



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 22 września 2017 r.

Druk nr 602

**KOMISJA PRAW CZŁOWIEKA,
PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI**

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 90d ust. 1 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Zbigniew Cichoń.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Robert Mamątow

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich

Art. 1. W ustawie z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2016 r. poz. 1654 oraz z 2017 r. poz. 773) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 27:

a) § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Umieszczenie nieletniego w schronisku dla nieletnich, o którym mowa w § 1 lub 2, przed skierowaniem sprawy na rozprawę, nie może trwać dłużej niż 3 miesiące; okres pobytu należy określić w postanowieniu o umieszczeniu nieletniego w schronisku.”,

b) po § 4 dodaje się § 4a i 4b w brzmieniu:

§ 4a. Do przedłużania pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich, po skierowaniu sprawy na rozprawę, przepis § 4 stosuje się odpowiednio.

§ 4b. O każdorazowym przedłużeniu pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich sąd rodzinny orzeka postanowieniem, określając okres pobytu, nie dłuższy niż 3 miesiące.”;

2) art. 29 otrzymuje brzmienie:

„Art. 29. Postanowienie o zastosowaniu środków, o których mowa w art. 25a, art. 26, art. 27 oraz art. 28, doręcza się stronom. Na postanowienie przysługuje zażalenie, z tym że rozpoznanie zażalenia na postanowienie, o którym mowa w art. 25a § 3 i 4 oraz na postanowienie o przedłużeniu pobytu w schronisku dla nieletnich następuje niezwłocznie. Zażalenie nie wstrzymuje wykonania postanowienia.”.

Art. 2. Przepisy art. 27 § 3 i art. 29 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz przepisy art. 27 § 4a i 4b ustawy zmienianej w art. 1, stosuje się również do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projekt ustawy stanowi realizację postulatu zawartego w petycji P9-14/17 wniesionej do Senatu w dniu 19 kwietnia 2017 r. przez Helsińską Fundację Praw Człowieka.

Autor petycji zwraca się do Marszałka Senatu o podjęcie przez Senat inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany art. 27 ustawy z dnia 26 października 1982 r. – o postępowaniu w sprawach nieletnich (zwaną dalej „u.p.n.”), regulującego kwestie umieszczenia nieletniego w schronisku dla nieletnich oraz przedłużania okresu pobytu nieletniego w schronisku. Autor petycji motywuje potrzebę wniesienia petycji treścią wytycznych sformułowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPCz”), zawartych w wyroku z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie Grabowski przeciwko Polsce (skarga nr 57722/12).

W petycji postuluje się:

- 1) dodanie przepisu nakładającego na sąd obowiązku okresowej kontroli zasadności pobytu nieletniego w schronisku (co 3 miesiące), także po skierowaniu sprawy na rozprawę;
- 2) nałożenie obowiązku wydawania każdorazowo osobnego postanowienia o przedłużeniu pobytu w schronisku dla nieletnich, zawierającego uzasadnienie, a w nim wskazanie okoliczności przemawiających za wydaniem takiego rozstrzygnięcia, także po skierowaniu sprawy na rozprawę;
- 3) wprowadzenie procedury umożliwiającej kontrolę instancyjną decyzji sądu o przedłużeniu stosowania środka.

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Przepisy art. 27 § 1 i 2 określają przypadki, w których nieletniego można umieścić w schronisku dla nieletnich. Zgodnie z tymi przepisami środek ten można zastosować, gdy zostaną ujawnione okoliczności przemawiające za umieszczeniem nieletniego w zakładzie poprawczym, a zachodzi uzasadniona obawa ukrycia się nieletniego lub zatarcia śladów czynu karalnego, albo jeżeli nie można ustalić tożsamości nieletniego (§ 1). Ponadto wyjątkowo (§ 2), umieszczenie w schronisku może nastąpić także wtedy, gdy oprócz

okoliczności przemawiających za umieszczeniem go w zakładzie poprawczym, nieletniemu zarzuca się popełnienie czynu karalnego określonego w art. 134, art. 148 § 1, 2 lub 3, art. 156 § 1 lub 3, art. 163 § 1 lub 3, art. 166, art. 173 § 1 lub 3, art. 189, art. 189a, art. 197 § 3 lub 4, art. 198, art. 200, art. 202 § 3, 4, 4a, 4b lub 4c, art. 204 § 3, art. 252 § 1 lub 2 i w art. 280 Kodeksu karnego. Przepis § 3 stanowi, że przed skierowaniem sprawy na rozprawę pobyt nieletniego w schronisku nie może trwać dłużej niż 3 miesiące.

