

Warszawa, dnia 7 stycznia 2020 r.

22.../2020/PSP/KJ/KW

Szanowny Pan

prof. Tomasz Grodzki

Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 6

00-902 Warszawa

PETYCJA

HELSIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA

Na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach¹ w związku z art. 63 Konstytucji RP Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC, Fundacja) zwraca się z petycją o podjęcie przez Senat inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany art. 27 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (dalej: u.p.n.)² zgodnie z wytycznymi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej także: ETPC, Trybunał), zawartymi w wyroku *Grabowski przeciwko Polsce*³.

1. Wnoszący petycję

HFPC jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest ochrona praw człowieka. Szczególną wagę Fundacja przywiązuje do działań na rzecz praw dzieci oraz praw osób pozbawionych wolności. Jedną z form działania Fundacji jest przedstawianie opinii w toku procesu legislacyjnego, których celem jest zwrócenie uwagi na zgodność obowiązujących przepisów, jak również projektowanych zmian legislacyjnych ze standardami praw człowieka wynikającymi z aktów prawa krajowego i międzynarodowego. Fundacja przywiązuje również szczególną wagę do wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i stara

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

² Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 969.

³ Wyrok ETPC z 30 czerwca 2015 r. w sprawie *Grabowski przeciwko Polsce*, skarga nr 57722/12.

się aktywnie monitorować proces implementacji strasburskich standardów przez polskie organy władzy publicznej.

Niniejsza petycja stanowi kontynuację naszych działań związanych z wyrokiem ETPC w sprawie *Grabowski przeciwko Polsce*. Fundacja przedstawiła w niniejszej sprawie opinię przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, jak również na bieżąco kieruje swoje obserwacje Komitetowi Ministrów Rady Europy.

2. Przedmiot petycji

Realizacja petycji wymagałaby dokonania następujących zmian prawnych:

- dodanie regulacji nakładającej na sąd obowiązek okresowej kontroli zasadności pobytu nieletniego w schronisku (co 3 miesiące) także po skierowaniu sprawy na rozprawę;
- nałożenie obowiązku wydawania każdorazowo osobnego postanowienia o przedłużeniu pobytu w schronisku dla nieletnich, zawierającego uzasadnienie okoliczności przemawiających za wydaniem takiego rozstrzygnięcia (także po skierowaniu sprawy na rozprawę);
- wprowadzenie procedury umożliwiającej kontrolę instancyjną decyzji sądu o przedłużeniu stosowania środka;
- sprecyzowanie maksymalnego łącznego okresu pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich (obejmującego okres przed, jak i po skierowaniu sprawy na rozprawę).

3. Uzasadnienie wnoszącego petycję

Europejski Trybunał Praw Człowieka dnia 30 czerwca 2015 r. wydał wyrok w sprawie *Grabowski przeciwko Polsce*, w którym stwierdził naruszenie przez Polskę art. 5 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁴ (dalej: Konwencja).

⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 roku, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

a) Wyrok w sprawie *Grabowski przeciwko Polsce*

Maksymilian Grabowski został zatrzymany w związku z podejrzeniem popełnienia trzech rozbojów oraz usiłowania rozboju z użyciem niebezpiecznego narzędzia. Początkowo został umieszczony w Policyjnej Izbie Dziecka. W dniu 7 maja 2012 r. Sąd Rejonowy dla K. wszczął postępowanie wyjaśniające w celu ustalenia, czy nieletni popełnił zarzucane mu czyny. W tym samym dniu Sąd postanowił o umieszczeniu M. Grabowskiego na okres trzech miesięcy w schronisku dla nieletnich. Postępowanie poprawcze w niniejszej sprawie zostało wszczęte dnia 27 lipca 2012 r. Dnia 9 sierpnia 2012 r. pełnomocnik M. Grabowskiego wniósł o natychmiastowe zwolnienie swojego klienta w związku z upływem terminu, na który orzeczono środek. Wskazał, że trzymiesięczny okres upłynął w dniu 7 sierpnia 2012 r. i w sprawie nie zapadło postanowienie o jego przedłużeniu. Dnia 9 sierpnia 2012 r. Sąd oddalił wniosek pełnomocnika o zwolnienie Skarżącego ze schroniska. Pismem z dnia 16 sierpnia 2012 r. Sąd poinformował pełnomocnika, że po wszczęciu postępowania poprawczego w dniu 27 lipca 2012 r. sąd zgodnie z art. 27 § 3 u.p.n. nie wydaje już osobnych postanowień o przedłużeniu pobytu w schronisku dla nieletnich⁵.

