



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
Komisji Praw Człowieka,  
Praworządności i Petycji (159.)  
w dniu 11 lipca 2017 r.

IX kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie petycji 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).
2. Rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, w zakresie wprowadzenia obowiązku zamieszczania odpowiedzi na petycję na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję (P9-15/17).
3. Rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, w celu poprawy funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego (P9-17/17).
4. Rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), w zakresie emerytur funkcjonariuszy służb celnych, którzy w PRL byli funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa (P9-19/17).

(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 01)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Robert Mamątow)

### **Przewodniczący Robert Mamątow:**

Serdecznie witam państwa na sto pięćdziesiątym dziewiątym posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Porządek posiedzenia obejmuje rozpatrzenie 4 petycji.

Na początku chciałbym serdecznie przywitać przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Finansów, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Biura Rzecznika Praw Dziecka, Naczelnej Rady Adwokackiej, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, a także panie z Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Senatu oraz wszystkie osoby, których nie wymieniłem, a się tu dopisały. Witam też panie z sekretariatu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Proszę państwa, proponuję, żebyśmy od razu przystąpili do pracy, bo salę mamy zarezerwowaną do 15.45, o tej godzinie musimy, niestety, ją opuścić. Ale się zabezpieczyliśmy, mamy zarezerwowaną od godziny 16.00 salę w budynku G. To na wypadek gdybyśmy nie skończyli do tego czasu. Mam jednak nadzieję, że skończymy.

Przechodzimy do rozpatrzenia pierwszego punktu, czyli petycji 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. Jest to petycja P9-14/17.

Bardzo proszę panie z Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji o informację.

### **Starszy Specjalista w Dziale Petycji i Korespondencji w Biurze Analiz, Dokumentacji i Korespondencji w Kancelarii Senatu Żaneta Urawska:**

Żaneta Urawska, Dział Petycji i Korespondencji.

Autorem petycji jest Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Petycja dotyczy zmiany ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, szczególnie art. 27. Zgodnie z wytycznymi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zawartymi w wyroku Grabowski przeciwko Polsce autorzy petycji wyraźnie postulują wprowadzenie zmian w art. 27 ustawy.

Mianowicie postulują dodanie nowego zapisu, nakładającego na sąd obowiązek okresowej, co 3 miesiące, kontroli zasadności pobytu nieletniego w schronisku, obligatoryjne wydawanie postanowień o przedłużeniu pobytu w schronisku dla nieletnich wraz z uzasadnieniem oraz wprowadzenie procedury kontrolnej dotyczącej wydawanych orzeczeń. Autorzy petycji wielokrotnie podnoszą, że pomimo upływu 2 lat od wydania wyroku przez Europejski Trybunał Praw Człowieka nie podjęto stosownych kroków legislacyjnych w celu zrealizowania postulatów tegoż wyroku.

Jeśli chodzi o stan prawny, to warto zaznaczyć, że Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w art. 5 ust. 1 stanowi, że każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, a zgodnie z art. 5 ust. 4 każdy, kto został pozbawiony wolności przez zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo odwołania się do sądu w celu ustalenia bezzwłocznie przez sąd legalności tegoż pozbawienia wolności. Oczywiście art. 46 konwencji stanowi, że strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznych wyroków trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami.

Sama zaś ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich opisuje pobyt nieletniego w schronisku w art. 27. Między innymi w §1 wskazuje się, że przesłankami umieszczenia w schronisku dla nieletnich są ujawnienie okoliczności przemawiających za umieszczeniem w zakładzie poprawczym, a także uzasadniona obawa ukrycia się nieletniego lub zatarcia śladów czynu albo niemożność ustalenia tożsamości nieletniego. §2 wyjątkowo wskazuje również, kiedy nieletni może zostać umieszczony w schronisku. Tutaj wskazuje się na konkretne czyny karalne określone w kodeksie karnym, ale są to oczywiście sytuacje wyjątkowe. Sam okres pobytu w schronisku nie może być dłuższy niż 3 miesiące. Oczywiście powinien zostać określony w postanowieniu o umieszczeniu nieletniego w schronisku. Z uwagi na szczególne okoliczności pobyt w schronisku może zostać wydłużony. I przepisy art. 27 ustawy wyraźnie wskazują, kiedy pobyt w schronisku może zostać wydłużony i ile może trwać maksymalnie.

Istotną z punktu widzenia autorów petycji jest też zmiana, która weszła w życie 1 stycznia 2016 r., w regulaminie urzędowania sądów powszechnych. W §242 i §243 wprowadzono zobowiązanie sądu do wysłania kopii postanowienia w sprawie przedłużenia pobytu nieletniego w schronisku co najmniej na 3 dni robocze przed upływem terminu określonego w decyzji dotyczącej przedłużenia stosowania tego środka.

Z punktu widzenia autorów petycji oczywiście najważniejszy jest wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 30 czerwca 2015 r. Grabowski przeciwko Polsce, w którym wyraźnie stwierdzono, iż praktyka niewydawania oddzielnych orzeczeń o przedłużeniu pobytu nieletniego w schronisku jest niedopuszczalna i narusza prawo do wolności osobistej. Trybunał stwierdził naruszenie wcześniej przedstawionego art. 5 ust. 1 i 4 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Trybunał wskazał również, że państwo powinno podjąć działania legislacyjne lub inne odpowiednie środki mające na celu wyeliminowanie tej praktyki stosowania art. 27. Co ważne, zostały przesłane plany działań dotyczące wyroku Grabowski przeciwko Polsce – jeden 24 czerwca 2016 r., drugi 18 października 2016 r. W tych planach wyraźnie się wskazuje, jakie działania zostały podjęte. Między innymi Ministerstwo Sprawiedliwości przesłało niniejszy wyrok do wszystkich sądów apelacyjnych wraz z wyjaśnieniem, jak powinien być interpretowany ten artykuł. Prowadzone są również szkolenia warsztatowe dla sędziów sądów okręgowych apelacyjnych. Dodatkowo Ministerstwo Sprawiedliwości przeprowadziło kwerendy, które wskazują, jak aktualnie jest stosowany art. 27, również z Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości zostały przekazane analizy.

Sam raport z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2016 r. wskazuje, że zastosowane środki indywidualne w sprawie są wystarczające, tzn. skarżący nie jest już pozbawiony wolności i otrzymał zadośćuczynienie. Oczywiście jest to niewłaściwa praktyka stosowania przez sądy art. 27 ustawy, polegająca na tym, że nie wydawano odrębnych orzeczeń.

Pragnę zwrócić uwagę również na to, że został powołany Zespół do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako organ opiniodawczo-doradczy, który ma na celu jak najlepszą implementację wniosków wynikających z orzeczeń wydawanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Posiedzenie w sprawie wyroku Grabowski przeciwko Polsce odbyło się 16 marca, m.in. 16 marca 2016 r., i podczas tego posiedzenia wskazano, że praktyka sądów po wydaniu wyroku trybunału jest zadowalająca, jednak wciąż istnieją rozbieżności w orzekaniu. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Robert Mamątow:**

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję w sprawie tej petycji.

Kto z gości chciałby zabrać głos?

Proszę bardzo o przedstawienie się.

### **Prawnik w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Katarzyna Wiśniewska:**

Katarzyna Wiśniewska, Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Oczywiście nie chciałabym powtarzać tego, co już zostało powiedziane w referacie, chciałabym jednak podkreślić, że tak jak powiedziano, od wyroku upłynęły 2 lata, a od pierwszych sygnałów, że ten stan prawny nie jest zgodny ze standardami międzynarodowymi, czyli od stanowisk rzecz-

nika praw obywatelskich i rzecznika praw dziecka, 4 lata i ta regulacja w tym kształcie wciąż obowiązuje. Moim zdaniem istotne jest to, że nie tylko Europejski Trybunał Praw Człowieka uznaje tę regulację za niewystarczającą, lecz także, co już było wskazane, Komitet Ministrów Rady Europy, który bada wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Mimo przedstawionych planów rządu Komitet Ministrów Rady Europy wskazuje, że aktualny stan prawny wciąż jest niewystarczający i regulacje prawne nie spełniają testu jakości prawa w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zastrzeżenia co do regulacji prawnych dotyczących pobytu w schronisku dla nieletnich i gwarancyjnego charakteru tych regulacji zgłaszał również Komitet Praw Dziecka ONZ.

