

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich podczas posiedzeniu rządowego Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na temat działań RPO w obszarach będących przedmiotem orzecznictwa Trybunału w sprawach dotyczących Polski

Podstawowym obowiązkiem Rzecznika, zgodnie z art. 1 pkt 2 ustawy o RPO, jest stanie na straży praw i wolności człowieka i obywatela określonych w Konstytucji i innych przepisach prawa. Działania podejmuje on tylko wtedy, gdy doszło do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności obywatela przez organy władzy publicznej. Korzystając z ustawowych uprawnień Rzecznik Praw Obywatelskich może podejmować działania zarówno w sprawach indywidualnych - temu służy możliwość przyłączania się do postępowań sądowych i wnoszenie środków odwoławczych. Rzecznik występuje też w sprawach generalnych, w ramach których może on podejmować działania bardziej ogólne, o charakterze systemowym. Należą do nich m.in. wystąpienia legislacyjne, czy też wnioski o wykładnię przepisów budzących rozbieżności w orzecznictwie sądowym. W swej codziennej praktyce Rzecznik, korzystając ze swych kompetencji, uwzględnia także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), które wprowadza do naszego porządku prawnego standardy ochrony praw człowieka i obywatela.

Mając na uwadze prawne możliwości działania Rzecznika oraz program działań rządu ws. wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, pragnę poniżej zasygnalizować kilka kwestii, które aktualnie znajdują w polu zainteresowania Rzecznika, a które były, są lub mogą być przedmiotem zainteresowania ETPC.

A. Problematyka stosowania tymczasowego aresztowania, przeludnienia w więzieniach i cenzury korespondencji:

Przypomnieć należy, iż Rzecznik w 2006 r. otrzymał informację od Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, z której to wynikało, iż – między innymi - konsekwentnie wysoka i stale rosnąca jest liczba spraw, dotycząca nadmiernego okresu stosowania tymczasowego aresztowania. Coraz liczniejsze są też skargi dotyczące przeludnienia jednostek penitencjarnych oraz cenzurowania korespondencji z Trybunałem osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych. Na niepokojący wymiar powyższych danych statystycznych zwrócił uwagę także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lipca 2006 r. (sygn. SK58/03). Problem powyższy był już niejednokrotnie tematem wystąpień RPO kierowanych do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego, przede wszystkim na tle wielu skarg, które

wpływają od osób tymczasowo aresztowanych (ostatnio w wystąpieniu z dnia 30 października 2006 r. w sprawie potrzeby znowelizowania przepisów kodeksu postępowania karnego, dotyczących warunków i terminów przedłużania czasu stosowania tymczasowego aresztowania). Warto zauważyć, iż problem zbyt długiego okresu stosowania tymczasowego aresztowania jest zazwyczaj pochodną szerszego problemu długotrwałości postępowań sądowych, na co również wielokrotnie zwracali uwagę kolejni Rzecznicy Praw Obywatelskich. W ocenie RPO informacje zawarte w powołanej korespondencji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące naruszenia art. 5 ust. 3 Konwencji, uwzględnione przez Trybunał, skłaniają do podjęcia działań zarówno w sferze legislacyjnej (na co wskazywało powołane wyżej moje wystąpienie z dnia 30 października 2006 r.), jak i organizacyjnej, mających na celu wyeliminowanie możliwości wystąpienia tego rodzaju naruszeń.

Także kwestie dotyczące przeludnienia jednostek penitencjarnych i związanych z tym negatywnych skutków dla wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania były przedmiotem wielokrotnych wystąpień kierowanych do Ministra Sprawiedliwości. W odpowiedzi na ostatnie wystąpienie z dnia 21 czerwca 2006 r. RPO uzyskał informację o szeroko zakrojonych działaniach, jakie zamierza podjąć Ministerstwo w celu ograniczenia problemu przeludnienia.

Natomiast w związku z wnioskami otrzymywanymi od osób tymczasowo aresztowanych, które żaliły się na sposób postępowania z ich korespondencją urzędową, Rzecznik zwracał się do Ministra Sprawiedliwości (wystąpienia z dnia 17 sierpnia 2004 r., 29 marca 2005 r. i 30 października 2006 r. w sprawie zmiany przepisów art. 217a § 1 i 2 oraz art. 217b Kkw). W udzielonej odpowiedzi z dnia 14 grudnia 2006 r. Ministerstwo zapowiedziało nowelizację wskazanych przepisów, co jednak do dzisiaj nie nastąpiło.