ETPC uznał, że praktyka polskich sądów, zgodnie z którą w chwili przejścia postępowania w sprawach nieletnich w tryb postępowania rozpoznawczego nie jest wymagane dla przedłużenia pobytu nieletniego w schronisku wydanie odrębnego postanowienia, narusza Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Polska została zobowiązana do zmiany dotychczasowych regulacji.

W konsekwencji ETPC stwierdził, że Polska naruszyła art. 5 ust. 1 oraz 5 ust. 4 Konwencji. W ocenie Trybunału pozbawienie skarżącego wolności w schronisku dla nieletnich wynikało z praktyki, która rozwinęła się w związku z brakiem właściwych przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, nie miało natomiast oparcia w konkretnym przepisie prawa lub orzeczeniu sądowym.

Trybunał podkreślił, że powyżej przedstawione regulacje nie wypełniają kryterium „*jakości prawa*”, które wynika z art. 5 ust.1 Konwencji, oraz zasady „*pewności prawa*”, stanowiącej jeden z podstawowych elementów zasady rządów prawa. W ocenie Trybunału, chociaż art. 27

⁵Opis stanu faktycznego zgodny z informacją ze strony ETPC .

§ 6 u.p.n. stanowi istotną gwarancję z punktu widzenia praw nieletniego, to w badanej sprawie w żaden sposób nie wpłynął na poprawę sytuacji skarżącego.

ETPC dodał też, że procedura zainicjowana wnioskiem o zwolnienie, który wnoszony jest w celu uchylenia lub zmiany środka zapobiegawczego, może nie spełniać wymogu kontroli sądowej zgodnie z art. 5 ust. 4 Konwencji w sytuacji, gdy pozbawienie skarżącego wolności nie było skutkiem zastosowania środka zapobiegawczego przewidzianego w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich (umieszczenie w schronisku dla nieletnich), ale wynikało z faktu wydania postanowienia o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu poprawczym na podstawie art. 42 § 2 u.p.n. Jednak w tej kwestii Trybunał nie zajął jednoznacznego stanowiska.

b) Brak wykonania wyroku na poziomie legislacyjnym

Pomimo upływu ponad czterech lat od wydania tego rozstrzygnięcia przez strasburski Trybunał w polskim prawie wciąż nie zostały wprowadzone odpowiednie zmiany, które zmierzałyby do wypełnienia wytycznych Trybunału sformułowanych na podstawie art. 46 Konwencji (§§ 65-68).

Należy podkreślić, iż w dniu 19 kwietnia 2017 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka złożyła na ręce Marszałka Senatu petycję o podjęcie działań w zakresie tożsamym do postulatów, które zostają podniesione również i w niniejszej petycji⁶. W dniu 16 maja 2017 r. wspomniana petycja została skierowana do rozpatrzenia przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP, która prowadziła prace w tym zakresie w dniach 11 lipca, 25 lipca oraz 20 września 2017 r., co zresztą zostało wskazane przez stronę rządową w Zaktualizowanym Planie Działań przekazany Komitetowi Ministrów Rady Europy⁷. Podczas prac ww. Komisji rzeczona petycja została poparta przez przedstawicieli z: Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Biura Rzecznika Praw Dziecka, Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej oraz Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.

⁶ Petycja z dnia 19 kwietnia 2017 r. w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 26 października 1982 r., o postępowaniu w sprawach nieletnich, w celu wprowadzenia obowiązku okresowej kontroli zasadności pobytu nieletniego w schronisku (P9-14/17), dostępna pod adresem: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/petycje/p91417/205_nieletni_schronisko.pdf (data dostępu: 30.12.2019).