W związku z tym, zgodnie z realizowaną przez sądy rodzinne praktyką, po wydaniu postanowienia o skierowaniu sprawy na rozprawę nie było wymagane wydanie osobnego postanowienia o przedłużeniu pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich.

Za jedyne ograniczenie dotyczące długości pobytu nieletniego w schronisku, uznawany jest przepis art. 27 § 6, który stanowi, że łączny pobyt w schronisku dla nieletnich, do chwili wydania wyroku w pierwszej instancji nie może być dłuższy niż rok.

Dodatkowo przepis § 7 pozwala sądowi okręgowemu, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek sądu prowadzącego sprawę, na przedłużenie pobytu nieletniego w schronisku na „czas oznaczony”.

Wobec powyższego, po skierowaniu sprawy na rozprawę pobyt nieletniego w schronisku ulegał niejako automatycznemu przedłużeniu.

Wyrok wydany przez ETPCz w dniu 30 czerwca 2015 r. w sprawie Grabowski przeciwko Polsce stwierdził, że praktyka polskich sądów, zgodnie z którą w chwili przejścia postępowania w sprawach nieletnich w tryb postępowania rozpoznawczego, dla przedłużenia pobytu nieletniego w schronisku, nie było wymagane wydanie odrębnego postanowienia, narusza art. 5 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Szczególnym mankamentem, zdaniem Trybunału było nie tylko automatyczne przedłużanie pobytu w schronisku dla nieletnich przy jednoczesnym braku odrębnego orzeczenia sądu w tej kwestii, ale również brak wskazania konkretnego terminu, na który takie pozbawienie wolności następowało.

Dodatkowo, skutkiem braku odrębnego postanowienia w kwestii pozbawienia nieletniego wolności była niemożność jego zaskarżenia (odwołania się) co stanowi naruszenie art. 5 ust. 4 Konwencji, ustanawiającego prawo odwołania się do sądu w celu ustalenia legalności (zgodności z prawem) pozbawienia wolności przez osobę tej wolności pozbawioną.

W okresie dwóch lat, które upłynęły od chwili wydania przez ETPCz wskazanego wyżej wyroku, Ministerstwo Sprawiedliwości upowszechnia standardy wynikające z wyroku poprzez jego przetłumaczenie, przesłanie do sądów oraz prowadzone szkolenia. Dokonano również zmiany Regulaminu urzędowania sądów powszechnych (§ 243 i 243).

Wyrażna stała się jednak potrzeba nowelizacji przepisów samej ustawy o postępowaniu sprawach nieletnich w kierunku wskazanym w § 66-68 w/w wyroku ETPCz.

Przygotowany projekt nowelizacji ustawy wychodzi temu problemowi naprzeciw.

Projekt ustawy zakłada wprowadzenie rozróżnienia postanowienia o umieszczeniu nieletniego w schronisku dla nieletnich, wydawanego na podstawie art. 27 § 3 od postanowień o przedłużeniu pobytu w schronisku dla nieletnich.

Postanowienia o przedłużeniu pobytu nieletniego przed skierowaniem sprawy na rozprawę wydane na podstawie art. 27 § 4 mogą spowodować przedłużenie pobytu w schronisku na łączny czas nie dłuższy niż trzy miesiące.

Jeżeli po upływie tego czasu sprawa nie zostanie nadal skierowana na rozprawę nieletniego należy zwolnić ze schroniska.

Jeśli jednak sąd skieruje sprawę na rozprawę, zgodnie z projektem zastosowanie znajdą nowe przepisy art. 27 § 4a i 4b, które nakazują stosować przepis § 4 odpowiednio, zezwalając sądowi na przedłużenie pobytu nieletniego w schronisku jeżeli zachodzi taka konieczność, ze względu na szczególne okoliczności sprawy, na okres nieprzekraczający kolejnych 3 miesięcy.

Przepis § 4b wskazuje postanowienie jako formę, w jakiej sąd rodzinny realizuje swoje uprawnienie oraz podkreśla konieczność wskazania dokładnego okresu trwania pozbawienia wolności osoby nieletniej, której to postanowienie dotyczy.

Projekt ustawy został uzupełniony o zmianę art. 29, która polega na zagwarantowaniu osobie pozbawionej wolności, umieszczonej w schronisku dla nieletnich prawa do wniesienia zażalenia na każde postanowienie o zastosowaniu środka wskazanego w art. 27.

Zmieniany przepis art. 29 nakazuje sądom niezwłoczne rozpatrzenie każdego postanowienia o przedłużeniu pobytu w schronisku dla nieletnich, bez względu na etap postępowania, w trakcie którego postanowienie zostało wydane.