Z aktualności w tej materii: Rzecznik zgłosił swój udział w sprawie skargi konstytucyjnej Jarosława M. dotyczącej przedłużania tymczasowego aresztowania (sygn. akt SK 17/07). W tej to sprawie Rzecznik przedstawił stanowisko, iż art. 263 § 3 ustawy - Kodeks postępowania karnego rozumiany w ten sposób, iż do dwuletniego okresu maksymalnego stosowania tymczasowego aresztowania nie wlicza się okresów, gdy tymczasowo aresztowany równocześnie odbywa karę pozbawienia wolności orzeczoną w innej sprawie, a tym samym pozwalający w takiej sytuacji na przedłużenie stosowania tymczasowego aresztowania na okres powyżej dwóch lat przez sąd pierwszej instancji na zasadach ogólnych, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Ponadto, we wrześniu 2007 r. RPO zgłosił także swój udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jacka G. dotyczącej przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych (sygn. akt SK 25/07). Zdaniem Rzecznika, art. 248 § 1 ustawy - Kodeks karny wykonawczy jest niezgodny z art. 41 ust. 4 i art. 40 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 110 § 2 k.k.w., powierzchnia w celi mieszkalnej przypadająca na skazanego, wynosi nie mniej niż 3 m². Przepis ten odnosi się również do tymczasowo aresztowanego przebywającego w areszcie śledczym i ma charakter standardu minimum, jaki zapewnia się w zakresie warunków socjalnych uwięzienia. Kodeks karny wykonawczy w art. 248 § 1 zezwala jednak w szczególnie uzasadnionych wypadkach dyrektorowi zakładu karnego lub aresztu śledczego na umieszczenie osadzonych, na czas określony, w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m². O takim umieszczeniu należy bezzwłocznie powiadomić sędziego penitencjarnego. Analiza tego przepisu daje podstawy do stwierdzenia, iż nie służy on realizacji celu, jaki przyjął ustawodawca dla jego wydania, ale w istocie, jak wykazuje kilkuletnia praktyka jego stosowania, buduje odrębny reżim prawny, który sankcjonuje chroniczne przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych. Wspomniana praktyka w sposób jednoznaczny wskazuje, że przewidziany art. 248 § 1 k.k.w. "szczególnie uzasadniony wypadek" uzasadniający odstępianie od kodeksowych gwarancji zapewnienia minimalnej normy powierzchni stał się w istocie regułą. Przepis ten nie tylko eliminuje ustawową gwarancję z art. 110 § 2 k.k.w., ale jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności oraz z wyrażonym w art. 40 Konstytucji zakazem niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania.

B. Dostęp do sądu

Rzecznik Praw Obywatelskich mając na uwadze wyrok ETPC w sprawie *Woś v. Polska* (dotyczący rozstrzygnięć Fundacji Polsko - Niemieckie Pojednanie i braku dostępu do sądu) i obowiązek jego wykonania, skierował wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie dostępu do sądu w sprawach dotyczących ostatecznych rozstrzygnięć organów Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego dla ofiar represji nazistowskich. W związku z rozbieżnością w orzecznictwie sądów powszechnych RPO zwrócił się z pytaniem, czy w sprawach dotyczących ostatecznych rozstrzygnięć organów Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego ofiarom represji nazistowskich dopuszczalna jest droga sądowa. W odpowiedzi, Sąd Najwyższy w dnia 27 czerwca 2007 r. podjął uchwałę w składzie siedmiu sędziów (III CZP 152/06), w której jednoznacznie stwierdził, iż dopuszczalna jest droga

sądowa w sprawie, w której powód - ze względu na niekorzystne dla niego rozstrzygnięcie Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” - dochodzi świadczenia pieniężnego z tytułu represji nazistowskich.

W sprawie tej wpłynęła także skarga konstytucyjna do Trybunału Konstytucyjnego, w której skarżący domaga się uznania za niekonstytucyjne przepisów regulujących postępowanie przed sądem administracyjnym, ponieważ uniemożliwiają one wniesienie skargi na rozstrzygnięcie organu Fundacji "Polsko - Niemieckie Pojednanie". Rzecznik przystąpił do tego postępowania prezentując pogląd, że spory z Fundacją należą do spraw cywilnych i mogą być rozpatrywane przez sądy powszechne.

Będąc świadomym problemów w korzystaniu z gwarantowanego jednostce przez Europejską Konwencją Praw Człowieka prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, Rzecznik powołał ekspercki zespół mający na celu monitorowanie problematyki przewlekłości postępowań sądowych. W wyroku *Zwoźniak v. Polska* Trybunał zakwestionował skuteczność krajowej skargi „na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki” wprowadzonej ustawą z dn. 17 czerwca 2004 r. (Dz. U. Nr 197, poz. 1843). Tym samym w oparciu o art. 13 Konwencji Trybunał poddał badaniu skuteczność niniejszej ustawy, która została wprowadzona w wyniku wyroku z dn. 26 października 2000 r. w sprawie *Kudła v. Polska*.