⁷ Updated Action Plan z dnia 18 grudnia 2017 r., dostępny pod adresem: <https://rm.coe.int/0900001680776634> (data dostępu: 30.12.2019)

Dnia 16 kwietnia 2018 r. Senat podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Przygotowany przez Senat projekt nowelizacji wychodził naprzeciw postulatом wyrażonym w ww. petycji, a przede wszystkim podnoszonym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w przytoczonym powyżej wyroku. W dniu 8 maja 2018 r. projekt ten został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Niestety, w związku z zakończeniem kadencji parlamentu, rzeczony projekt ustawy został objęty zasadą dyskontynuacji prac legislacyjnych. Mając jednak na uwadze powyższe, HFPC składa petycję ponownie, wierząc, iż i tym razem Senat podzieli potrzebę dokonania nowelizacji w tym zakresie.

Petycja w niniejszej treści jest zasadniczo aktualizacją petycji złożonej na ręce Marszałka Senatu RP w dniu 19 kwietnia 2017 r., jako że podnoszone w niej argumenty i poczynione obserwacje wciąż pozostają aktualne.

Należy docenić starania Rządu w celu upowszechnienia standardów wynikających z wyroku poprzez jego przetłumaczenie i przesłanie do sądów, a także prowadzone szkolenia⁸. Jednak pełne wykonanie wyroku wymaga wprowadzenia stosowanych zmian legislacyjnych.

Podkreślenia wymaga również fakt, że zgodnie z Planem Działań przekazany Komitetowi Ministrów Rady Europy przez stronę rządową, sytuacjom tożsamym do tej rozpatrywanej przez Trybunał miały zapobiegać postanowienia nowego Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, wprowadzonego Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Obecnie rzeczone postanowienia, w tożsamym niemal brzmieniu, przewiduje Regulamin urzędowania sądów powszechnych, wprowadzony Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2018 r.⁹.

Zgodnie z jego § 268:

⁸ Action Plan z dnia 24 czerwca 2016 r., dostępny pod adresem: <https://rm.coe.int/0900001680685002> (data dostępu: 30.12.2019); oraz Updated Action Plan z dnia 18 grudnia 2017 r.

⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2018 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych na podstawie art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 52, 55, 60 i 125).

1. Po skierowaniu na rozprawę sprawy nieletniego umieszczonego w schronisku dla nieletnich, kieruje się sprawę na posiedzenie w celu rozstrzygnięcia o utrzymaniu, przedłużeniu lub uchyleniu umieszczenia w schronisku dla nieletnich, uwzględniając termin, o którym mowa w § 269 ust. 1.

Natomiast stosownie do § 269:

1. Sąd, który wydał postanowienie w przedmiocie przedłużenia umieszczenia w schronisku dla nieletnich, przesyła administracji schroniska odpis tego postanowienia odpowiednio wcześniej, tak aby właściwa jednostka otrzymała go najpóźniej na 3 dni robocze przed upływem terminu określonego w postanowieniu o zastosowaniu tego środka lub jego przedłużeniu. W razie stwierdzenia, że administracja schroniska nie otrzymała dokumentu w tym terminie, prezes sądu, przewodniczący wydziału, sędzia lub asesor sądowy dyżurny przekazuje bezzwłocznie telefaksem, pocztą elektroniczną lub poprzez bezpośrednie doręczenie, informację o treści postanowienia i zarządza niezwłoczne przesłanie odpisu postanowienia oraz innych niezbędnych dokumentów administracji schroniska.

Niemniej, jak podnosiła już HFPC, tego rodzaju norma gwarancyjna powinna znaleźć się na poziomie ustawy, a nie jedynie rozporządzenia.

Należy wyraźnie podkreślić, iż Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 5 grudnia 2019 r. wydał decyzję, w której po raz kolejny wskazał, iż, pomimo upływu ponad czterech lat od wyroku w sprawie *Grabowski przeciwko Polsce* odpowiednie zmiany legislacyjne wciąż nie zostały wprowadzone¹⁰.

Jednocześnie należy zauważyć, że wskazywane w komunikacjach strony rządowej (ostatnia z dnia 16 października 2019 r.)¹¹ prowadzenie prac nad projektem ustawy o nieletnich, nie zostało uznane przez Komitet Ministrów za wystarczające uzasadnienie tak dużego opóźnienia w implementacji niezbędnych środków generalnych.