Nie chciałabym przedłużać, bowiem pan przewodniczący powiedział, że czasu nie mamy zbyt wiele, tak więc nie chcę go zabierać. Powiem tylko, że dla mnie istotne jest to, że naruszenie, które zostało stwierdzone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, ma charakter kwalifikowany. Przede wszystkim z tego względu, że trybunał stwierdził nie tylko, że Polska naruszyła konwencję, lecz także, że naruszyła ją w sposób kwalifikowany, tzn. że nie tylko w tej jednostkowej sytuacji nie przestrzega się norm, przede wszystkim nasz stan prawny powoduje, że normy europejskie nie są przestrzegane. I chyba najważniejsze jest to, że mówimy w tym momencie o braku gwarancji zapewnienia wolności praw i obowiązków szczególnym podmiotom, jakimi są dzieci. Wydaje mi się, że to wymaga szczególnej uwagi ze strony państwa senatorów.

Chciałabym też podkreślić, że jeśli chodzi o normy i to, jak jest uregulowany pobyt w schronisku dla nieletnich, to pod względem gwarancyjnym nie powinno być różnic pomiędzy pobytem w schronisku dla nieletnich na podstawie u.p.n. a tymczasowym aresztowaniem, a do takich sytuacji dochodzi. Bardzo dziękuję.

### **Przewodniczący Robert Mamątow:**

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, teraz pan. Później pani.

### **Zastępca Dyrektora Zespołu Prawa Karnego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Marcin Mrowicki:**

Dzień dobry. Marcin Mrowicki, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

Może kilka słów o samej sprawie Grabowski przeciwko Polsce. Wszyscy ją znamy, powiem więc tylko, że jej geneza tak naprawdę sięga artykułu zamieszczonego w internecie przez mecenasa Burdę, zatytułowanego „Upadek”. Adwokat reprezentujący nieletniego był bezradny w sytuacji, w której znalazł się jego mandant. Został on umieszczony w schronisku dla nieletnich, a po upływie 3 miesięcy nie zapadło żadne postanowienie co do dalszego tam pobytu. Zdziwiony adwokat zwrócił się do sądu, żeby uwolnić dziecko, ponieważ nie ma żadnej podstawy do tego, aby przebywało ono w schronisku dla nieletnich. Odpowiedź, jaką uzyskał, sprawiła, że wysmarował, można powiedzieć, artykuł dotyczący upadku dziecka. Może przytoczę tylko fragment:

„Każde dziecko czasem upada. Najgorzej gdy upadek wiąże się z interwencją sądu dla nieletnich. Jeśli dodatkowo sąd umieści dziecko w schronisku, to możecie sobie szukać nowego dziecka, bo to stare jest już stracone. Na początku zostanie pobite i je okradną, a co więcej, nie będziecie wiedzieli, kiedy wam je oddadzą. 3 miesiące temu sąd rejonowy umieścił chłopaka w schronisku dla nieletnich. Właśnie przedwczoraj minęły te 3 miesiące, ale jakoś wolności nie odzyskał, chociaż sąd nie wydał postanowienia o przedłużeniu umieszczenia w schronisku. Wczoraj poszedłem do sądu. W sekretariacie powiedzieli mi: wcale nie trzeba wydawać postanowienia o przedłużeniu pobytu, wystarczy, że sąd zdecydował o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu poprawczym.

Tak było, naprawdę. Dzisiaj zadzwoniłem do schroniska. Mówię, że nie mają postanowienia o przedłużeniu, więc niech zwalniają. Oni na to, że nie trzeba. To jest podobno powszechna ogólnopolska praktyka”.

I na tej podstawie, na podstawie tego artykułu mecenas Burda zachęcony głosami czytelników złożył skargę indywidualną do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jeśli się...

*(Przewodniczący Robert Mamątow: Bardzo przepraszam, my znamy tę historię. Ja bym chciał, żebyśmy do sprawy, do tej petycji wnieśli coś dodatkowo.)*

Ograniczę się tylko do kilku komentarzy.

*(Przewodniczący Robert Mamątow: Bardzo proszę.)*

Jeśli chodzi o sam wyrok w sprawie Grabowski, on sam jest ewenementem. Zwróćmy uwagę na to, że skarga została złożona w dniu 31 sierpnia 2012 r. Jej rozpoznanie zajęło trybunałowi zaledwie 2 lata i 10 miesięcy. Tymczasem w sprawie Rywin przeciwko Polsce – lat 10. Jeśli popatrzymy na wszystkie inne terminy, to zobaczymy, że rozpoznawanie skarg zajmuje trybunałowi przeciętnie 7–10 lat. Dlaczego tak szybko rozpoznano tę sprawę? Dlatego że dotyczy ona fundamentalnej wartości, jaką jest wolność, a poza tym osób szczególnie narażonych, którymi są dzieci.

Teraz zwróćmy uwagę na standardy konstytucyjne. Mamy art. 41 ust. 1 oraz ust. 2 konstytucji, które zaczynają się w podobny sposób: „każdemu” oraz „każdy”. „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą”. Każdemu, również nieletniemu. Zdanie drugie mówi o tym, iż pozbawienie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie, nie w rozporządzeniu. Tak że standard konstytucyjny wymaga od nas tego, aby ustawa takie warunki określała.

Przejdźmy dalej. Jakie są standardy konwencyjne? Przede wszystkim art. 5 ust. 1 konwencji wymaga, aby każde pozbawienie wolności było dokonywane z zachowaniem ochrony jednostki przed arbitralnością. Jakość prawa będąca elementem standardu legalności odnosi się do tego, by prawo było dostępne, wystarczająco dokładne i przewidywalne w razie jego zastosowania celem uniknięcia ryzyka arbitralności. Zdaniem trybunału, u.p.n. nie spełnia kryterium jakości prawa. Prawo krajowe musi w wyraźny sposób definiować warunki, pod jakimi pozbawienie wolności ma nastąpić, a umieszczanie w schronisku nie na podstawie konkretnego przepisu prawa, lecz w tym wypadku ustawy lub orzeczenia sądu, jest sprzeczne z zasadą pewności prawa.

Jakie były dotychczasowe działania?

Już kończę, Panie Przewodniczący.

Do tej pory wprowadzono jedynie rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r., w którym znalazły się regulacje dotyczące obowiązków sądu polegających na wydaniu decyzji odnośnie do kwestii wskazanych w art. 27. Wprowadzone zmiany były konieczne, żeby dostosować praktykę do wymagań tego wyroku. Od początku wskazywano, że jest to środek prowizoryczny, zastosowany zanim zostaną wprowadzone wielkie zmiany legislacyjne w ramach wielkiej nowelizacji u.p.n. Do tej pory jednak jej nie było, nie toczą się żadne prace w tym kierunku. Cały czas obowiązuje ta treść artykułu, na podstawie której stwierdzono jego niezgodność z konwencją. Powyższe zmiany nie są wystarczające. Wydaje się, iż dopóki nie dojdzie do zmian na poziomie ustawowym, dopóty wyroku nie będzie można uznać za wykonany, sprawa bowiem dotyczy fundamentalnej kwestii pozbawienia wolności nieletniego poprzez umieszczenie go w schronisku dla nieletnich.