W załączeniu do niniejszego dokumentu znajdują się stosowne materiały.

C. Postępowanie przed izbami lekarskimi w kontekście art. 6 ust. 1 i art. 10 Konwencji

Rzecznik zgłosił swój udział w postępowaniu w przedmiocie skargi konstytucyjnej Zofii Sz. dotyczącej ograniczenia możliwości krytyki innego lekarza (sygn. akt SK 16/07). W opinii RPO, przepisy ustawy z dn. 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. nr 30, poz. 158 ze zmian.), dookreślone przez art. 52 ust. 2 Kodeksu Etyki Lekarskiej ustanawiając „tameę” dla jakiegokolwiek wypowiedzi o charakterze publicznym zawierającej krytykę praktyki medycznej innej osoby, chociażby krytyka ta znajdowała oparcie w rzeczywistym stanie rzeczy i podejmowana była w interesie publicznym (np. dla dobra pacjentów), stanowią nieproporcjonalne ograniczenie wolności słowa, gwarantowanej przez art. 54 Konstytucji. Wolność ta jest wartością fundamentalną w demokratycznym państwie

prawa i wszelkie jej ograniczenia muszą mieć szczególnie mocne i jednoznaczne uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych.

D. Problematyka wznawiania postępowań cywilnych w razie wydania przez Trybunał wyroku stwierdzającego naruszenie Konwencji

Mając na uwadze wyrok ETPC w sprawie *Podbielski v. Polska* i osobistą sytuację skarżącego, w jakiej znalazł się on po ogłoszeniu orzeczenia ETPC (Trybunał przyznał mu słuszne zadośćuczynienie jedynie za straty niematerialne), Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o doprowadzenie do inicjatywy ustawodawczej, która pozwoliłaby na realizację Zalecenia Rec (2000) 2 Komitetu Ministrów Rady Europy. Rzecznik postulował wprowadzenie do kodeksu postępowania cywilnego regulacji analogicznej do art. 540 § 3 kpk, pozwalającej na wznowienie postępowania sądowego na skutek korzystnego dla strony rozstrzygnięcia organu międzynarodowego. Początkowo Minister Sprawiedliwości zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika, zapowiadając stosowne zmiany legislacyjne. Jednak w dalszej korespondencji, relacjonującej prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, przedstawiono wiele argumentów na rzecz pozostawienia obowiązującego stanu prawnego w postaci niezmienionej.

Przed wszystkim podkreślono, iż w świetle przepisów Konwencji wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie oddziałują bezpośrednio na skuteczność rozstrzygnięć organów krajowych. Co więcej, Konwencja zakłada, iż w niektórych wypadkach pełna restytucja skutków naruszenia praw skarżącego będzie niemożliwa: na tę okoliczność Trybunał dysponuje kompetencją do przyznania „słusznego zadośćuczynienia”, jeśli prawo wewnętrzne pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji naruszenia Konwencji (art. 41).

Zwrócono także uwagę na istotny walor prawomocności orzeczenia sądowego, w szczególności w odniesieniu do orzeczeń w zakresie stosunków cywilnoprawnych. O ile bowiem sprawy karne „zamykają się w układzie pomiędzy skarżącym a państwem pozwany, o tyle w postępowanie cywilne uwikłane są również interesy osób trzecich, które mają pełne prawo działać w zaufaniu do orzeczenia sądu krajowego, jeśli tylko jest ono ostateczne w toku instancji.”

Spośród wielu innych argumentów na uwagę zasługuje także ten, iż w wielu sytuacjach wznowienie postępowania nie mogłoby doprowadzić do planowanych skutków, tj. wyeliminowania naruszenia praw gwarantowanych w Konwencji. Bardzo często bowiem dla osiągnięcia skutków restytucyjnych wyroku Trybunału niezbędna jest interwencja ustawodawcy. Z kolei w niektórych wypadkach naruszenie Konwencji nie ma bezpośredniego związku z samą treścią rozstrzygnięcia sądu krajowego (np. w przypadku naruszenia prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie).