¹⁰ Decyzja z dnia 5 grudnia 2019 r., [CM/Del/Dec(2019)1362/H46-17], dostępna pod adresem: <https://rm.coe.int/090000168098f929> (data dostępu 30.12.2019)

¹¹ DH – DD(2019)1191, dostępna pod adresem: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680983c81 (data dostępu 30.12.2019)

4. Obecny stan prawny

Nieletniego można umieścić w schronisku dla nieletnich w związku z popełnieniem przez niego czynu karalnego¹², gdy zachodzi uzasadniona obawa ukrycia się lub zatarcia śladów czynu karalnego, albo jeżeli nie można ustalić jego tożsamości.

Zgodnie z art. 27 § 3 u.p.n.:

Okres pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich przed skierowaniem sprawy na rozprawę nie może trwać dłużej niż 3 miesiące; okres pobytu należy określić w postanowieniu o umieszczeniu nieletniego w schronisku.

Limitującą funkcję pełnią jedynie normy wyszczególnione w art. 27 § 6 u.p.n. stanowiące, że:

Łączny pobyt nieletniego w schronisku dla nieletnich, do chwili postanowienia o którym mowa w art. 32r [postanowienie kończące postępowanie – przyp. aut.], nie może być dłuższy niż rok.

oraz § 7., zgodnie z którym:

W szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek sądu prowadzącego sprawę, sąd okręgowy, w którego okręgu toczy się postępowanie, może przedłużyć okres pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich, o którym mowa w § 6, na czas oznaczony.

Przed wydaniem wyroku w sprawie *Grabowski p. Polsce* zgodnie z poglądami doktryny z brzmienia art. 27 § 3 u.p.n. wynikało, iż po skierowaniu sprawy na rozprawę wyznaczoną w postępowaniu poprawczym pobyt nieletniego w schronisku ulega niejako "automatycznemu" przedłużeniu. Niemniej sędzia rodzinny (sąd rodzinny) winien baczyć, aby okres ten nie przekroczył 1 roku (art. 27 § 6 u.p.n.)¹³. Tym samym po wydaniu postanowienia o skierowaniu

¹² Art 27 § 1 u.p.n. Nieletniego można umieścić w schronisku dla nieletnich, jeżeli zostaną ujawnione okoliczności przemawiające za umieszczeniem go w zakładzie poprawczym, a zachodzi uzasadniona obawa ukrycia się nieletniego lub zatarcia śladów czynu karalnego, albo jeżeli nie można ustalić tożsamości nieletniego.

¹³ P. Górecki, S. Stachowiak, Komentarz do art. 27 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, Oficyna 2007 r.

sprawy na rozprawę nie było wymagane osobne postanowienie o przedłużaniu pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich.

5. Informacje dodatkowe

a) Standardy międzynarodowe

Wskazany wyrok strasburskiego Trybunału był naturalną konsekwencją dotychczasowego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W wielu wyrokach Trybunał wskazywał, że art. 5 ust. 1 nakłada na Państwo obowiązek takiego ukształtowania procedur krajowych, by każde pozbawienie wolności było dokonywane przy zachowaniu ochrony jednostki przed arbitralnością¹⁴.

W wyroku *Baranowski przeciwko Polsce*¹⁵ ETPC wskazał, iż art. 5 ust. 4 Konwencji, gwarantując osobom zatrzymanym lub aresztowanym prawo do zakwestionowania zgodności z prawem pozbawienia ich wolności, jednocześnie ustanawia dla nich prawo do uzyskania bezzwłocznego rozstrzygnięcia sądowego co do legalności tymczasowego aresztowania i zarządzenia jego przerwania, jeżeli stwierdzono jego bezprawność (analogiczne rozstrzygnięcie zapadło w sprawie *Jėčius przeciwko Litwie*¹⁶). Oznacza to, że właściwy sąd musi zbadać nie tylko zgodność z wymogami proceduralnymi prawa krajowego, ale również zasadność podejrzeń będących podstawą aresztowania i legitymacji celów aresztowania i zatrzymania (zob. *Brogan i inni przeciwko Wielka Brytania*¹⁷).