I teraz już ostatnie zdanie, przyrzekam. Chodzi o analizę praktyki. Przed spotkaniem Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, do spraw wykonywania wyroków, otrzymaliśmy analizę praktyki, jak to wygląda w rzeczywistości. Mieliśmy również możliwość usłyszeć, iż jeśli chodzi o praktykę, można ją ocenić jako zadowalającą, aczkolwiek rozbieżności istnieją. Problem polega właśnie na tym, że istnieją rozbieżności. Skąd się one biorą? Otóż obowiązkiem Ministerstwa Sprawiedliwości było poinformowanie wszystkich sądów o tym wyroku. Z tego obowiązku się wywiązano. Z drugiej strony jednak nie wiemy nic o jakichkolwiek działaniach szkoleniowych w tym zakresie, nie ma informacji o żadnych konferencjach, szkoleniach dla sędziów rodzinnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż wciąż w apelacjach – uwaga: krakowskiej, gdańskiej i poznańskiej – dochodzi do naruszeń tożsamyh z tymi, które zostały stwierdzone w wyroku Grabowski przeciwko Polsce, można dojść do wniosku, iż treść przedmiotowego wyroku wciąż nie jest należycie rozpowszechniona wśród sędziów powyższych apelacji. Oprócz podjętych działań nadzorczyh istnieje bowiem konieczność upowszechnienia i edukowania. Nade wszystko jednak przepis powinien zostać zmieniony. Dziękuję bardzo. Był to głos oczywiście popierający petycję.

### **Przewodniczący Robert Mamątow:**

Dziękuję bardzo.

Bardzo przepraszam, mnie nie chodzi o to, żeby państwa nie dopuszczać do głosu, tylko po prostu musimy spojrzeć na sprawę racjonalnie. Wiem, że każdy chce wyrazić swoją opinię, dlatego im będziemy mówili krócej, że tak powiem, tym więcej osób zabierze głos. I tyle.

Pani siedząca z tyłu chciała zabrać głos.

O tak, pani. Bardzo proszę.

Ty będziesz trzecia.

Proszę.

### **Wiceprzewodnicząca Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej Małgorzata Mączka-Pacholak:**

Bardzo dziękuję.

Adwokat Małgorzata Mączka-Pacholak, Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej.

Chciałabym przekazać, że Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej oczywiście w pełni popiera petycję Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, w której postuluje się wprowadzenie zmian do ustawy mających na celu wykonanie wyroku w sprawie Grabowski właśnie w aspekcie środków generalnych. W przekonaniu komisji wprowadzenie postulowanych przepisów przyczyni się do zapewnienia silniejszych gwarancji ochrony prawa do wolności osobistej. Chcę też podkreślić, że przyjęcie przepisów w proponowanym kształcie przyczyni się także do wzmocnienia gwarancji prawa do rzetelnego procesu, chociażby w aspekcie tych incydentalnych postępowań dotyczących przedłużenia pobytu w schronisku dla nieletnich, w tym prawa do wysłuchania i zaskarżenia orzeczeń dotyczących pozbawienia wolności. Jest to szczególnie istotne, wzięwszy pod uwagę fakt, że w myśl orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nieletni należą do kategorii tzw. wrażliwych podsądnych, a więc standard ochrony ich praw powinien być możliwie najwyższy. Bardzo dziękuję.

### **Przewodniczący Robert Mamątow:**

Dziękuję bardzo.

Przepraszam, pani jest z tej samej organizacji co pan? (*Dyrektor Zespołu „Krajowy Mechanizm Prewencji” w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Justyna Lewandowska: Jestem z biura rzecznika, ale reprezentuję Krajowy Mechanizm Prewencji.*)

Ja wiem, tylko mamy taką zasadę, że z każdej organizacji wypowiada się jedna osoba.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Dobrze, okej. Udzielę pani głosu, tylko proszę, żeby pani chwilę poczekała.

(*Dyrektor Zespołu „Krajowy Mechanizm Prewencji” w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Justyna Lewandowska: Tak, tak, poczekam.*)

Bardzo proszę.

### **Główny Konsultant do Spraw Prawnych w Biurze Rzecznika Praw Dziecka Agnieszka Rękas:**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Agnieszka Rękas, Biuro Rzecznika Praw Dziecka.

Rzecznik praw dziecka w całości popiera petycję Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Problem z regulacją pobytu w schroniskach dla nieletnich został dostrzeżony przez rzecznika praw dziecka już w 2013 r. Sprawa ciągnie się więc 4 lata. Rzecznik praw dziecka wystąpił z propozycją do rzecznika praw obywatelskich, aby skierować do Trybunału Konstytucyjnego zapytanie o konstytucyjność przepisu art. 27. Tam chodziło o zastrzeżenie naruszenia art. 2, art. 41, art. 42, art. 78 i art. 31 konstytucji. Można powiedzieć, że sprawa jest nadal aktualna pomimo orzeczenia trybunału strasburskiego. Co trzeba powiedzieć,

proszę państwa? Problem jest ogromny i należy go rozwiązać, dlatego martwi to, że do tej pory, przez 4 lata nie udało się zrobić.

Rzecznik praw dziecka od ubiegłego roku w ramach debaty „Prawa nieletnich” prowadzi dyskusję, która ma doprowadzić do wszechstronnej analizy przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Do debaty zostali zaproszeni wybitni specjaliści z zakresu prawa nieletnich, zarówno ze świata nauki, jak i praktycy, tj. sędziowie i kuratorzy. W najbliższym czasie rzecznik przedstawi pakiet propozycji, żeby wskazać, gdzie naszym zdaniem to uregulowanie powinno być albo uzupełnione, albo wręcz zmienione. Tak że wielkie podziękowanie za to, że ten temat jeszcze raz został poruszony. Miejmy nadzieję, że efektem będzie zmiana konkretnych przepisów. Dziękuję.

### **Przewodniczący Robert Mamątow:**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa jeszcze chciałby zabrać głos?

Proszę bardzo, teraz pani.

### **Dyrektor Zespołu „Krajowy Mechanizm Prewencji” w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Justyna Lewandowska:**

Dziękuję.

Justyna Lewandowska, jestem dyrektorem Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

Reprezentuję organ, który ma za zadanie wskazywać mechanizmy chroniące osoby najbardziej narażone na wszelkiego rodzaju naruszenia. Chciałabym podkreślić, że uregulowanie tej kwestii w ustawie stanowi jedyny mechanizm, który będzie chronił nieletnich przed arbitralnym pozbawieniem wolności. Mówię to z poczucia obowiązku. I w całej rozciągłości popieram petycję Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Dziękuję.

### **Przewodniczący Robert Mamątow:**

Dziękuję bardzo.

Czy panowie senatorowie...

Proszę bardzo, pan senator Zbigniew Cichoń.

### **Senator Zbigniew Cichoń:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Sprawa w moim przekonaniu jest oczywista i prosta do naprawienia i uregulowania tak, żeby rzeczywiście były spełnione standardy art. 5 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W przeciwnym wypadku narażamy się na to, że skargi będą się powtarzać i że takie sprawy jak ta pana Grabowskiego możemy przegrywać. Zwłaszcza że w wielu podobnych, przypomnę choćby sprawę Musiała dotyczącą umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym na detencji osoby bez poddawania jej badaniom i orzekania, czy dalszy

pobyt jest uzasadniony, trybunał zajął podobne stanowisko. Generalnie zasada jest taka, że periodycznie powinna być dokonywana kontrola zasadności pozbawienia wolności. W tym przypadku tym bardziej powinno się wprowadzić ogólną zasadę, że sąd decyduje zarówno o zastosowaniu tego środka, jak i o jego przedłużeniu, wydając postanowienie, które powinno być zaskarżalne.

W związku z tym proponuję do art. 27 wprowadzić §8 w brzmieniu: o zastosowaniu lub przedłużeniu umieszczenia w schronisku dla nieletnich orzeka sąd, wydając postanowienie, na które przysługuje zażalenie do sądu wyższej instancji.

