



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 20 listopada 2008 r.

**Druk nr 368**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Bohdan Paszkowski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Krzysztof Kwiatkowski

## USTAWA

z dnia

### o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego

#### Art. 1.

W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.<sup>1)</sup>) w art. 117:

1) § 1 otrzymuje brzmienie:

"§ 1. Strona ma prawo zgłosić, na piśmie lub ustnie do protokołu wniosek o ustanowienie dla niej adwokata lub radcy prawnego, jeżeli na podstawie oświadczenia, zawartego we wniosku, obejmującego szczegółowe dane o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania, wykaże, że nie może, bez uszczerbku utrzymania swojego i rodziny, ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego.";

2) § 4 otrzymuje brzmienie:

---

<sup>1)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1965 r. Nr 15, poz. 13, z 1974 r. Nr 27, poz. 157 i Nr 39, poz. 157, z 1975 r. Nr 45, poz. 234, z 1982 r. Nr 11, poz. 82 i Nr 30, poz. 210, z 1983 r. Nr 5, poz. 33, z 1984 r. Nr 45, poz. 241 i 242, z 1985 r. Nr 20, poz. 86, z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 4, poz. 21 i Nr 33, poz. 175, z 1990 r. Nr 14, poz. 88, Nr 34, poz. 198, Nr 53, poz. 306, Nr 55, poz. 318 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 22, poz. 92 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 12, poz. 53, z 1994 r. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417 i Nr 141, poz. 692, z 1996 r. Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189, Nr 73, poz. 350 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 270, Nr 54, poz. 348, Nr 75, poz. 471, Nr 102, poz. 643, Nr 117, poz. 752, Nr 121, poz. 769 i 770, Nr 133, poz. 882, Nr 140, poz. 940 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz. 757, Nr 139, poz. 934, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 269 i 271, Nr 48, poz. 552 i 554, Nr 55, poz. 665, Nr 73, poz. 852, Nr 94, poz. 1037, Nr 114, poz. 1191, Nr 122, poz. 1314, 1319 i 1322, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 49, poz. 508, Nr 63, poz. 635, Nr 98, poz. 1069, 1070 i 1071, Nr 123, poz. 1353, Nr 125, poz. 1368 i Nr 138, poz. 1546, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 26, poz. 265, Nr 74, poz. 676, Nr 84, poz. 764, Nr 126, poz. 1069 i 1070, Nr 129, poz. 1102, Nr 153, poz. 1271, Nr 219, poz. 1849 i Nr 240, poz. 2058, z 2003 r. Nr 41, poz. 360, Nr 42, poz. 363, Nr 60, poz. 535, Nr 109, poz. 1035, Nr 119, poz. 1121, Nr 130, poz. 1188, Nr 139, poz. 1323, Nr 199, poz. 1939 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 9, poz. 75, Nr 11, poz. 101, Nr 68, poz. 623, Nr 91, poz. 871, Nr 93, poz. 891, Nr 121, poz. 1264, Nr 162, poz. 1691, Nr 169, poz. 1783, Nr 172, poz. 1804, Nr 204, poz. 2091, Nr 210, poz. 2135, Nr 236, poz. 2356 i Nr 237, poz. 2384, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 22, poz. 185, Nr 86, poz. 732, Nr 122, poz. 1024, Nr 143, poz. 1199, Nr 150, poz. 1239, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1413 i 1417, Nr 172, poz. 1438, Nr 178, poz. 1478, Nr 183, poz. 1538 i Nr 267, poz. 2258, z 2006 r. Nr 12, poz. 66, Nr 66, poz. 466, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 186, poz. 1379, Nr 208, poz. 1537 i 1540, Nr 226, poz. 1656 i Nr 235, poz. 1699, z 2007 r. Nr 7, poz. 58, Nr 47, poz. 319, Nr 50, poz. 331, Nr 61, poz. 418, Nr 99, poz. 662, Nr 106, poz. 731, Nr 112, poz. 766 i 769, Nr 115, poz. 794, Nr 121, poz. 831, Nr 123, poz. 849, Nr 176, poz. 1243, Nr

"§ 4. Sąd uwzględni wniosek, jeżeli oświadczenie, o którym mowa w § 1, uzna za dostateczne do ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, a jego udział w sprawie jest potrzebny.";

3) uchyla się § 6 i 7.