Jednocześnie warto wskazać, że orzeczenie w sprawie *Grabowski przeciwko Polsce* zapadło jednogłośnie, a w toku postępowania Trybunał nie zaaprobował – co zdarza się niezwykle rzadko i zazwyczaj wynika z systemowej wady krajowego prawa – jednostronnej deklaracji złożonej przez Rząd RP, przyznającej, że w sprawie doszło do naruszenia art. 5 ust. 1 lit. d Konwencji.

¹⁴ Wyrok ETPC z dnia 4 kwietnia 2000 r. w sprawie *Witold Litwa przeciwko Polsce*, skarga nr 26629/95.

¹⁵ Wyrok ETPC z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie *Baranowski przeciwko Polsce*, skarga nr 28358/95.

¹⁶ Wyrok ETPC z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie *Jėčius przeciwko Litwie*, skarga nr 34578/97.

¹⁷ Wyrok ETPC z dnia 29 listopada 1988 r. w sprawie *Brogan i inni przeciwko Wielka Brytania*, skargi nr 11209/84; 11234/84; 11386/85; 11266/84

Stanowisko ETPC w tej sprawie jest również spójne ze standardami wyznaczonymi przez inne akty prawne o charakterze międzynarodowym. Podstawowy punkt odniesienia w tym względzie stanowi Konwencja o Prawach Dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 20 listopada 1989 r. (dalej: KPD)¹⁸, a ratyfikowana przez Polskę ustawą z dnia 27 września 1990 r.¹⁹ Zgodnie z art. 37 KPD Państwa-Strony są zobowiązane do zapewnienia, aby żadne dziecko nie zostało pozbawione wolności w sposób bezprawny lub arbitralny. Aresztowanie, zatrzymanie lub uwięzienie dziecka powinno być zgodne z prawem i może być zastosowane jedynie jako środek ostateczny i na możliwie najkrótszy czas. Ponadto Państwa-Strony uznają prawo każdego dziecka podejrzanego, oskarżonego bądź uznanego winnym pogwałcenia prawa karnego do traktowania w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości dziecka, które umacnia w nim poszanowanie podstawowych praw i wolności innych osób oraz uwzględnia wiek dziecka i celowość sprzyjania jego reintegracji dla podjęcia przez nie konstruktywnej roli w społeczeństwie. Zgodnie z Komentarzami Ogólnymi nr 10 do KPC (2007) prawo krajowe powinno przewidywać odpowiednie środki umożliwiające traktowanie dzieci w toku prowadzonego przeciwko nim postępowania sądowego w sposób właściwy dla ich dobrego samopoczucia (*in a manner appropriate to their well-being*) i proporcjonalne do okoliczności popełnionego czynu²⁰.

Podobne regulacje można odnaleźć w aktach prawa międzynarodowego o charakterze *soft law*. Przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1985 r. tzw. „Reguły Pekinśkie” ustanawiają zespół cech, którymi musi się wykazać system wymiaru sprawiedliwości dla nieletnich, aby mógł być uznany za zgodny ze standardami praw człowieka.²¹ Zgodnie z nimi Państwa powinny dążyć do tego, aby detencja nieletniego poprzedzająca jego postawienie przed sądem przybrała możliwie jak najmniejszy wymiar. W takich wypadkach pierwszeństwo w stosowaniu powinny mieć alternatywne środki zapobiegawcze. Kolejne reguły podkreślają jeszcze wydzźwięk tych zasad. Zgodnie z art. 17 i 19 pozbawienie wolności nieletniego powinno być dokonywane wyłącznie jako środek ostateczny, po dokładnym rozważeniu przez właściwy organ.

¹⁸ Wedle Konwencji „dziecko” oznacza każdą istotę ludzką w wieku poniżej osiemnastu lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletniość.

¹⁹ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o ratyfikacji Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z dnia 27 lutego 1991 r.)

²⁰ Komentarz ogólny nr 10 (2007) do Konwencji o prawach dziecka (CRC/C/GC/10 25 April 2007)

²¹ Reguły minimalne dla systemów sprawiedliwości dla nieletnich (Reguły Pekinśkie) przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 29 listopada 1985 r.

Na podobnym stanowisku stoją europejskie organy ochrony praw człowieka. Zgodnie z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie praw nieletnich mieszkających w instytucjach wychowawczych²² umieszczenie nieletniego w placówce wychowawczej nie powinno być dłuższe, niż jest to konieczne. Co więcej, zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy wskazują także, aby pobyt nieletniego w tego typu instytucji zawsze poddany był periodicznej kontroli.