Wydaje mi się, że byłoby to skuteczne remedium, które w sposób generalny rozwiąże cały problem i nie narazi nas na dalsze przegrywanie spraw. Jest to zarazem humanitarne rozwiązanie dotyczące osób najsłabszych, jakimi są nieletni. Aczkolwiek akurat są to ananasy, być może fizycznie nie są najsłabsi, skoro ranga przestępstw, które im się zarzuca, jest bardzo poważna. Niemniej zasługują oni na to, żeby byli traktowani nie tylko nie gorzej niż dorośli, lecz także z uwzględnieniem, że są to jednak nieletni i korzystają z pewnej ochrony, która jest im gwarantowana również przez międzynarodowy pakt praw dotyczących dzieci. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Robert Mamątow:**

Rozumiem, że pan senator składa wniosek o podjęcie prac legislacyjnych nad tą petycją.

(*Senator Zbigniew Cichoń:* Tak.)

Dziękuję.

Proszę państwa, mam nadzieję, że takich sędziów jak ten w sprawie pana Grabowskiego dużo nie ma. Tylko że znam życie i wiem, że dopóki nie ma uregulowania w przepisie, to taki sędzia może się trafić. Dlatego popieram wniosek pana senatora Zbigniewa Cichonia o podjęcie prac legislacyjnych nad tą petycją.

Przegłosujemy wniosek.

Kto z panów...

(*Głos z sali:* Jeszcze stanowisko rządowe, Ministerstwa Sprawiedliwości.)

Bardzo proszę.

Pytałem, czy ktoś chce zabrać głos...

(*Zastępca Dyrektora Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich w Ministerstwie Sprawiedliwości Dariusz Cieślak:* Ktoś z gości.)

Pan też jest gościem.

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich w Ministerstwie Sprawiedliwości Dariusz Cieślak:**

Sędzia Dariusz Cieślak, zastępca dyrektora Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich.

Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Jeśli chodzi o petycję, to co do zasady Ministerstwo Sprawiedliwości zgadza się na wprowadzenie zmiany w art. 27. Zapis regulaminu urzędowania sądów powszech-

nych był zapisem doraźnym i, tak jak deklarowaliśmy, prace nad zmianą tego artykułu i ogólnie nad ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich zostały podjęte. 29 marca pan minister podpisał zarządzenie o powołaniu zespołu do spraw nowelizacji, właściwie stworzenia nowej ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, zakreślając zakres prac tego zespołu. W pktcie 2 jest wskazane dokładnie rozwiązanie kwestii Grabowski przeciwko Polsce.

A propos sędziów, którzy wówczas orzekali w sprawie Grabowski, muszę tutaj zaznaczyć, że orzekali zgodnie z obowiązującą wówczas ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich. Takie zasady wtedy obowiązywały. Niewątpliwie praktykę troszeczkę skomplikowała później zmiana z 2013 r., która była podyktowana przegraną sprawą Adamkiewicz przeciwko Polsce. Znowelizowano postępowanie w sprawach nieletnich, ujednolicono je do jednego postępowania, podczas gdy wcześniej było postępowanie wyjaśniające, postępowanie opiekuńczo-wychowawcze lub postępowanie poprawcze. Teraz jest ono jednolite i rzeczywiście praktyka sądowa jakby się troszeczkę zawiesiła ze względu na sformułowanie „w chwili skierowania na rozprawę” – wówczas rozprawą było tylko postępowanie poprawcze i rzeczywiście pobyt w schronisku automatycznie było przedłużany. Dzisiaj jest tylko jednolite postępowanie i dlatego sędziowie mieli problem praktyczny z określeniem, który to jest ten moment, kiedy nie trzeba ewentualnie wydawać decyzji o podstawie utrzymania pobytu w schronisku. Regulamin, zapis regulaminu miał to skorygować, głównie odnośnie do praktyki. Zasadnicze prace nad zmianą art. 27 zostały podjęte, będą realizowane, są już przygotowywane przepisy. Wiem, że zespół spotkał się po raz czwarty, omawiane są już konkretne zapisy ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Dziękuję.

### **Przewodniczący Robert Mamątow:**

Dziękuję.

Jeszcze raz pytam, czy ktoś z państwa chce zabrać głos w tej sprawie.

Nie widzę zgłoszeń. Dziękuję.

Pan senator Zbigniew Cichoń zgłosił wniosek formalny o podjęcie prac legislacyjnych nad petycją.

Teraz formalnie przegłosujemy ten wniosek.

Kto z panów senatorów jest za podjęciem prac nad wnioskiem? (5)

Dziękuję bardzo.

Zamykam pracę nad tym punktem. Dziękuję bardzo państwu, którzy tu przybyli w sprawie tej petycji.

(*Głos z sali:* Dziękujemy.)

Przechodzimy do rozpatrzenia punktu drugiego, tj. petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, w zakresie wprowadzenia obowiązku zamieszczania odpowiedzi na petycję na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję. Jest to petycja P9-15/17.

Bardzo proszę panie z biura... Zawsze mam kłopot z nazwą, ale zaraz to powiem. ...Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji o przedstawienie petycji.

**Główny Specjalista  
w Dziale Petycji i Korespondencji  
w Biurze Analiz, Dokumentacji  
i Korespondencji w Kancelarii Senatu  
Marzena Krysiak:**

Marzena Krysiak z Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji.

*(Rozmowy na sali)*

*(Przewodniczący Robert Mamątow: Panowie Senatorowie!)*

Jest to petycja indywidualna. Autorem petycji jest Andrzej Halicki. Proponuje on zmianę ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach. Autor petycji proponuje wprowadzenie zmiany w sposobie postępowania podmiotów rozpatrujących petycję, w tym do zobowiązania podmiotów do zamieszczenia na stronie internetowej treści udzielonej odpowiedzi. W tym celu proponuje przebudowę art. 8 ust. 2 ustawy oraz dodanie nowego ust. 3 do art. 8.

Warto przypomnieć, że obecnie obowiązujący art. 8 określa zobowiązania podmiotów rozpatrujących petycję. Ust. 2 stanowi, że podmiot rozpatrujący petycję jest zobowiązany do niezwłocznego aktualizowania danych dotyczących przebiegu postępowania, w szczególności zasięgniętych opinii o petycji, przewidywanego terminu załatwienia sprawy oraz sposobu załatwienia sprawy. Autor petycji proponuje, aby w tym przepisie pozostawić jedynie informacje dotyczące zasięgniętych opinii i przewidywanego terminu załatwienia sprawy, a kwestie dotyczące sposobu załatwienia sprawy umieścić w ust. 3. Autor proponuje, aby ust. 3 art. 8 brzmiał: „Na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe – skan odpowiedzi na petycję”.

W uzasadnieniu autor petycji powołuje się na to, że podmioty rozpatrujące petycje najczęściej informują o zakończeniu prac w sposób bardzo ogólnikowy. Na dowód tego dołącza skany stron internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Powołuje się na to, że najczęściej ta informacja brzmi: „Odpowiedź na petycję została udzielona w dniu...”.

Trzeba dodać, że pan Andrzej Halicki jest doktorem nauk prawnych i naukowo zajmuje się funkcjonowaniem administracji publicznej. Wskazuje on na to, że brak cyfrowego odwzorowania stanowiska organu lub instytucji uniemożliwia obywatelom zapoznanie się ze szczegółami udzielonej odpowiedzi. Jego zdaniem należy usunąć pewną niesymetryczność rozwiązania, nielogiczność rozwiązania, polegającego na tym, że umieszcza się skan petycji, a nie umieszcza się odpowiedzi na petycję.