Przepis art. 2 ustawy nowelizującej, jest przepisem przejściowym, regulującym kwestie intertemporalne. Nakazuje stosować przepisy nowe także do spraw już będących w toku, co do czynów, które zaistniały przed dniem wejścia w życie ustawy.

Należy podkreślić, że rozwiązanie to nie narusza zasady *lex retro non agit*, ze względu na to, że ustanawia normy zmieniające prawo na korzyść obywatela, co jest jednoznaczne z faktem, że normy te nie wywołują żadnych ujemnych następstw dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych.

W art. 3 ustawa określa czternastodniowy okres *vacatio legis*, uznając go za wystarczający i odpowiedni, zgodnie z normą zawartą w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

3. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: Ustawa o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Zbigniew Cichoń Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Beata Mandylis, legislator, tel. 694 9340 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 694 9097	Data sporządzenia: 22 września 2017 r. Źródło: petycja Nr druku: 602
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Europejski Trybunał Praw Człowieka 30 czerwca 2015 r. wydał wyrok w sprawie *Grabowski przeciwko Polsce*, w którym stwierdził naruszenie przez Polskę art. 5 ust. 1 i 4 Konwencji o Prawach Człowieka i Podstawowych Wolności, w związku z praktyką polskich sądów polegającą na niewydawaniu odrębnego postanowienia o przedłużeniu pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich. Mimo, że dotychczasowe działania w postaci upowszechniania wyroku, szkolenia warsztatowe, przyjęcie nowego Regulaminu urzędowania sądów powszechnych poprawiły sytuację, wciąż istnieją rozbieżności w orzekaniu sądów.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

W celu rozwiązania problemu związanego z praktyką sądów rodzinnych polegającą na niewydawaniu odrębnego postanowienia o przedłużeniu pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich proponuje się w *ustawie z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich* wprowadzić następujące zmiany:

- o każdorazowym przedłużeniu pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich sąd rodzinny orzeka na posiedzeniu, określając w postanowieniu jego okres nie dłuższy niż 3 miesiące, o terminie posiedzenia zawiadamia się strony i obrońcę,
- postanowienie o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci umieszczenia nieletniego w schronisku dla nieletnich podlega doręczeniu stronom,
- na postanowienie przysługuje zażalenie, które rozpatrywane jest niezwłocznie, jednakże nie wstrzymuje wykonania postanowienia.

Efektom przedmiotowej regulacji będzie wzmocnienie przestrzegania prawa obywatelskiego przysługującego osobie nieletniej w zakresie wolności i nietykalności osobistej.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
sądy rodzinne			o przedłużeniu pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich sąd orzeka na posiedzeniu, wydaje postanowienie określając jego okres
osoby nieletnie	ok. 130 na rok przypadków przedłużania pobytu	szacunki własne na podstawie danych Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości	každorazowe przedłużenie pobytu w schronisku dla nieletnich musi wynikać z orzeczenia sądu wydanego na posiedzeniu, postanowienie o przedłużeniu pobytu musi być doręczone, przysługuje prawo do złożenia zażalenia
obrońcy nieletnich			powiadomienie o postępowaniu prowadzonym przez sąd w stosunku do nieletniego
schroniska dla nieletnich	15 schronisk	Ministerstwo Sprawiedliwości	przedłużenie pobytu nieletniego musi być oparte na postanowieniu wydanym przez sąd rodzinny

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

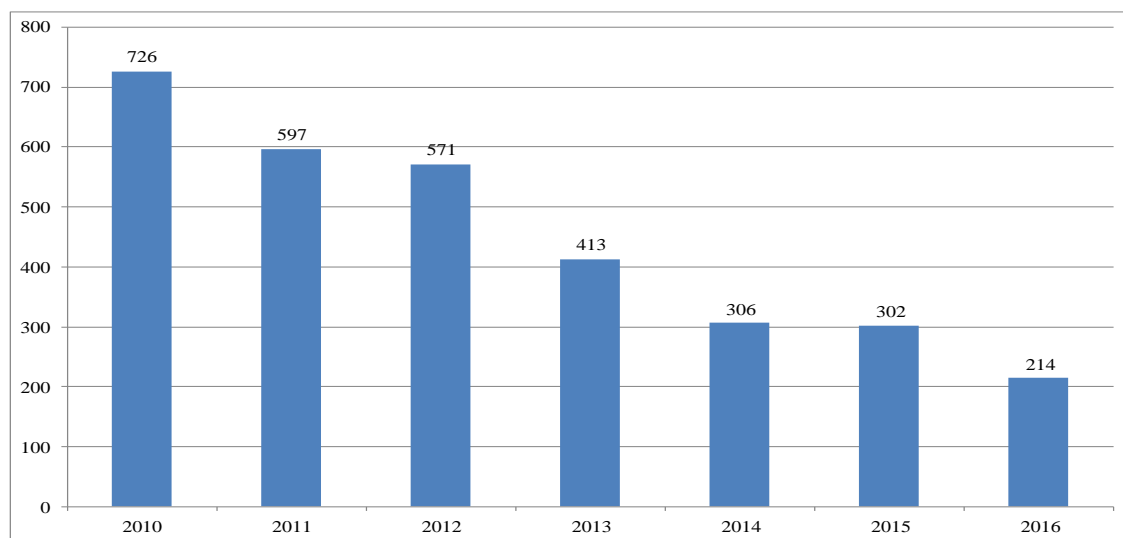
(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Wydatki ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Saldo ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												