Niezwykle cennych wskazówek dostarcza wyrok ETPC w sprawie *A. i inni przeciwko Bułgarii*²³. Europejski Trybunał Praw Człowieka oceniał w niej bułgarskie regulacje dotyczące detencji nieletnich. Jedną ze skarżących – B. przed umieszczeniem w zamkniętym ośrodku korekcyjnym w związku ze swoimi demoralizującymi zachowaniami dwukrotnie trafiła do instytucji, którą w Polsce można byłoby określić mianem pogotowia opiekuńczego. W ocenie ETPC placówka ta miała jednak charakter doraźnego więzienia dla nieletnich. Dwukrotnie o detencji B. rozstrzygał organ inny niż sąd. Za pierwszym razem była to lokalna rada do spraw antyspołecznych zachowań nieletnich; w drugim – prokurator. Ponadto, zgodnie z bułgarskim prawem, skarżąca nie miała możliwości zwrócenia się do sądu o kontrolę legalności swojej detencji. Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka tego rodzaju praktyka narusza regulacje art. 5 ust. 4 Konwencji. Jednocześnie Trybunał przypominał, że na Państwie – stronie Konwencji ciąży obowiązek zapewnienia jednostce skutecznego środka prawnego do zainicjowania kontroli legalności jej detencji przez sąd.

b) Standard konstytucyjny

Podobne wnioski można również oprzeć na konstytucyjnym standardzie ochrony wolności osobistej jednostki. Wskazówek w tym zakresie dostarcza bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego²⁴.

Wolność osobista uznawana jest za jedno z najważniejszych praw człowieka, warunkujących niejednokrotnie możliwość korzystania z innych praw i wolności wyrażonych w przepisach

²² Recommendation Rec(2005)5 of the Committee of Ministers to member states on the rights of children living in residential institutions.

²³ Wyrok ETPC z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie *A i inni przeciwko Bułgarii*, skarga nr 51776/08.

²⁴ Wyrok TK z dnia 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41, wyrok TK z dnia 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75, wyrok TK z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 1.

konstytucyjnych i ustawowych. Konstytucja dopuszcza ograniczenie, a nawet zniesienie wolności osobistej, podobnie jak innych praw konstytucyjnych, zwłaszcza "wobec osób naruszających prawo, które daje ochronę dobru wspólnemu czy innym ważnym wartościom konstytucyjnie chronionym. Do podstawowych zadań państwa należy bowiem egzekwowanie przez nie prawa, w tym zapewnienie nieuchronności kary dla osób prawo to naruszających (tak TK w wyroku z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144). TK wielokrotnie podkreślał, że „uregulowania ustawowe, na podstawie których możliwe jest pozbawienie wolności, muszą spełniać najwyższe wymagania, szczególnie co do stopnia precyzji” (wyrok z 24 lipca 2006 r., sygn. SK 58/03, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 85), a ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji wymaga pewnego zrelatywizowania stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że „z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. W szczególności ustawodawca ma obowiązek tworzenia przepisów niebudzących wśród ich adresatów wątpliwości co do treści nakładanych na nich obowiązków i przyznawanych praw. Takie oczekiwanie obywateli w stosunku do racjonalnego ustawodawcy wynika bowiem z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa”²⁵. Zgodnie z orzecznictwem TK zasady poprawnej legislacji mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela, przy czym Trybunał akcentuje ich doniosłość szczególnie w dziedzinach prawa karnego.²⁶

W analizowanym zakresie szczególne znaczenie należy przypisać standardowi wyznaczonemu przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego SK 30/06, w którym Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 203 § 2 w związku z art. 203 § 3 Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim nie wskazuje on maksymalnego czasu trwania obserwacji

²⁵ Wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 r. sygn. SK 17/07.

