

Data publikacji: 14-12-2016



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA

Warszawa, dnia 12 grudnia 2016 r.

Druk nr 287 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

**o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy –
Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 287)**

Marszałek Senatu w dniu 29 września 2016 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 12 grudnia 2016 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy i wnoszą o przyjęcie bez poprawek załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Stanisław Gogacz

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

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Jednocześnie upoważnia senatora Rafała Ambrozika do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Art. 1. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, 1823, 1850 i 1948) art. 152 otrzymuje brzmienie:

„Art. 152. § 1. Na posiedzenia jawne wstęp na salę sądową mają – poza stronami i osobami wezwanymi – tylko osoby pełnoletnie. Przewodniczący może zezwolić na obecność na posiedzeniu małoletnim.

§ 2. Na posiedzenia niejawne mają wstęp tylko osoby wezwane.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, 846 i 996) art. 95 otrzymuje brzmienie:

„Art. 95. § 1. Na posiedzenia jawne wstęp na salę sądową mają – poza stronami i osobami wezwanymi – tylko osoby pełnoletnie. Przewodniczący może zezwolić na obecność na posiedzeniu małoletnim.

§ 2. Na posiedzenia niejawne mają wstęp tylko osoby wezwane.”.

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 P9-23/16 wniesionej do Senatu w dniu 21 marca 2016 r. Autor petycji zwrócił się o wprowadzenie zmiany w art. 95 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.), który stanowi, że na posiedzenia jawne wstęp na salę sądową mają – poza stronami i osobami wezwanymi – tylko osoby pełnoletnie, a na posiedzenia niejawne mają wstęp tylko osoby wezwane. Autor petycji postuluje dodanie do art. 95 p.p.s.a. § 2 w brzmieniu: „Sąd może zezwolić na obecność na posiedzeniu jawnym osobie małoletniej, która ukończyła 13 rok życia.”.

Zdaniem wnoszącego petycję, należy umożliwić osobom małoletnim udział w charakterze publiczności na posiedzeniach jawnych sądów administracyjnych. Jak zauważa autor petycji, obecnie obowiązujący przepis uniemożliwia małoletnim obserwowanie przebiegu posiedzenia, o ile nie są one stroną lub osobą wezwaną przez sąd.

Wnoszący petycję wskazuje, że zgodnie z art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności również osoby małoletnie mają prawo do posiadania opinii (z racji tego, że jest to prawo każdego człowieka) i powinny wiedzieć jak działa władza oraz posiadać własne poglądy na wszelkie tematy. Dodatkowo zwraca uwagę na regulację zawartą w procedurze karnej tj. art. 356 § 2 Kodeksu postępowania karnego, który umożliwia małoletnim obecność na rozprawie za zezwoleniem przewodniczącego.

Zdaniem wnoszącego petycję jest znaczna grupa małoletnich, która interesuje się działalnością społeczną, działaniem na rzecz lokalnego środowiska i kraju.

Ponadto osoby, które ukończyły 13 rok życia posiadają ograniczoną zdolność do czynności prawnych, a więc posiadają zdolność procesową w sprawach wynikających z czynności prawnych, które mogą dokonywać samodzielnie. W związku z tym nie powinno być przeszkód by mogły występować w charakterze publiczności na sali sądowej. Autor petycji zaznacza, że wiele ważnych spraw dla społeczności rozstrzyga się w sądach administracyjnych i umożliwienie wstępu na salę rozpraw małoletnim będzie miało walor edukacyjny oraz przygotuje małoletnich do czynnego udziału w życiu publicznym.

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

W obecnym stanie prawnym, na podstawie art. 95 p.p.s.a, udział małoletnich w charakterze publiczności w rozprawie sądowoadministracyjnej jest zabroniony.

Projekt ustawy zmierza do umożliwienia małoletnim udziału w posiedzeniach jawnych. Właściwym do wydania zezwolenia powinien być przewodniczący składu orzekającego, jako organ odpowiedzialny za przebieg posiedzenia.