**Art. 2.**

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

## UZASADNIENIE

### 1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2008 r. (sygn. akt P 37/07), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 117 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 269 z późn. zm.) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2008 r., Nr 110, poz. 706 (dzień publikacji wyroku – 26 czerwca 2008 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2008 r., Nr 5A, poz. 80.

### 2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 117 § 1 ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (dalej także jako: k.p.c.) w części obejmującej zwrot „zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub w części”.

2.2. Przepis art. 117 § 1 k.p.c. został poddany kognicji Trybunału z uwagi na przyjęte w nim rozwiązanie, zgodnie z którym prawo do zgłoszenia wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego ma ta strona, która – nie będąc zwolnioną *ex lege* od kosztów sądowych – została zwolniona od wspomnianych kosztów (czy to w całości, czy też jedynie częściowo) mocą orzeczenia sądu. To ścisłe powiązanie możliwości ubiegania się o przyznanie pomocy prawnej z urzędu z uprzednim uzyskaniem zwolnienia od obowiązku ponoszenia opłat lub wydatków określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398 z późn. zm.; dalej jako: ustawa o kosztach) powoduje, iż pierwszą przesłanką, jaką musi zbadać sąd rozpoznający wniosek o ustanowienie fachowego pełnomocnika procesowego, jest okoliczność wcześniejszego wydania postanowienia w trybie art. 100 ust. 2 albo art. 101 ust. 1 i 2 tejże ustawy. Dopiero pozytywne ustalenie w tym zakresie pozwala przejść do oceny przesłanki, o której mowa w art.

117 § 4 k.p.c., tj. celowości ustanowienia adwokata lub radcy prawnego w kontekście danej sprawy. Sąd nie zajmuje się natomiast w ogóle kwestią zdolności strony do pokrycia honorarium adwokackiego, tudzież wynagrodzenia radcy prawnego, podczas gdy w wypadku analogicznego wniosku o udzielenie pomocy prawnej z urzędu, zgłoszonego przez stronę korzystającą z ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych, ta właśnie okoliczność jest w pierwszej kolejności brana pod rozwagę (art. 117 § 6 k.p.c.).

Na gruncie art. 117 § 1 k.p.c. odmowa przyznania pomocy prawnej z urzędu może więc mieć wymiar zaledwie formalny (w razie stwierdzenia, że o tego typu pomoc ubiega się strona, której nie przysługuje zwolnienie od kosztów sądowych), zaś potrzeba korzystania z profesjonalnej porady i reprezentacji, jak też faktyczna niemożność pokrycia kosztów takich usług (aspekt materialny) nie będą w takim układzie rozważane. Co więcej: skoro między ustanowieniem adwokata albo radcy prawnego a uprzednim zwolnieniem od kosztów sądowych istnieje tak silna więź, to cofnięcie zwolnienia przyznanego stronie w oparciu o przepisy ustawy o kosztach skutkuje automatycznie odpadnięcie podstawowej przesłanki, która to pozwalała na ustanowienie dla owej strony profesjonalnego pełnomocnika procesowego. Tym samym – stosownie do art. 120 § 1 k.p.c. – sąd zobligowany jest cofnąć ustanowienie adwokata lub radcy prawnego.