²⁶ Uchwała TK z dnia 16 stycznia 1996 r., sygn. W. 12/94, OTK ZU nr 1/1996, poz. 4, wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. K. 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99, wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83.

psychiatrycznej w zakładzie leczniczym. Wzorzec kontroli stanowił w tej sprawie art. 41 ust. 1 w związku z art. 30, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku TK podkreślił, że *„Konstrukcja (...) przepisu (przyp. art. 41) wskazuje, że pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej stanowi wyjątek wobec konstytucyjnej deklaracji wolności człowieka (art. 31 ust. 1 Konstytucji), a więc już na szczeblu ustawy zasadniczej zostały uregulowane najistotniejsze gwarancje procesowe przysługujące osobie pozbawionej wolności”*. W ramach dookreślenia „zasad” i „trybu” pozbawienia lub ograniczenia wolności do ustawodawcy należy wytyczanie granic czasowych stosowania różnych form limitowania wolności osobistej. Granice te powinny być wyznaczone w sposób jasny i precyzyjny, a kontrolę nad ich przestrzeganiem powinien sprawować sąd. Konkludując Trybunał w tej sprawie stwierdził, że *„art. 203 § 3 k.p.k. umożliwia wydłużenie terminu faktycznego pozbawienia wolności bez prawomocnego wyroku sądowego na czas z góry nieokreślony przez ustawodawcę, lecz uzależniony od efektów pracy biegłych”*. Sąd, który ma być gwarantem realizacji konstytucyjnej wolności osobistej oskarżonego, *de facto* traci możliwość zweryfikowania, czy w konkretnym przypadku ograniczenie tej wolności następuje w niezbędnym zakresie, koniecznym w państwie demokratycznym ze względu na ochronę wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co więcej przyjęto, że przedłużona ponad miarę obserwacja psychiatryczna połączona z izolacją od społeczeństwa mogła umniejszać podmiotową pozycję jednostki i uderzać w jej społeczne poczucie wartości. Dlatego też uznano, że przepis ten godzi jednocześnie w taką wartość, jak godność osobista oskarżonego.

Do podobnych wniosków doszedł Trybunał Konstytucyjny oceniając inny z przepisów procedury karnej, który również pozwalał na pozbawienie wolności jednostki. W sprawie SK 03/12 przedmiotem oceny TK było zweryfikowanie, czy art. 263 § 7 k.p.k., w zakresie, w jakim, po wydaniu przez sąd pierwszej instancji wyroku, nie przewiduje maksymalnego okresu trwania tymczasowego aresztowania ani nie określa w sposób jasny i precyzyjny przesłanek stosowania tymczasowego aresztowania, jest zgodny z przepisami Konstytucji. Innymi słowy, przedmiotem kontroli TK był automatyzm sądów w stosowaniu tymczasowego aresztowania po wydaniu wyroku przez sąd I instancji. Za wzorce kontroli przyjęto w tym wypadku art. 41 ust. 1 w zw. z art. 30 ust. 3 i art. 41 w zw. z art. 40 ust. 4.

Omawiana regulacja nie zdała testu konstytucyjności. W ocenie TK uregulowania procedury karnej pozwalały sądom na nieweryfikowanie, czy pozbawienie wolności jest rzeczywiście

konieczne z punktu widzenia potrzeby ochrony dóbr wymienionych w art. 31 ust. 3. „Tymczasem z orzecznictwa Trybunału wynika jednoznacznie, że ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych są zgodne z zasadą proporcjonalności tylko wówczas, jeżeli ustawodawca wybrał w tym celu taki środek, który służy osiągnięciu zamierzonego celu z uwzględnieniem postulatu adekwatności, przy jednoczesnym bezwzględnym zakazie wkraczania w istotę gwarantowanego prawa” (por. wyrok TK z 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 42/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 118). Co więcej, Trybunał Konstytucyjny, oceniając zagadnienie braku pewności jednostki co do długości jej pozbawienia wolności, stwierdził, że w takich wypadkach zasadnym jest zarzut naruszenia przez Państwo konstytucyjnego nakazu humanitarnego traktowania.