Zezwolenie będzie udzielane w formie zarządzenia, od którego na mocy art. 114 p.p.s.a. będzie przysługiwało odwołanie do sądu orzekającego. Zarządzenia w przedmiocie zezwolenia na udział małoletniego w posiedzeniu jawnym wydane poza rozprawą będą niezaskarżalne (art. 198 p.p.s.a.), ale na podstawie art. 165 w zw. z art. 167 p.p.s.a. przewodniczący będzie mógł je uchylić lub zmienić wskutek zmiany okoliczności sprawy.

Projekt ustawy zakłada możliwość uczestniczenia w rozprawie małoletnich, nie określając dolnej granicy wiekowej. Takie rozwiązanie zapewnia swobodę decyzji przewodniczącemu, który będzie indywidualnie podejmował decyzję biorąc pod uwagę m.in, niezakłócony przebieg posiedzenia, czy ewentualną demoralizację małoletniego przez treści prezentowane w trakcie posiedzenia. Ponadto przepis ma usankcjonować praktykę udzielania rodzicom z małymi dziećmi zezwolenia na wstęp na salę rozpraw.

Projekt ustawy zakłada wprowadzenie analogicznego przepisu do postępowania cywilnego, gdyż nieracjonalnym byłoby odmienne uregulowanie tej materii w procedurach cywilnej i sądowoadministracyjnej.

3. Konsultacje

Projekt został przesłany do zaopiniowania następującym podmiotom: Ministrowi Sprawiedliwości, Sądowi Najwyższemu, Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich "Iustitia", Krajowej Radzie Radców Prawnych, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Kuratorów oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Opinia Ministra Sprawiedliwości była pozytywna. Naczelny Sąd Administracyjny i Krajowa Rada Sądownictwa nie zgłosiły uwag do projektu. Sąd Najwyższy w swojej opinii zwrócił uwagę, że należy ograniczać dostęp dzieci do sądu ze względu na ich dobro. Ponadto obecność dzieci na sali rozpraw godzi w powagę sądu i może wpływać na jakość wyjaśnień lub zeznań rodzica. Zdaniem Sądu Najwyższego wstęp na sale sądową powinni mieć

małoletni po uzyskaniu określonego wieku (w opinii wskazano jako przykład wiek 16 lat). Dalsze prace nad ustawą, zdaniem Sądu Najwyższego, należy poprzedzić opinią specjalistów w dziedzinie psychologii rozwojowej.

Pozostałe podmioty nie przedstawiły swojego stanowiska.

Uwagi zgłoszone w trakcie konsultacji nie zostały uwzględnione, gdyż dotychczasowe doświadczenia ze stosowania art. 356 § 2 Kodeksu postępowania karnego wskazują na brak negatywnych konsekwencji dopuszczenia małoletnich do udziału w procesie w charakterze publiczności.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

<p>Tytuł projektu: Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi</p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Rafał Ambrozik</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Michał Gil, legislator, tel. 22 694 9412 Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9259</p>	<p>Data sporządzenia: 13 grudnia 2016 r.</p> <p>Źródło: petycja</p> <p>Nr druku: 287, 287S</p>
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Osoby małoletnie pomimo, że w określonych przypadkach mogą samodzielnie brać czynny udział w postępowaniu sądowym, nie mogą jednak obserwować pracy sądu.

W obecnym stanie prawnym dopuszcza się – za zezwoleniem przewodniczącego – obecność osób małoletnich na sali rozpraw jedynie w procedurze karnej.

Zdaniem autora petycji udział małoletnich w posiedzeniach jawnych ma walory edukacyjne i przystosowuje do przyszłego życia w społeczeństwie oraz czynnego udziału w życiu publicznym.

Zakaz obecności małoletnich na sali sądowej w procedurze cywilnej i sądownoadministracyjnej stanowi także utrudnienie dla ich rodziców, którzy biorą udział w rozprawie w charakterze strony lub świadka i nie są w stanie zapewnić dziecku innej opieki na czas rozprawy.