Chciałabym tu powiedzieć, że autor petycji złożył petycję tej samej treści do Sejmu i zajmowała się nią sejmowa Komisja do Spraw Petycji. Petycja była wniesiona w grudniu 2016 r., tak że była już rozpatrywana przez sejmową Komisję do Spraw Petycji. O tej petycji opinię wydało Biuro Analiz Sejmowych. Biuro Analiz Sejmowych pozytywnie zaopiniowało postulat autora petycji, zgodziło się z tym, że praktyka wygląda tak, że informacje doty-

czące sposobu załatwienia petycji są najczęściej bardzo ogólnikowe. Poza tym Biuro Analiz Sejmowych wskazało, podobnie jak autor petycji, na nielogiczność rozwiązania, jego niesymetryczność. Podniosło też argument, że obywatel, aby uzyskać informację o stanowisku organu, musi złożyć wniosek w trybie wynikającym z ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Komisja do Spraw Petycji rozpatrywała petycję 20 kwietnia i posłowie podnieśli różne wątpliwości. Ich zdaniem, zdaniem posłów publikowanie skanu rozstrzygnięcia mogłoby naruszać dobra osobiste osoby ze względu na możliwość występowania szeregu danych wrażliwych. Z tym stwierdzeniem dyskutuje autor petycji, uważa on, że podobnie jak anonimizuje się wniosek petycyjny, można też zanonimizować odpowiedź. Ponadto posłowie zwrócili uwagę na to, że z publikowaniem odpowiedzi na petycję, które są rozpatrywane przez organy i inne instytucje, wiązałyby się konieczność kolegialnego uzgadniania treści odpowiedzi, a to z kolei powodowałoby zbyt sformalizowanie procesu odpowiedzi i mogłoby negatywnie wpłynąć na ich zawartość merytoryczną. W końcu posłowie podnieśli argument, że okres obowiązywania samej ustawy jest zbyt krótki, istnieje potrzeba dalszego monitorowania funkcjonowania przepisów i w związku z tym postanowili powrócić do problemu po upływie tego roku, bieżącego roku. W konsekwencji 20 kwietnia 2017 r. Komisja do Spraw Petycji podjęła decyzję o nieuwzględnieniu żądania będącego przedmiotem petycji. Dziękuję.

**Przewodniczący Robert Mamątow:**

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w sprawie petycji?

Panowie Senatorowie, bardzo proszę. Nie ma chętnych.

Proszę państwa, chciałbym tylko zwrócić uwagę na jedną rzecz. Każda osoba czy instytucja, która występuje z petycją do Senatu – niezależnie od tego, jaka to była sprawa i czy petycja była załatwiona pozytywnie, czy negatywnie – zawsze dostaje odpowiedź, prawda? Czy umieszczanie dodatkowych informacji w internecie... Nie wiem, czy to jest potrzebne. Proponuję, żeby nie zamykać pracy nad tą petycją, tylko wystąpić do głównego inspektora ochrony danych osobowych z pytaniem, jak on to widzi, czy w ogóle efekt pracy komisji można udostępniać publicznie. Niech się do tego ustosunkuje właśnie główny inspektor ochrony danych osobowych.

Co panowie na to? Zgoda?

*(Głos z sali: Zgoda.)*

Okej. To zawieszamy pracę nad tą petycją. Wystąpimy na piśmie do głównego inspektora ochrony danych osobowych o opinię. Dziękuję bardzo.

Zamykam pracę nad tym punktem posiedzenia.

Przechodzimy do punktu czwartego. Jest to petycja...

*(Głos z sali: Trzeciego.)*

...Trzeciego. Przepraszam. Szybko chciałem...

Jest to rozpatrzenie petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia



16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, w celu poprawy funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego. Petycja P9-17/17.

Bardzo proszę panie o przedstawienie w skrócie tej petycji.

**Główny Specjalista  
w Dziale Petycji i Korespondencji  
w Biurze Analiz, Dokumentacji  
i Korespondencji w Kancelarii Senatu  
Wanda Wójtowicz:**

Wanda Wójtowicz.

To jest petycja indywidualna, wniesiona przez osobę fizyczną, w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w celu poprawy funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

Autor petycji wnosi o wprowadzenie w ustawie z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym zmian, które w jego ocenie wpłyną na poprawę funkcjonowania tego transportu. Proponuje on przyznanie prawa wyłącznego operatorowi w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Wnioskuje również o przyznanie prawa wyłącznego, zamiast przyznawania rekompensat finansowych. Petycja zawiera także postulat, który dotyczy wprowadzenia zmian w celu uniemożliwienia przewoźnikom, którzy działają na podstawie zgłoszenia, wykonywania przewozu osób w zakresie transportu zbiorowego, ale niebędącego przewozem o charakterze użyteczności publicznej, z wyłączeniem przejazdów bezpośrednich na trasach między miastami wojewódzkimi. Ponadto autor petycji postuluje wprowadzenie wymogu tworzenia linii komunikacyjnych w taki sposób, aby odległość przystanku od zwartej zabudowy, do której dochodzi droga asfaltowa, nie była większa niż 2 km, oraz żeby zapewnić minimalną siatkę połączeń na tych trasach, tak aby przynajmniej 1 połączenie dzienne było w obu kierunkach przez co najmniej 3 dni w tygodniu. Ponadto autor petycji wnosi o wprowadzenie możliwości bezpośredniego zawierania umów o świadczenie usług transportowych przez organizatora w przypadku wystąpienia zakłóceń w świadczeniu usług w zakresie transportu o charakterze użyteczności publicznej lub zaistnienia bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji.

Ustawa z 16 grudnia z 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym określa zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w transporcie na terytorium Polski oraz w strefie transgranicznej, m.in. w transporcie drogowym i kolejowym. Określa także kwestie finansowania tego transportu. Ustawa powstała na podstawie projektu, który był przedłożeniem rządowym i miał na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Jej przepisy stosuje się z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej, m.in. rozporządzenia nr 1370/2007 z 23 października 2007 r., które dotyczy usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego.

W ustawie jest słownik pojęć, które są w niej używane. Ponieważ to są pojęcia nowe, pozwolę sobie kilka z nich przytoczyć. Organizator publicznego transportu zbiorowego – właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo

minister właściwy do spraw transportu, który ma na celu zapewnienie funkcjonowania tego transportu na danym obszarze; operator publicznego transportu zbiorowego – to jest też jednostka sektora finansów publicznych, czyli samorządowy zakład budżetowy, który wykonuje zadania odpłatnie, oraz przedsiębiorca, który działa w zakresie przewozu osób i zawarł z organizatorem umowy o świadczenie usług transportowych w zakresie publicznego transportu zbiorowego na określonej w umowie linii komunikacyjnej, czyli połączeniu komunikacyjnym, m.in. na sieci dróg publicznych albo liniach kolejowych; przewoźnik – to też jest przedsiębiorca, który na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu wykonuje przewozy komercyjne niebędące przewozami o charakterze użyteczności publicznej, a jeżeli chodzi o transport kolejowy, na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu; publiczny transport zbiorowy – odbywa się na zasadach konkurencji regulowanej zgodnie z zasadami, które są określone w ustawie, oraz z uwzględnieniem potrzeb zrównoważonego rozwoju; zrównoważony rozwój – to jest taki proces rozwoju transportu, który uwzględnia oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności usług z wykorzystaniem różnych środków transportu.

Jeżeli chodzi o konkurencję regulowaną, jej zasady są zawarte w preambule rozporządzenia, o którym wspomniałam, i dotyczą one zapewnienia bezpiecznych, sprawnych i wysokiej jakości usług transportowych w taki sposób, żeby zapewnić również przejrzystość i efektywność tych usług. Transport ten może się odbywać na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, tj. umowy między organizatorem a operatorem, która przyznaje operatorowi prawo i zobowiązuje go do wykonywania określonych usług w zakresie przewozu osób o charakterze użyteczności publicznej. Jak już wspomniałam, ten transport może się odbywać na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, potwierdzenia zgłoszenia przewozu lub decyzji o przyznaniu otwartego dostępu. Transport ten może być wykonywany przez operatora lub przewoźnika, którzy spełniają warunki wykonywania działalności w zakresie przewozu osób, określone m.in. w takich ustawach, jak: ustawa o transporcie drogowym, ustawa o transporcie kolejowym czy też ustawa o swobodzie działalności gospodarczej.