Źródła finansowania	
----------------------------	--

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Przedmiotowa regulacja będzie wpływała na działalność sądów rodzinnych, podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych, zwiększając ich zadania konieczne do wykonania przy przedłużaniu pobytu nieletnich w schronisku. Nałożenie na sądy rodzinne tych dodatkowych obowiązków będzie kosztem w sensie ekonomicznym, gdyż wiązać się to będzie z koniecznością wykonania dodatkowej pracy, jednakże biorąc pod uwagę potencjalną ilość tych spraw, w skali całego kraju szacuje się na ok. 130 w roku, można zakładać, że będą one realizowane w ramach zaplanowanych budżetów i nie będą wiązać się z dodatkowymi wydatkami sektora finansów publicznych.

Wykres: Stosowanie środka zapobiegawczego w postaci umieszczenia nieletniego w schronisku dla nieletnich w latach 2010 – 2016.



Źródło: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Stosowanie umieszczenia nieletniego w schronisku w świetle orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Grabowski przeciwko Polsce (Wyrok z 30 czerwca 2015 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 57722/12), dr Beata Czamecka – Działuk

Z publikacji Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości pt. „Stosowanie umieszczenia nieletniego w schronisku w świetle orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Grabowski przeciwko Polsce (Wyrok z 30 czerwca 2015 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 57722/12)”, wynika, że umieszczenie w schronisku jawi się jako środek stosowany znacznie rzadziej niż inne środki tymczasowe. W latach 2010 - 2016 można zaobserwować tendencję zmniejszania się zastosowania tego środka w stosunku do nieletnich z 726 przypadków w 2010 r. do 214 w 2016 roku.

W publikacji Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości przedstawione są też dane statystyczne ukazujące wyniki badań nt. stosowania przedłużania pobytu nieletniego w schronisku. Z zamieszczonych danych wynika, że postanowienie o przedłużeniu pobytu nieletniego wydawano aż w 64% badanych przypadkach, przy czym na jednym przedłużeniu skończyło się w 33 przypadkach (na 81 badanych), pobyt dwukrotnie przedłużono w ośmiu sprawach, w trzech – trzy razy, a pięciu nieletnim przedłużono ten okres aż czterokrotnie. Z analizy tych danych wynika, że liczba przedłużeń stanowi ok. 60% badanych przypadków, w związku z tym odnosząc ten parametr do liczby nieletnich umieszczonych w schronisku w 2016 roku (214 przypadków) można przyjąć, że sądy rodzinne przeciętnie będą zobowiązane do wydawania ok. 130 postanowień o przedłużeniu pobytu nieletniego w schronisku, w skali roku.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Brak wpływu						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Wzmocnienie przestrzegania prawa obywatelskiego przysługującego osobie nieletniej w zakresie wolności i nietykalności osobistej. Przedmiotowa regulacja wprowadza zapisy, które powodują, że pozbawienie lub ograniczenie wolności poprzez zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci umieszczenia nieletniego w schronisku dla nieletnich i każdorazowe przedłużenie tego pobytu może nastąpić tylko w przypadku orzeczenia sądu rodzinnego na posiedzeniu, wydaniu przez sąd rodzinny postanowienia, które musi być doręczone stronie postępowania i na które przysługuje zażalenie.						
Niemierzalne								

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy

Brak wpływu

10. Wpływ na pozostałe obszary		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	Brak wpływu	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia wejścia w życie.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Z uwagi na zakres regulacji ewaluacja nie jest konieczna.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
Brak		

.....

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

.....