiąc, przyjmując, że wymogi bezpieczeństwa narodowego mogły uniemożliwić przekazanie skarżącym niektórych informacji o charakterze poufnym, nie wydaje się, aby sąd administracyjny podjął jakiekolwiek środki mogące zaradzić całkowitemu brakowi uzasadnienia zaskarżonej decyzji negatywnej oraz całkowitemu brakowi możliwości uzyskania przez skarżących dostępu do danych, które stanowiły podstawę negatywnej decyzji administracyjnej.

Trybunał stwierdza również, że Rada Stanu, która jest instancją kasacyjną w postępowaniu administracyjnym, nie była w stanie naprawić uchybień, którymi obarczone było postępowanie przed sądem niższej instancji.

51. Trybunał uznaje, że okoliczności faktyczne niniejszej sprawy różnią się w tym zakresie od sprawy *Regner*, w której skarżący miał możliwość kwestionowania w pewnym stopniu głównej tezy uzasadnienia decyzji o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa niezbędnego do dalszego pełnienia wyższego stanowiska urzędniczego: naczelny sąd administracyjny Republiki Czeskiej stwierdził, że z dokumentów niejawnych jasno wynikało, że skarżący przestał spełniać warunki prawne dotyczące zachowania tajemnicy oraz że związane z nim ryzyko wynikało z jego zachowania, które podważało jego wiarygodność i zdolność do zachowania tajemnicy. Ponadto w wyroku w sprawie *Regner* Trybunał uznał za zrozumiałą niechęć władz czeskich do udostępnienia akt administracyjnego postępowania wyjaśniającego, zważywszy na konieczność szybkiego działania bez oczekiwania na wynik postępowania przygotowawczego w przedmiocie tych samych nieprawidłowości, unikając jednocześnie ujawnienia, na wczesnym etapie, podejrzeń wobec osób objętych przedmiotem postępowania, co mogłoby utrudnić prowadzenie postępowania przygotowawczego. Niemniej w niniejszej sprawie z orzeczeń wydanych przez sądy tureckie nie wynika, jakoby przeprowadziły – podobnie jak w sprawie *Regner* (*op. cit.*, §§ 154-158), szczegółową analizę w celu udzielenia odpowiedzi na pytania, czy dokumenty i informacje, na które powołała się Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, faktycznie miały charakter poufny, czy wymienione trzy osoby można było racjonalnie uznać za stwarzające zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego i czy powody, na które powołała się Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, nie mogły zostać podane do wiadomości skarżących, chociażby zwięźle.

52. W tych okolicznościach Trybunał może jedynie stwierdzić, że sądy krajowe, nie dokonując analizy, w świetle ewentualnych uwag przedstawionych przez skarżących, prawdziwości rozważań przekazanych przez organy administracji, nie były w stanie sprostać zadaniu polegającemu na wyważeniu poszczególnych interesów w niniejszej sprawie w rozumieniu art. 10 Konwencji ani obowiązkowi zapobieżenia nadużyciom ze strony organów administracji przy podejmowaniu przez nie spornego środka ograniczającego wolność wyrażania opinii. A przynajmniej nie wykazały, w jaki sposób sprostały temu zadaniu i obowiązkowi.

53. Te same uchybienia uniemożliwiają również Trybunałowi skuteczne sprawowanie kontroli nad tym, czy organy krajowe stosowały przyjęte w orzecznictwie standardy dotyczące art. 10 Konwencji, a ponadto, czy stosowanie tych standardów miało miejsce w ramach dopuszczalnej oceny istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych. Tym samym Trybunałowi nie jest znana główna przyczyna ograniczenia wolności wyrażania opinii skarżących i ich wolności przekazywania informacji, które wynikają z art. 10, a nadto stwierdza, że z orzeczeń wydanych przez sądy krajowe nie wynika, w jaki sposób wypełniły one – z jednej strony – zadanie polegające na wyważeniu poszczególnych interesów w niniejszej sprawie, a z drugiej strony – obowiązek zapobieżenia wszelkim nadużyciom ze strony organów administracji.

54. W tych okolicznościach Trybunał uznaje, że w niniejszej sprawie sądowa kontrola zastosowania spornego środka nie była wystarczająca.

Tym samym doszło do naruszenia art. 10 Konwencji.

II. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

55. Zgodnie z art. 41 Konwencji:

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

A. Szkoda

56. Skarżący domagali się kwoty 3 993 837 euro (EUR) tytułem utraconych korzyści oraz kwoty 38 960 euro (EUR) tytułem zwrotu kosztów podatkowych, kosztów wniosku o wydanie licencji nadawczej oraz wynagrodzenia personelu księgowego.

Ponadto skarżący domagali się zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową w kwocie odpowiadającej połowie ww. kwot.

57. Rząd kwestionował te żądania. W szczególności stwierdził, że skarżąca spółka nigdy nie nadawała żadnych programów, a tym samym nie musiała ponosić żadnych kosztów.

58. Trybunał nie dostrzega żadnego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy stwierdzonym naruszeniem a rzekomą szkodą majątkową i oddala roszczenie w tym zakresie. Jednocześnie Trybunał uznaje, że skarżącym należy przyznać łącznie kwotę 1500 EUR tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową.

B. Koszty i wydatki

59. Skarżący domagali się również łącznej kwoty 5000 EUR tytułem zwrotu kosztów i wydatków poniesionych przez nich w związku z postępowaniem przed sądami krajowymi i postępowaniem przed Trybunałem.

60. Rząd kwestionował to żądanie.

61. W świetle posiadanych dokumentów i swego orzecznictwa Trybunał uznaje za rozsądną kwotę 3000 EUR tytułem zwrotu wszystkich kosztów i zasądza ją łącznie na rzecz skarżących.

C. Odsetki za zwłokę

62. Trybunał za słuszne uznaje wyznaczenie wysokości odsetek za zwłokę na podstawie marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe.

Z TYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

1. *uznaje* skargę za dopuszczalną;

2. *uznaje*, że doszło do naruszenia art. 10 Konwencji;

3. *uznaje*

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 łącznie następujące kwoty, przeliczone na **walutę pozwanego państwa** według kursu obowiązującego w dniu płatności:

i. 1500 EUR (tysiąc pięćset euro), plus wszelkie należne podatki, tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową;

ii. 3000 EUR (trzy tysiące euro), plus wszelkie należne podatki, tytułem zwrotu poniesionych kosztów i wydatków;

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

4. *oddala* pozostałe żądania skarżących w zakresie słusznego zadośćuczynienia.

Sporządzono w języku francuskim i obwieszczono pisemnie w dniu 13 lutego 2018 r., zgodnie z Regułą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Stanley Naismith Robert Spano  
 Kanclerz Przewodniczący

1. Źródło: Nota informacyjna na temat orzecznictwa Trybunału nr 215, luty 2018 r. (*Information Note. Case-law of the European Court of Human Rights No. 215, February 2018)* [↑](#footnote-ref-2)