



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(479)

99. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 28 października 2008 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2008 r. dotyczącego ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (sygnatura akt P 37/07).

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 32)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski

Otwieram posiedzenie komisji.

W porządku obrad mamy rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2008 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Informację, w imieniu Biura Legislacyjnego, przedstawi pani Katarzyna Konieczko.

Pani Kasiu, oddaję pani głos, proszę bardzo.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Dziękuję bardzo.

W wyroku z dnia 16 czerwca 2008 r, wydanym w sprawie o sygnaturze P 37/07, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z konstytucją art. 117 §1 kodeksu postępowania cywilnego, w części obejmującej zwrot „zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub w części”.

Zgodnie z zakwestionowanym przepisem strona zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub w części ma prawo zgłosić, na piśmie lub ustnie do protokołu, wniosek o ustanowienie dla niej adwokata lub radcy prawnego. Jednocześnie art. 117 §4 k.p.c. stanowi, iż sąd uwzględni wniosek w przedmiocie wyznaczenia stronie profesjonalnego pełnomocnika procesowego, jeśli jego udział w sprawie uzna za potrzebny. Ponadto w tym samym art. 117 k.p.c znalazły się paragrafy dotyczące ustanawiania profesjonalnego pełnomocnika dla strony korzystającej z ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych. Są to mianowicie §6 i §7.

Strona, która korzysta z ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych, musi, stosownie do wymienionych przepisów, wykazać, że nie może bez uszczerbku utrzymania swojego i rodziny ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego. Od sądu jednakże zależy, czy to oświadczenie zostanie uznane za dostateczne do ustanowienia fachowego pełnomocnika.

Art. 117 k.p.c. reguluje incydentalne postępowanie inicjowane wnioskiem strony o przyznanie jej pomocy prawnej z urzędu. Jak już zaznaczyłam, przepis ten dotyczy zarówno tych uczestników procesu, którzy obciążeni są generalnie obowiązkiem ponoszenia kosztów sądowych, jak i tych, do których *ex lege* stosuje się zwolnienie.

Zwolnionymi na mocy ustawy stronami są na przykład: strona dochodząca ustalenia ojcostwa lub macierzyństwa, a także roszczeń z tym związanych, strona dochodząca roszczeń alimentacyjnych czy też pozwana w sprawie o obniżenie alimentów. Co do zasady zwolnieni są również: pracownik wnoszący powództwo lub strona wnosząca do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych odwołanie od decyzji organu rentowego.

Niemniej kontroli Trybunału w sprawie P 37/07 poddana została jedynie norma art. 117 §1 k.p.c., a to ze względu na fakt, że prawo do zgłoszenia wniosku o ustanowienie adwokata bądź radcy prawnego wiąże ona ściśle, a zarazem wyłącznie, z wcześniejszym, całkowitym lub chociażby tylko częściowym, zwolnieniem przez sąd od kosztów sądowych.

W związku z tym warto przypomnieć, że zgodnie z art. 102 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych zwolnienia od kosztów sądowych może się domagać osoba fizyczna, która złożyła oświadczenie, że nie jest w stanie ponieść tych kosztów bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Osoba taka musi złożyć, oprócz wniosku, odpowiednie oświadczenie, które będzie obejmowało szczegółowe dane o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania, a ponadto, w razie gdyby to oświadczenie nie było dostateczne, sąd może zażądać od niej złożenia przyrzeczenia.

Art. 104 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych reguluje podstawę zwolnienia od kosztów sądowych osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, jak również organizacji społecznej innej niż organizacja pożytku publicznego – bo organizacje pożytku publicznego są zwolnione na mocy ustawy – pod warunkiem, że zadania takiej organizacji społecznej nie polegają na prowadzeniu działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 100 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych sąd może zwolnić stronę od kosztów w pełnym zakresie. W takiej sytuacji wszystkie opłaty oraz wydatki obciążają tymczasowo Skarb Państwa. Jeżeli jednak strona jest zdolna ponieść pewną część należnych kosztów, zasadne staje się zwolnienie jej w części. Takie rozwiązanie dopuszcza art. 101 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Ust. 2 tego artykułu umożliwia sądowi wydanie postanowienia, na mocy którego strona będzie zwolniona od ułamkowej lub procentowej części kosztów, od określonej ich kwoty, od niektórych opłat lub wydatków bądź też co do jakiejś części roszczenia lub co do niektórych roszczeń dochodzonych łącznie.