W tym kontekście warto przypomnieć, że podobna praktyka do opisanej w wyroku *Grabowski przeciwko Polsce* wykształciła się na gruncie obowiązywania Kodeksu postępowania karnego z 1969 r. Zgodnie z nią sądy uważały, że po upływie sprawy do sądu nie musiały, od czasu upływu terminu dopuszczalnego trwania tymczasowego aresztowania do chwili wydania pierwszego wyroku, wydawać decyzji dotyczącej trwania tego środka²⁷. Kres takiej praktyce orzecniczej położył Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 2 września 1997 r., I KZP 23/97, OSNKW 1997, nr 9-10, poz. 73, w której wskazał, że po upływie do sądu sprawy, w której stosowano już tymczasowe aresztowanie, gdy upływa już termin tego środka określony uprzednio jeszcze w postępowaniu przygotowawczym, sąd ma obowiązek rozważenia potrzeby dalszego stosowania tymczasowego aresztowania i wydania stosownej decyzji w tym przedmiocie. Twierdzenie to zostało następnie uzupełnione uchwałą z dnia 30 października 1997 r., I KZP 26/97²⁸, w której Sąd Najwyższy wskazał, że decyzja sądu może zostać wyrażona w wydanym postanowieniu o dalszym stosowaniu tego środka na czas oznaczony, nieprzekraczający terminów przewidzianych dla tymczasowego aresztowania do chwili wydania pierwszego wyroku w pierwszej instancji.

6. Działania powiązane

Warto również podkreślić, że wątpliwości co do zgodności przedmiotowej regulacji u.p.n. ze standardami konstytucyjnymi dostrzegały, przed wydaniem przez ETPC wyroku *Grabowski*

²⁷ T. Grzegorzcyk, Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Tom I, Lex nr 8930.

²⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 października 1997 r., I KZP 26/97, OSNKW 1997, nr 11-12, poz. 89.

przeciwko Polsce, także krajowe organy ochrony praw człowieka – Rzecznik Praw Dziecka (dalej także: RPD)²⁹ oraz Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej RPO)³⁰.

Również po wydaniu wyroku przez ETPC organy te kontynuowały starania o zmianę analizowanej regulacji³¹.

7. Wnioski

Jak zostało już wskazane we wcześniejszej części niniejszego pisma, wątpliwości podnoszone przez HFPC zostały podzielone przez Senat poprzedniej kadencji. Jednakże ze względu na brak ukończenia procesu legislacyjnego petycja wciąż pozostaje aktualna. Wyrażamy głębokie przekonanie, że również Senat obecnej kadencji dostrzeże wagę podnoszonego problemu.

Zarówno ETPC, jak i Komitet Ministrów Rady Europy wprost wskazywały na konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych, których skutkiem byłoby wyeliminowanie praktyki wykształconej na gruncie art. 27 u.p.n.

Warto podkreślić, że już w przedstawianym ponad dwa lata temu Zaktualizowanym Planie Działań, strona rządowa błędnie przewidywała, że stosowna nowelizacja wejdzie w życie 2018 r.. Dlatego też, choć należy zauważyć prace prowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości nad ustawą o nieletnich, które potencjalnie mogłyby wprowadzać wymagane zmiany, nie napawają one optymizmem, jeśli weźmie się pod uwagę, że wciąż nie zaowocowały one nawet projektem, który trafiłby do niższej izby polskiego Parlamentu. Pogląd ten wydaje się podzielać Komitet Ministrów, który pomimo informacji na temat wspomnianych prac, wydał przytaczaną już Decyzję z dnia 5 grudnia 2019 r.

Sytuacja, w której obecny stan rzecz miałby się utrzymywać, powoduje nie tylko niezamknięcie przez Komitet Ministrów kontroli wykonania przez polskie władze wyroku *Grabowski*

²⁹ Wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka z dnia 18 marca 2013 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich.

³⁰ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 czerwca 2013 r. do Ministra Sprawiedliwości.

³¹ Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 września 2015 r. , dostępne pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MS_ws_przebywania_w_schroniskach_dla_nieletnich_bez_podstawy_prawnej.pdf (data dostępu: 30.12.2019).

Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 stycznia 2016 r. , dostępne pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MS_ws_realizacji_wyroku_ETPC_dotyczacego_przebywania_w_schronisku_dla_nieletnich_bez_podstawy_prawnej.pdf (data dostępu: 30.12.2019).

przeciwko Polsce, ale grozi też kolejnymi przegranyymi w analogicznych sprawach przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Petycja została opracowana w ramach Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

W imieniu Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
SEKRETARZ ZARZĄDU

Piotr Kłodoczny



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU

Danuta Przywara