Organizatorem transportu właściwym dla danego obszaru działania lub zasięgu przewozów są gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów i związek powiatowo-gminny, związek metropolitalny, województwo, minister właściwy do spraw transportu. Dotyczy to przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym. Jeżeli chodzi o zadania organizatora w przypadku gminy, to wykonuje je wójt, burmistrz, prezydent miasta, w przypadku powiatu – starosta, w przypadku województwa – marszałek, a w przypadku związku powiatów – zarząd związku powiatów. Jeżeli chodzi o zadania stawiane przed organizatorem, należy do nich planowanie rozwoju transportu, organizowanie i zarządzanie publicznym transportem.

Jeżeli chodzi o plan zrównoważonego rozwoju, tzw. plan transportowy, to może mieć on charakter obowiązkowy albo dobrowolny. Obowiązkowy dotyczy jednostek samorządu terytorialnego o odpowiedniej liczbie mieszkańców. Te

dane są zawarte w art. 9 ust. 1, tak więc nie będę wskazywała, o jaką liczbę osób, mieszkańców w poszczególnych miastach chodzi. Opracowanie planu, tak jak już powiedziałam, jest dobrowolne albo obowiązkowe.

Kolejnym etapem po uchwaleniu planu transportowego jest organizowanie publicznego transportu zbiorowego. Polega to m.in. na tym, że bada się i analizuje potrzeby przewozowe z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych o ograniczonej zdolności ruchowej, zapewnia się standardy przystanków, dworców i korzystania z tych obiektów, a także funkcjonowanie zintegrowanych węzłów przesiadkowych – to są takie miejsca, które mają na celu dogodną zmianę środka transportu przez osoby – określa się miejsca postojowe, przystanki komunikacyjne, punkty sprzedaży biletów, ustala systemy informacyjne dla pasażera, jak również zintegrowanego systemu biletowego, co polega na tym, że za pomocą jednego kupionego biletu można skorzystać z różnych środków transportu. Organizowanie transportu polega też na oznakowaniu środków transportowych, na przygotowaniu i przeprowadzaniu postępowania prowadzącego do zawarcia umów o świadczenie usług, określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców czy też ustalaniu sposobu dystrybucji biletów.

Organizator dokonuje wyboru operatora w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych albo ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane, albo bezpośrednio zawiera umowę. Zgodnie z art. 20 ustawy operatorowi nie przysługują prawa wyłącznego, które jest określone w rozporządzeniu Unii Europejskiej. Wyłączne prawo to takie, które oznacza przyznanie podmiotowi świadczącemu usługi publiczne możliwości świadczenia niektórych usług w zakresie transportu pasażerskiego na danej trasie, w danej sieci lub na danym obszarze, z wyłączeniem innych podmiotów świadczących usługi. Przy udzielaniu zamówienia publicznego na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia można uwzględniać takie dane, jak: liczba i rodzaj środków transportu, zaplecze techniczne, które ma przedsiębiorca w chwili składania oferty lub które będzie miał w chwili rozpoczęcia świadczenia usług, rozwiązania techniczne zastosowane w środkach transportu służące do ochrony środowiska oraz obsługi pasażerów. Ponadto w specyfikacji istotnych warunków zamówienia organizator może określić, że świadczenie usług na danej linii, liniach czy na sieci komunikacyjnej, które są nierentowne, będzie się wiązało ze świadczeniem takich usług przez tego samego operatora na danej linii lub liniach, lub sieci komunikacyjnych, które są rentowne.

Organizator może też zawrzeć bezpośrednią umowę na świadczenie usług transportowych, gdy średnia roczna wartość przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 milion euro albo gdy wymiar świadczenia usług transportu jest mniejszy niż 300 km rocznie. Świadczenie usług może być też wykonane przez podmiot wewnętrzny, który jest określony również w rozporządzeniu Unii Europejskiej – podmiotem jest odrębna jednostka podlegająca kontroli organu lokalnego, a w przypadku grupy organów, przynajmniej jednego organu lokalnego w tym celu powołanego. Świadczenie usług może być wykonywane w transporcie kolejowym albo gdy wystąpi zakłócenie w świadczeniu

usług w zakresie tego transportu lub bezpośrednio ryzyko powstania takiej sytuacji, zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora, jeśli nie można zachować terminów określonych dla innych trybów zawarcia umowy o świadczenie publicznego transportu zbiorowego, określonych w art. 19 ust. 1 i 2.

Organizator publikuje ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie – Prawo zamówień publicznych i ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub bezpośrednio zawarcia umowy w terminie nie krótszym niż rok, a w terminie 6 miesięcy wtedy, gdy umowa ma dotyczyć świadczeń usług w wymiarze do 50 000 km rocznie. Ogłoszenie zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej, w miejscu dostępnym we własnej siedzibie oraz na stronie internetowej.

Po wybraniu najkorzystniejszej oferty, w terminie 30 dni od przekazania zawiadomienia o wyborze oferty organizator zawiera z przedsiębiorcą umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. W przypadku transportu drogowego umowa jest zawierana na czas oznaczony i nie może być on dłuższy niż 10 lat. Przewoźnik, który jest uprawniony do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób – są tzw. przewozy komercyjne – może przystąpić do realizacji przewozu po dokonaniu zgłoszenia o zamiarze jego wykonywania do organizatora właściwego ze względu na zasięg przewozu i po wydaniu przez niego potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Do zgłoszenia dołącza się m.in. proponowany rozkład jazdy z zaznaczonymi przystankami, dworcami, informacją o środkach transportu oraz potwierdzenie zasad korzystania z przystanków w granicach miast i dworców z właścicielami lub zarządzającymi. Jeżeli nie zachodzą przesłanki do odmowy wydania potwierdzenia zgłoszenia, to organizator w terminie 30 dni od daty zgłoszenia wydaje przedsiębiorcy decyzję administracyjną, która potwierdza zgłoszenie przewozu, a także wypis z tego potwierdzenia.

10 września 2016 r. weszła w życie ustawa z 21 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Na mocy tej ustawy przesunięto o rok, tj. na styczeń 2018 r., termin wejścia w życie niektórych jej przepisów. Nowelizacja miała na celu uniknięcie trudności na rynku przewozu osób, które byłyby spowodowane tym, że większość jednostek samorządu terytorialnego nie dokonała wyboru operatora transportu zbiorowego, a także nie zostały opracowane plany transportowe. Tak że na mocy ustawy wydłużono do 31 grudnia 2017 r. ważność zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w transporcie drogowym wydanych na podstawie przepisów dotychczasowych, a których ważność wygasła 31 grudnia 2016 r. Przedłużenie obowiązywania zasad prowadzenia działalności w zakresie regularnego przewozu osób w krajowym transporcie pozwoli zachować pasażerom pełen dostęp do ulg ustawowych u wszystkich przewoźników.

Jeżeli chodzi o prace legislacyjne, to w Sejmie trwają one nad 2 projektami ustaw. Pierwszy z nich, tj. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – druk sejmowy nr 528 – 18 maja 2016 r. został skierowany do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej do pierwszego czytania. Projekt dotyczy usprawnienia transportu

publicznego poprzez wprowadzenie zmian, które zakładają utworzenie przez samorządy zintegrowanych planów transportowych. Jeśli chodzi o drugi projekt ustawy – druk sejmowy nr 1200 – to 22 lutego i 24 maja br. w Komisji Infrastruktury i Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej odbyło się pierwsze czytanie. Komisje przygotowały sprawozdanie i wnoszą o odrzucenie projektu. Celem projektu jest umożliwienie budowy linii oraz jej obsługi przez przewoźników transportu publicznego prowadzonego w pojazdach, które poruszają się na jednej szynie oraz na poduszkach powietrznych lub magnetycznych.