Warto podkreślić, że zasadniczą przesłanką zwolnienia od kosztów sądowych strony postępowania cywilnego jest niemożność ich poniesienia – w całości lub w części – z powodu braku odpowiednich funduszy albo ewentualnie innych składników majątkowych, które mogłyby zostać przeznaczone na pokrycie przewidzianych ustawą opłat oraz wydatków. Niezależnie od wskazanego kryterium art. 109 ust. 2 wprowadza dodatkową przesłankę negatywną, jaką jest oczywista bezzasadność dochodzonego roszczenia, względnie obrony praw. W takiej sytuacji sąd jest obowiązany odmówić stronie zwolnienia od kosztów sądowych.

Jak już wspomniałam, art. 117 uzależnia możliwość wnioskowania o przyznanie pomocy prawnej z urzędu od uprzedniego uzyskania sądowego zwolnienia od kosztów sądowych. Sąd, który orzeka w tym przedmiocie, nie ma zatem podstaw, by badać, czy strona jest w stanie uiścić honorarium adwokackie albo wynagrodzenie radcy prawnego, lecz powinien zająć się wyłącznie sprawdzeniem, czy wcześniej zapadło postano-

wienie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych. Następnie sąd może przejść do badania kolejnej przesłanki, a mianowicie sprawdzić, czy w danej sprawie pomoc profesjonalnego pełnomocnika będzie potrzebna. Innymi słowy, sąd musi ocenić, czy dana sprawa jest na tyle skomplikowana, że strona sama sobie z nią nie poradzi, albo czy strona wykazuje się wyjątkową nieporadnością i dlatego uzasadnione wydaje się udzielenie jej pomocy lub czy ze względu na zasadę równości broni wskazane jest, by obie strony były reprezentowane przez profesjonalistów. Zazwyczaj dzieje się tak, że oba wnioski, to jest wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych oraz o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego, zgłaszane są równocześnie i sąd też rozpoznaje je łącznie.

Na gruncie art. 117 §1 k.p.c. odmowa przyznania pomocy prawnej z urzędu może mieć więc zaledwie wymiar formalny, a więc nastąpić w razie stwierdzenia, że o tego typu pomoc ubiega się strona, której nie przysługuje zwolnienie od kosztów sądowych. Za to aspekt materialny, czyli zarówno potrzeba korzystania z profesjonalnej porady i reprezentacji, jak i faktyczna niemożność pokrycia kosztów takiej usługi, nie musi być wówczas brany pod uwagę. Ponieważ pomiędzy zwolnieniem od kosztów sądowych a ustanowieniem adwokata istnieje taka silna więź, również cofnięcie przyznanego stronie zwolnienia od kosztów sądowych skutkuje automatycznie cofnięciem ustanowienia dla strony fachowego pełnomocnika procesowego.

Zwolnienie od kosztów sądowych limitowane jest przede wszystkim koniecznością wykazania obowiązku poniesienia określonych kosztów. Zatem w sytuacji, gdy dana czynność procesowa nie rodzi takiego obowiązku albo opłata jest na tyle nieznaczna, że strona jest w stanie ją ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie lub rodziny, zwolnienie od kosztów sądowych staje się bezprzedmiotowe. Tym samym strona ma zamkniętą drogę do ubiegania się o ustanowienie dla niej profesjonalnego pełnomocnika procesowego.

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja osób, które korzystają z ustawowego zwolnienia od kosztów. Muszą one wykazać, że nie są w stanie pokryć wynagrodzenia pełnomocnika. Zdaniem Trybunału taka konstrukcja, w której przesłanką wstępną udzielenia stronie pomocy prawnej z urzędu jest zwolnienie od kosztów sądowych, narusza zarówno gwarancję prawa do sądu, wyrażoną w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji, jak i zasadę równości, wynikającą z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Trybunał przede wszystkim przypomniał, że na konstytucyjne prawo do sądu składa się między innymi prawo do rzetelnej procedury sądowej. Fundamentalną zaś gwarancją rzeczywistego prawa do sądu jest prawo do uzyskania nieodpłatnej albo częściowo odpłatnej pomocy prawnej. Zapewnienie osobom ubogim profesjonalnej pomocy prawnej nie tylko może przesądzać o realnej dostępności dla tychże osób drogi sądowej, ale przede wszystkim wyraźnie rzutuje w ich wypadku na realizację prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Możliwości uzyskania pomocy prawnej z urzędu nie należy traktować jako przywileju, ponieważ jest to w istocie prawo podmiotowe.