Wobec powyższego wskazany problem (czyli kwestia wznowienia cywilnego postępowania sądowego jako środek realizacji wyroku ETPC) będzie w dalszym ciągu przedmiotem analiz Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

E. Dopuszczalność przerywania ciąży

Na zakończenie pragnę zasygnalizować jeszcze jeden problem, jaki pojawił się w działalności RPO, związany z rozwiązaniami przyjętymi przez ustawę z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78 ze zm.) oraz wyrokiem ETPC w sprawie *Tysiąc v. Polska*. W tym przedmiocie RPO rozważyła możliwość wystąpienia z wnioskiem do TK.

Na tle stosowania cytowanej ustawy pojawia m.in. **problem niedookreśloności jednej z przesłanek dopuszczającej możliwość aborcji**. O ile bowiem nie budzi wątpliwości określenie w ustawie jako materialnej przesłanki dopuszczalności przerywania ciąży zagrożenie życia kobiety ciężarnej, o tyle pojęcie „zdrowie kobiety” należy uznać za niedostatecznie określone. Używając pojęcia „zdrowie kobiety” ustawodawca nie podjął próby wyważenia stopnia ani charakteru zagrożenia dla zdrowia matki wynikającego z donoszenia ciąży. W odróżnieniu od przesłanki eugenicznej, ustawodawca nie posługuje się tu takimi pojęciami jak np. „ciężkie i nieodwracalne”, czy „duże prawdopodobieństwo” zagrożenia dla życia kobiety. Niedookreśloność sformułowanej przez ustawodawcę w tym przypadku przesłanki materialnej powoduje, iż trudno ustalić charakter konstytucyjnie chronionej wartości, ze względu na którą ustawodawca decyduje się legalizować naruszenie wartości konstytucyjnej, jaką jest życie człowieka przed narodzeniem (por. wyrok z 27 lutego 2007 r., P 22/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 12). W obecnej redakcji art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu rodziny, w każdym przypadku, gdy ciąża stanowiłaby jakiegokolwiek

zagrożenie dla życia matki, możliwe byłoby stwierdzenia zajścia przesłanki, określonej w art. 4a ust. 1 pkt 1 w postaci „zagrożenia dla [...] zdrowia kobiety ciężarnej”.

Nadto kolejny pojawiający się problem to brak w ustawie o planowaniu rodziny trybu postępowania w sprawie stwierdzenia spełnienia przesłanki w postaci „zagrożenia [...] dla zdrowia kobiety ciężarnej”. Za jedyny element trybu postępowania w tym zakresie można byłoby uznać art. 4a ust. 3, stanowiący, że przerwanie ciąży może być dokonane wyłącznie przez lekarza w szpitalu. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji dookreślenie sposobu postępowania w przypadku stwierdzenia zajścia wszystkich przesłanek, o których mowa w art. 4a ust. 1 ustawy o planowaniu rodziny, powinno nastąpić w formie ustawy. W szczególności uregulowania wymaga określenie wzorców postępowania w sytuacji wystąpienia sporu między lekarzami – dotyczącego oceny stanu rzeczy, między kobietą ciężarną a lekarzem – co do stwierdzenia przesłanek dopuszczalności przerywania ciąży, czy też konfliktu sumienia – i przyznania lekarzowi możliwości uchylenia się od dokonania przerywania ciąży. Niewątpliwie brak jest w polskim systemie prawa efektywnego mechanizmu postępowania przed właściwymi organami publicznymi, który by regulował ogół kwestii wiążących się z dopuszczeniem przerywania ciąży.

F. Udogodnienia dla osób niepełnosprawnych w wyborach w kontekście art. 3 Protokołu 1 do Konwencji

W tej materii Rzecznik wystąpił po raz kolejny sygnalizując potrzebę zmian legislacyjnych i rozważenia możliwości odstąpienia od bezwzględnego wymogu osobistego głosowania i wprowadzenia przepisów umożliwiających osobom niepełnosprawnym na głosowanie przez pełnomocnika, czy też za pośrednictwem środków komunikacji. Na potrzebę taką wskazują doświadczenia z ostatnich wyborów, podczas których wiele osób niepełnosprawnych, upośledzonych fizycznie, starszych, niezdolnych było do opuszczenia domu i udania się do lokalu obwodowej komisji wyborczej. Zresztą niejednokrotnie usytuowanie lokali wyborczych dla wielu osób niepełnosprawnych, ze schorzeniami narządu ruchu było barierą nie do pokonania, o czym donosiły media. Rzecznik zwracał także uwagę, iż przepisy Ordynacji wyborczych nie zapewniają w pełni realizacji czynnego prawa wyborczego przez osoby niewidome. Brak jest bowiem przepisów, które przewidywałyby dla tej grupy wyborców odpowiednie karty do głosowania.