Jeszcze chciałabym powiedzieć dwa zdania na temat petycji. W Sejmie została złożona 9 lutego 2017 r. petycja indywidualna, która jest tożsama z prezentowaną petycją. Komisja do Spraw Petycji postanowiła uchwalić dezyderat. Tożsama petycja została zgłoszona przez tego samego autora petycji również do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa. Odpowiedzi na tę petycję jeszcze nie ma na stronie internetowej ministerstwa.

Teraz dwa zdania na temat interpelacji poselskiej z 25 kwietnia bieżącego roku nr 12101 w sprawie możliwych zmian w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Z odpowiedzi resortu wynika, że w ministerstwie, zarządzeniem nr 51 z 3 listopada ubiegłego roku, został powołany zespół do spraw opracowania projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W skład zespołu weszli przedstawiciele organizacji, które zrzeszają przewoźników drogowych, a także stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. W materiale mamy wszystkie informacje o pracach nad projektem ustawy. W związku z tym, że jest tu pan dyrektor z ministerstwa, nie będę omawiała tego projektu. Dodam tylko, że na stronie internetowej ministerstwa jeszcze go nie ma. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Robert Mamatów:**

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję w sprawie petycji.

Bardzo proszę o stanowisko Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

### **Dyrektor Departamentu Transportu Drogowego w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa Bogdan Oleksiak:**

Dziękuję bardzo.

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Bogdan Oleksiak, dyrektor Departamentu Transportu Drogowego w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa.

Panowie i Panie Senatorowie!

Jeśli chodzi o materię, to omawiany obszar, który tu został przedstawiony, jest bardzo trudny i wrażliwy społecznie. Oczywiście potwierdzam, że w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa jeszcze pod koniec roku 2016 został powołany zespół do spraw opracowania projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Potwierdzam również, że w pracach uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury

i Budownictwa, a także stowarzyszeń, jednostek samorządu terytorialnego i organizacji zrzeszających przewoźników drogowych. Proszę państwa, zespół zakończył pracę. Powstał projekt uwzględniający w większości elementy, które pani tu wymieniła na początku. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym, projekt zakłada przede wszystkim ograniczenie do niezbędnego minimum zakresu planów transportowych. Do tej pory plany transportowe – to potwierdzam – były bardzo rozbudowane i kosztowne dla samorządu. Obowiązek ich sporządzenia spoczywał przede wszystkim na podmiotach, czyli samorządach, dla obszarów, na których zamieszkuje przeważnie powyżej 80 tysięcy mieszkańców. Tymczasem konstrukcja przepisów spowodowała, że powstały białe plamy transportowe, bardzo dużo obszarów zostało wykluczonych komunikacyjnie. Dlatego projekt ministerstwa zakłada ograniczenie do niezbędnego minimum zakresu planów transportowych, po to aby stały się one bardziej dostępne i mniej kosztowne. Ponadto projekt Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa zakłada wprowadzenie obowiązku opracowania planów transportowych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego bez względu na liczbę mieszkańców, co naszym zdaniem poprawi sieć komunikacyjną w kraju.

Chcieliśmy też, żeby w planach transportowych zostały ujęte pakiety linii komunikacyjnych. Pakiety składają się z co najmniej 1 linii o wysokim średnim potoku pasażerów i co najmniej 1 linii o niskim średnim potoku pasażerskim, tak aby były rozłożone równomiernie między poszczególne pakiety. Chodzi o to, żeby nie było takiej sytuacji, jaka jest dziś, kiedy tak naprawdę przewoźnicy komercyjni obsługują tylko te potoki pasażerów i te linie komunikacyjne, które są po prostu opłacalne. Tam gdzie im się to nie opłaca, nie obsługują linii. Uważamy, że dzięki połączeniu linii doprowadzimy do sytuacji, która pozwoli na stworzenie spójnego systemu transportu publicznego na terenie całego kraju i wyeliminuje tzw. białe plamy transportowe. Oczywiście dzięki takim pakietom i ograniczeniu wymagań co do planów transportowych zwiększy się liczba linii komunikacyjnych, a co się z tym wiąże, w naszej ocenie zwiększy się liczba miejsc pracy dla przedsiębiorców. Skoro będzie więcej linii, większa liczba przedsiębiorstw będzie mogła uczestniczyć w przetargach.

Jeśli chodzi o przyznawanie przedsiębiorcom prawa do obsługi pakietów linii komunikacyjnych, to chcemy, żeby odbywało się to w drodze otwartych, przejrzystych i niedyskryminujących procedur przetargowych. Oczywiście chcemy stworzyć warunki do wprowadzenia przez wszystkich przewoźników biletów ulgowych dla wszystkich uprawnionych obywateli.

To są główne założenia. Powiem w skrócie, że celem projektu jest stworzenie optymalnego modelu funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb pasażerów. Chcemy umożliwić lepsze skomunikowanie kraju, a więc także miejscowości leżących na uboczu głównych szlaków komunikacyjnych. W naszej ocenie projekt proponowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa będzie przeciwdziałał wykluczeniu komunikacyjnemu osób o niskich dochodach, a zamieszkałych na terenach oddalonych od dużych aglomeracji miejskich.

I jeszcze na koniec odniosę się do propozycji zawartych w petycji. Należy przede wszystkim wskazać, że mogą być one przedmiotem rozpatrywania na dalszych etapach prac nad ustawą w ramach konsultacji publicznych. Chcemy, żeby projekt – mówię w imieniu Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa – praktycznie do końca lipca ujrzał światło dzienne. Kończą się już uzgodnienia wewnątrzresortowe. Pamiętajmy, że transport publiczny to nie tylko transport drogowy, lecz także transport kolejowy i w związku z tym uzgodnienia muszą być bardzo rozważne. Na pewno do końca lipca projekt się ukaże i zostanie przekazany do konsultacji społecznych oraz międzyresortowych, aby wszyscy mogli się zapoznać z rozwiązaniami i do nich odnieść. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Robert Mamątow:**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś chciałby zabrać głos w sprawie petycji?

Panowie Senatorowie? Nie.

Mam taką propozycję. Ta petycja oficjalnie trafiła do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, prawda?

(*Głos z sali:* Tak.)

Tak że to, co pan powiedział, w dużej mierze konsumowało tę petycję. Dlatego mam nadzieję, pan nam ją daje, że do końca lipca projekt ujrzy światło dzienne i zacznie nabierać mocy. Ponieważ jest to krótki czas, proponuję, żeby nie podejmować prac nad tą petycją. A jeśli nic się nie będzie działo w tej sprawie, to zawsze możemy wystąpić do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z pytaniem o to, co w danym momencie słychać.

Zgłaszam formalny wniosek o niepodjęcie pracy nad tą petycją.

Kto z panów senatorów jest za moim wnioskiem? (5)

Dziękuję bardzo. Komisja podjęła decyzję o niepodjęciu prac nad petycją P9-17/17.

Zamykam ten punkt.

Dziękuję państwu, którzy przybyli w sprawie tego punktu, za obecność na posiedzeniu.

Przechodzimy do punktu czwartego, do rozpatrzenia czwartej petycji – w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb celnych, którzy w PRL byli funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa. Jest to petycja P9-19/17.

Bardzo proszę panie z biura komunikacji społecznej o jej przedstawienie.

### **Główny Specjalista w Dziale Petycji i Korespondencji w Biurze Analiz, Dokumentacji i Korespondencji w Kancelarii Senatu Jolanta Krynicka:**

Jolanta Krynicka, Dział Petycji i Korespondencji.