Trybunał jednocześnie przypomniał, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak i w zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy wskazuje się, iż odmowa udzielenia pomocy prawnej z urzędu może mieć miejsce wyłącznie w tych przypadkach, w których zachodzi „niedopuszczalność lub oczywisty brak widoków na pozytywne rozstrzygnięcie sprawy bądź też przyznanie pomocy prawnej z urzędu nie jest niezbędne ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości.”

Tymczasem w praktyce powiązanie instytucji ustanowienia adwokata lub radcy prawnego z decyzją o zwolnieniu od kosztów sądowych sprawia, iż prawo do sądu jest ograniczone w sposób nieznamujący żadnego usprawiedliwienia w pozostałych wartościach konstytucyjnych i tym samym ograniczenie takie nie mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 konstytucji. Jednocześnie regulacja art. 117 §1 kodeksu postępowania cywilnego jest niezgodna z art. 32 ust. 1 konstytucji, ponieważ prowadzi do zróżnicowania adresatów normy w zakresie możliwości starania się o pomoc prawną z urzędu. Po pierwsze, taki zapis pozwala na różne traktowanie osób niezamożnych w zależności od zajmowanej przez nie pozycji procesowej, rodzaju składanych środków i podejmowanych czynności procesowych. Po drugie, przepis ten ma charakter dyskryminujący także przez to, że ustanawia inną przesłankę ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika procesowego aniżeli art. 117 §6 k.p.c., który to dotyczy osób korzystających z ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych.

Tym samym Trybunał zgodził się z zarzutem, że w tym wypadku zostało naruszone prawo do sądu oraz dochodzi do ewidentnej sprzeczności z zasadą równości wywodzoną z art. 30 ust. 1 konstytucji.

Wyrok Trybunału wywołał skutki prawne z dniem 26 czerwca 2008 r. Trybunał nie uznał, że w tym wypadku interwencja ustawodawcy jest niezbędna. Wydaje się jednak, że podjęcie inicjatywy w tym zakresie byłoby zabiegiem trafnym ze względu na jasność i jednoznaczność regulacji prawnych. Byłby to również sygnał dla organów stosujących prawo i dla uprawnionych podmiotów, iż zmieniły się przesłanki ustanawiania adwokata, radcy prawnego dla osoby, która występuje w procesie cywilnym, czy to właśnie dochodzi swojego roszczenia, czy też jest stroną pozwaną.

Innymi słowy, celowe wydaje się podjęcie inicjatywy, dzięki której dojdzie do wyraźnego sprecyzowania, że wszystkie te strony powinny być traktowane identycznie. Nie ma znaczenia, czy zostały zwolnione od kosztów sądowych na mocy ustawy, czy korzystają z takiego zwolnienia za sprawą postanowienia sądu, czy też w ogóle nie ubiegały się o zwolnienie od opłat sądowych bądź im takiego zwolnienia odmówiono. W przypadku ustanowienia pomocy prawnej powinno liczyć się wyłącznie kryterium majątkowe oraz kryterium celowości ustanowienia fachowego pełnomocnika.

W związku z tym proponujemy zmianę brzmienia §1 art. 117 i korespondującą z tym zmianę brzmienia §4 oraz uchylenie §6 i 7, których istnienie w tym wypadku wydaje się już zbędne. Dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z członków komisji ma jakieś pytania?

Senator Bohdan Paszkowski:

Takie jedno pytanie. Strona może zgłosić ten wniosek na piśmie lub ustnie do protokołu. Jeżeli zgłasza ustnie, to w jakiej formie należy składać oświadczenie? Bo czasami to już są gotowe druki sądowe i między innymi pewnie jest druk takiego oświadczenia. I co wtedy? Ustanie na rozprawie będzie podawała swoje dane? Jak to będzie?

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Wydaje się, że odbywałoby się to w taki właśnie sposób, ponieważ wspomniane przez pana senatora formularze mają zastosowanie przy zwolnieniu od kosztów sądowych.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Czy są jeszcze jakieś pytania?

Senator Bohdan Paszkowski:

Czy poprzednio istniała jakaś formuła czy teraz będzie nowa formuła?

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Taka formuła istniała w przypadku osób zwolnionych ustawowo od kosztów sądowych. One nie musiały wypełniać formularza, na podstawie ustawy o zwolnieniu od kosztów sądowych.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Senator Leon Kieres:

Mam pytanie, ale chyba już sam sobie na nie odpowiedziałem, porównując dotychczasową redakcję art. 117 z obecną. Chodzi o oświadczenie. W §1 jest sformułowanie: jeżeli na podstawie oświadczenia wykaże... Jak rozumiem, w tym oświadczeniu wykazuje, prawda?