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

Umożliwienie osobom małoletnim (które nie ukończyły 18 roku życia) – za zgodą sądu – wstępu na salę sądową podczas jawnych posiedzeń w postępowaniach cywilnych i sądownoadministracyjnych.

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

Według informacji Ministerstwa Sprawiedliwości – uzyskanych w ramach Sieci współpracy legislacyjnej RCLUE-Legicoop – kwestia obecności małoletnich na salach rozpraw jest regulowana w zakresie postępowania karnego. Poniższa tabela zawiera zestawienie stosowanych reguł:

Obecność małoletnich na sali rozpraw ¹⁾	Kraj
niedopuszczalna	Słowenia
dopuszczalna powyżej 16 lat	Litwa
dopuszczalna (bez ograniczeń wiekowych)	Francja*, Belgia, Czechy*, Słowacja*, Malta * przy czym sąd może ograniczyć udział małoletnich w rozprawie, jeśli uzna to za potrzebne (np. z uwagi na rozwój psychiczny małoletniego lub gdy jego obecność mogłaby zakłócać przebieg rozprawy)
brak krajowych regulacji dot. obecności małoletnich na salach rozpraw	Niemcy, Portugalia

¹⁾ wyłącznie w charakterze obserwatora (nie dotyczy sytuacji, gdy osoba małoletnia bierze udział w postępowaniu jako świadek, pokrzywdzony lub oskarżyciel posiłkowy)

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Osoby małoletnie	Liczba osób w wieku do 18 lat w 2014 r. w Polsce wynosiła około 6,9 mln.	GUS	Możliwość obecności na sali rozpraw w procedurze cywilnej i sądownoadministracyjnej

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

Opinię do projektu przekazali Minister Sprawiedliwości oraz Sąd Najwyższy:

- **Minister Sprawiedliwości** pozytywnie ocenił propozycję zawartą w projekcie;
- **Sąd Najwyższy** zwrócił uwagę, że w opinii psychologów bezpośredni kontakt dziecka z sądem może być dla niego traumatycznym przeżyciem – również w sytuacji, gdy dziecko nie jest uczestnikiem postępowania. Z tego powodu obecność małoletniego na sali sądowej może być dopuszczalna jedynie wyjątkowo, a decyzja o zezwoleniu osobie małoletniej na obecność podczas rozprawy powinna być podejmowana z uwzględnieniem oceny specjalistów z zakresu psychologii i pedagogiki. W opinii Sądu Najwyższego dopuszczanie obecności małoletniego na sali rozpraw jedynie z uwagi na trudności w zorganizowaniu dla dziecka pieczy na czas pobytu rodzica w sądzie, godzi w powagę sądu i może utrudniać prowadzenie rozprawy.

Ponadto Sąd Najwyższy proponuje wskazanie w ustawie minimalnej granicy wieku, np. ukończenia 16 lat, uprawniającej małoletniego do obecności na sali rozpraw za zgodą sądu.

Krajowa Rada Sądownictwa oraz **Naczelny Sąd Administracyjny** nie zgłaszają uwag do projektu.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z ... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											Łącznie (0-10)	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Dochody ogółem	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wydatki ogółem	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo ogółem	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Źródła finansowania:	Brak informacji.												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana regulacja nie wywoła istotnego wpływu na sektor finansów publicznych.												

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

		Skutki							Łącznie (0-10)
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10		
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ... r.)	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Osoby małoletnie uzyskują prawo do obecności na sali sądowej – za zgodą przewodniczącego – w sądach cywilnych i administracyjnych, np. w celach edukacyjnych. Proponowane rozwiązanie poprawi również sytuację rodziców, którzy jednocześnie muszą sprawować opiekę nad dzieckiem małoletnim i brać czynny udział w rozprawie sądowej, np. w charakterze świadka lub strony.								

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

nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy

Nie dotyczy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

Omówienie wpływu Nie dotyczy.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie przewidziano.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak.

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....