Omawiana przeze mnie petycja to petycja indywidualna, wniesiona przez osobę fizyczną. Dotyczy ona zmiany przepisów ustawy z 11 maja tego roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego itd., generalnie służb mundurowych oraz ich

rodzin, oraz niektórych innych ustaw. Autor petycji zabiega o to, aby poprzez zmianę pewnych przepisów ustawy zapobiec obniżeniu emerytur tym funkcjonariuszom służb celnych, którzy w PRL byli jednocześnie funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa. Konkretnie chodzi mu o to, aby z ustaw skreślić pewne punkty w art. 1, 6 i 8. Nie będę ich przytaczać, ponieważ same w sobie niewiele one mówią. Generalnie autorowi chodzi o to, aby ci pracownicy administracji celnej, którzy byli zatrudnieni przed 1990 r., mieli prawo do tzw. uczciwej emerytury, według niego, za lata wówczas przepracowane oraz za lata uczciwej pracy w III RP po 1990 r. Tymczasem w ustawie jest cezura czasowa i proponuje się liczyć służbie celnej ten okres dopiero od 15 września 1999 r. Generalnie autor petycji podkreśla, że osoby, które były funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa w PRL, ale nie były karane, powinny być traktowane tak samo jak wszyscy inni funkcjonariusze, powinny być szanowane, nie powinno się ich ciągle podwójnie karać. Aczkolwiek akurat w tych przepisach głównie chodzi o to, że wszystkie osoby, które wówczas w służbie celno-skarbowej były zatrudnione, po prostu nie mają tego okresu zaliczonego do stażu pracy jako funkcjonariusze.

Muszę dwa słowa powiedzieć o samej ustawie. Mianowicie została ona 5 lipca tego roku, czyli bardzo niedawno, opublikowana w Dzienniku Ustaw, poz. 1321. Powstała na podstawie obywatelskiego projektu ustawy, zawartego w druku sejmowym nr 30. Ustawa uwzględnia wejście w życie 1 marca 2017 r. ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, utworzenie służby celno-skarbowej, a także realizuje wytyczne wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r. o sygn. akt K39/13. Trybunał w tym wyroku stwierdził, że ci funkcjonariusze służby celnej, którzy wykonywali zadania podobne do zadań policji, jako jedyni nie byli dotychczas objęci ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i że w ustawie o tę grupę należy rozszerzyć katalog podmiotów uprawnionych. Z tym że Trybunał nie ograniczył ustawodawcy co do kształtowania uprawnień emerytalnych i nie przedstawił jakichś szczególnych wytycznych co do kształtowania emerytur. Tym bardziej że właściwie większość funkcjonariuszy, którzy nie wykonywali zadań podobnych do zadań policji, czyli walki z przestępczością, do tej pory otrzymuje, i prawdopodobnie część z nich w przyszłości będzie otrzymywała, emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Autor petycji, który zgłasza, jak już powiedziałam, poprawki do omawianej przeze mnie ustawy, tj. ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych, bardzo uważnie obserwował przebieg procesu legislacyjnego na etapie sejmowym. Poprawki, które on w tej chwili próbuje zgłosić do ustawy, były zgłaszane w Sejmie, podczas prac sejmowych. Były one zawarte w druku nr 1521-A. W Sejmie tym projektem zajmowały się 3 komisje. Poprawki nie zyskały akceptacji, zostały odrzucone. Dotyczą one głównie pracy funkcjonariuszy przed rokiem, który został tutaj uwzględniony.

Wszystkie zmiany, które nastąpiły w Sejmie, dotyczą stanowiska rządu. W Sejmie zgłoszono do ustawy około 40 poprawek. 20 lipca 2016 r. rząd przedstawił swoje stanowisko, w którym stwierdził, że należy jednak zastosować

cezurę czasową, to znaczy właśnie tę datę 15 września 1999 r., wbrew temu, o co zabiega autor petycji, ponieważ tak naprawdę należy liczyć czas od momentu powstania jednolitej umundurowanej Służby Celnej, a nie dolicza się okresu służby w administracji celnej. Ponadto w projekcie obywatelskim jedyny wymóg, jaki był stawiany, to było 15 lat pracy. Rząd uznał, że trzeba spełnić jeszcze inne wymogi. Oprócz cezurę czasowej uznano, że funkcjonariusz Służby Celnej musi mieć skończone 55 lat, 15 lat służby, w tym 5 lat o charakterze zbliżonym do służby policjanta, czyli tam, gdzie są pewne zagrożenia, gdzie służba wiąże się z walką z przestępczością. Wszystkie pozostałe rozwiązania, które były zgłaszane, już na etapie sejmowym zostały odrzucone.

Jeżeli chodzi o pracę w Senacie, to państwo senatorowie mogli się zapoznać z uwagami autora petycji, ponieważ projekt zawarty w druku senackim nr 506 był 23 maja 2017 r. dostępny na siedemdziesiątym szóstym posiedzeniu Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej. Było zgłoszonych do niego dwadzieścia kilka stanowisk różnych organizacji, m.in. była uwaga obywatelska autora petycji. Z tym stanowiskiem mogła się również zapoznać 26 maja 2017 r. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych. Uwagi nie zyskały jednak akceptacji i projekt został przyjęty właściwie bez poprawek.

Chciałabym też powiedzieć, że wczoraj otrzymaliśmy od autora petycji jeszcze jedno pismo. Tak naprawdę petycja, którą on zgłosił, odnosiła się do etapu, kiedy jeszcze nie było ustawy, nie było ostatecznego wyniku prac parlamentarnych, prace w Senacie jeszcze trwały. W związku z tym...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak. Na pewnym etapie on próbował jeszcze poprosić o pewną ingerencję Senatu. Tak jak powiedziałam, na etapie prac komisji senackich jego uwagi były dostępne. W tej chwili on zabiega o to, żeby te same poprawki znów zgłaszać do ustawy już uchwalonej. Z tym że ja w petycji odnoszę się do konkretnego Dziennika Ustaw, tak że postulat w opinii biura nie bardzo jest zasadny, ponieważ ustawę dopiero co uchwalono. To wszystko. Dziękuję państwu.

### **Przewodniczący Robert Mamątow:**

Dziękuję bardzo.  
Otwieram dyskusję.  
Czy można prosić o stanowisko?  
Bardzo proszę.

### **Dyrektor Departamentu Zarządzania Strategicznego i Wdrożeń w Ministerstwie Finansów Janusz Jasiński:**

Janusz Jasiński, dyrektor departamentu zarządzania strategicznego.

W imieniu ministra finansów oraz szefa Krajowej Administracji Skarbowej chciałbym jednoznacznie stwierdzić, że wniosek o charakterze legislacyjnym dotyczący wykreślenia poszczególnych artykułów wskazanych w tej petycji uznaję za niezasadny generalnie z uwagi na przyjęte w Sejmie ustawy deubekizacyjne. Z treścią ustawy, która wiąże się z ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych, nie dyskutujemy i nie zgadzamy się na wniesienie poprawek.

### **Przewodniczący Robert Mamątow:**

Dziękuję bardzo.  
Czy panowie senatorowie chcieliby zabrać głos?  
Bardzo proszę, pan senator Mikołajczyk.

### **Senator Łukasz Mikołajczyk:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!  
Zgadzam się w pełni z tym, co powiedział przedmówca i w związku z tym proszę o niepodjęcie prac nad tą petycją.

### **Przewodniczący Robert Mamątow:**

Rozumiem, że pan senator zgłasza wniosek formalny...  
*(Senator Łukasz Mikołajczyk: Tak.)*  
...o niepodjęcie prac nad tą petycją.  
Poddaję wniosek pod głosowanie.  
Kto z panów senatorów jest za niepodjęciem prac legislacyjnych nad petycją P9-19/17? (6)

Dziękuję bardzo. Komisja podjęła decyzję o niepodjęciu prac nad petycją.

Dziękuję paniom.

Przypominam kolegom, że o 16.00 mamy jeszcze jedno posiedzenie, na którym będziemy rozpatrywać ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. To posiedzenie odbędzie się w budynku G, w pałacyku, w sali nr 13. Bardzo proszę o obecność.

Zamykam sto pięćdziesiąte dziewiąte posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Dziękuję.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 17)*