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko: Tak, oczywiście.)

W §4 jest powiedziane, że sąd uwzględni wniosek, jeżeli oświadczenie uzna za dostateczne. Wiem, że tak było również do tej pory. Tu chyba raczej chodzi o uznanie nie oświadczenia za dostateczne, tylko treści tego oświadczenia, uzasadnienia, prawda? Ale nie będę się tego czepiał, bo widziałem, że tak było do tej pory. Jeśli to Trybunałowi nie przeszkadzało, to...

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Dokładnie taki zapis obowiązywał do tej pory. On nie był kwestionowany i rozumiano go przede wszystkim w taki sposób, że chodzi tutaj o kompletność i wyczerpujący zakres tego oświadczenia, czyli innymi słowy, o taki jego charakter, który nie będzie wzbudzał żadnych zastrzeżeń sądu, który musi w tym zakresie decydować.

Senator Leon Kieres:

Pod względem uzasadnienia merytorycznego, tak? Bo w gruncie rzeczy sąd ocenia kompletność nie tylko ze względu na to, czy są tam wszystkie informacje. Proszę pamiętać, że sąd musi otrzymać tutaj wszystkie informacje, które będzie brał pod uwagę, rozważając wniosek w jednym wypadku o zwolnienie z kosztów, a w drugim o ustanowienie dla strony adwokata lub radcy prawnego. Praktycznie to będzie w ten sposób, że będę musiał przedstawić informację o moim aktualnym stanie majątkowym, o moich zarobkach itd. Gdy będzie już komplet informacji, to będzie oceniana ich wartość z punktu widzenia właśnie uzasadnienia dla wniosku. Ale nie chcę wszczynać dyskusji nad sprawą, która nie była przedmiotem zainteresowania Trybunału i która mogłaby wywołać dyskusję, gdybym przekonywał, że ja mam rację.

Jest jeszcze drugi problem związany z §4. Chodzi o zapis „a udział adwokata lub radcy prawnego w sprawie jest potrzebny”. Gdybym był purystą, tobym się czepiał. Być może pani się domyśla czego, mianowicie sformułowania: jest potrzebny. To oczywiście byłaby już dyskusja seminaryjna, co to znaczy „jest potrzebny”? Czy funktor „jest” jest tożsamy z funktorem „uzna za potrzebny”, prawda? Jak pani by się broniła?

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Być może chodziło tutaj o to, żeby ten przepis brzmiał zgrabniej. To znaczy...
(*Senator Leon Kieres: Jest potrzebny?*)
Wiadomo, że chodzi o uznanie sądu, o to, czy sąd uważa, że...

Senator Leon Kieres:

Nie, nie, ja to rozumiem. Tylko ja się nauczyłem, przynajmniej sam siebie tego nauczyłem, żeby już pisać tak, aby nie było żadnej wątpliwości, nawet akademickiej. Ale tutaj nie czepiam się, tylko...

(*Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko: Ale oczywiście przyznaję rację panu senatorowi.*)

To już jest satysfakcja dla mnie.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Czyli zamieniamy „jest” na „uzna za potrzebny”, tak?
(*Głosy z sali: Nie, może tak zostać.*)

W związku z tym, że nie ma więcej pytań, zgłaszam projekt uchwały: Komisja Ustawodawcza, po rozpatrzeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2008 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, wszczyna inicjatywę ustawodawczą w zakresie realizacji tego wyroku.

Kto z członków komisji jest za podjęciem takiej uchwały? (4)

Jednogłośnie za.

Kto będzie wnioskodawcą? Czy pan przewodniczący?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dobrze. Mamy wyznaczonego senatora wnioskodawcę.

Zamykam posiedzenie komisji.

Przypominam, że spotykamy się o godzinie 13.30 w tej sali.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Jutro nie mamy żadnego posiedzenia komisji. Proszę sobie zarezerwować czas w czwartek o godzinie 8.15, ponieważ mogą być poprawki do ustawy o ochronie zabytków. Mam nawet sygnały, że będą. Gdyby się okazało na przykład, że Senat nie zdąży się tym zająć albo że jednak poprawek nie ma, to wtedy rozpatrzemy jeden wyrok Trybunału. Godzina 8.15, numer sali podamy w czwartek.

(Koniec posiedzenia o godzinie 11 minut 54)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851