Jednocześnie na uwagę zasługuje również fakt, że zwolnienie od kosztów sądowych, mające w świetle art. 117 § 1 k.p.c. charakter warunku *sine qua non* dla udzielenia stronie pomocy prawnej z urzędu, limitowane jest nade wszystko koniecznością wykazania obowiązku uiszczenia konkretnych kosztów. Formuła „nie jest w stanie ich ponieść”, jaką posłużył się ustawodawca w art. 102 ust. 1 ustawy o kosztach, zakłada bowiem, iż w stosunku do strony zaktualizowała się właśnie powinność pokrycia kosztów sądowych w prawem przewidzianej wysokości. Jednakże nie wszystkie czynności procesowe wiążą się z obowiązkiem wniesienia odpowiedniej opłaty lub uiszczenia zaliczki na poczet wydatków. Zatem, w przypadkach tego typu zwolnienie strony od kosztów sądowych musi być uznane za bezprzedmiotowe i w konsekwencji traci ona także możliwość ubiegania się o ustanowienia adwokata bądź radcy prawnego, chociażby nawet przedsięwzięcia przez nią czynność procesowa nie była prosta i wymagała wiedzy oraz doświadczenia, jakimi legitymują się fachowi pełnomocnicy. Nadto możliwe są również takie sytuacje, w których strona będzie zobowiązana do uiszczenia określonej opłaty, ale należność ta będzie stosunkowo niewielka i dlatego jej poniesienie nie pociągnie za sobą uszczerbku utrzymania koniecznego dla tej strony oraz jej bliskich. Tyle że zupełnie inaczej może już przedstawiać się jej zdolność do pokrycia kosztów niezbędnej porady prawnej lub opłacenia zastępstwa procesowego.

2.3. Mając to wszystko na względzie Trybunał ostatecznie stanął na stanowisku, iż instytucja ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, w kształcie wynikającym z dyspozycji art. 117 § 1 k.p.c., rodzi poważne zastrzeżenia i to zarówno z punktu widzenia gwarancji wyrażonych w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji (statuujących prawo do sądu w ujęciu pozytywnym oraz negatywnym), jak i z uwagi na zasadę równości, wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na prawo do sądu składa się m.in. prawo do rzetelnej procedury sądowej. Fundamentalną natomiast gwarancją rzeczywistego prawa do sądu jest prawo do uzyskania nieodpłatnej lub ewentualnie częściowo odpłatnej pomocy prawnej. Zapewnienie osobom ubogim profesjonalnej pomocy prawnej przesądzać może nie tylko o realnej dostępności dla takich osób drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji), lecz przede wszystkim wyraźnie rzutuje w ich wypadku na realizację prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Jak dodatkowo podkreślone zostało w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 czerwca 2008 r., możliwości uzyskania pomocy prawnej z urzędu nie należy traktować jako przywileju, ponieważ jest to w istocie prawo podmiotowe. W tej sytuacji trudno zaakceptować występujące w art. 117 § 1 k.p.c. powiązanie instytucji ustanowienia adwokata lub radcy prawnego z decyzją o zwolnieniu od kosztów sądowych. Konstrukcja ta w praktyce prowadzi do ograniczenia prawa do sądu w sposób nie znajdujący żadnego usprawiedliwienia w pozostałych wartościach konstytucyjnych, a więc nie mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał odwołał się ponadto do licznych wypowiedzi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także do zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(93) z dnia 8 stycznia 1993 r., według których fachowa pomoc prawna udzielana przez państwo osobom gorzej sytuowanym może ważyć na ich skutecznym (efektywnym) dostępie do wymiaru sprawiedliwości i w efekcie sprzyjać temu, by prawo ujęte w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (czyli prawo do sądu) nie było jedynie czysto teoretyczną czy iluzoryczną gwarancją. Stąd też 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 przyznanie pomocy prawnej nie jest niezbędne ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości.”

2.4. W opinii Trybunału Konstytucyjnego regulacja z art. 117 § 1 k.p.c. prowadzi również do zróżnicowania adresatów normy w zakresie możliwości starania się o pomoc prawną z urzędu. Po pierwsze, zakwestionowane unormowanie pozwala na różne traktowanie osób niezamożnych w zależności od zajmowanej pozycji procesowej, rodzaju składanych środków i podejmowanych czynności procesowych. Po drugie, przepis ten ma charakter

dyskryminujący i z tego powodu, że wyznacza inną przesłankę ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika procesowego aniżeli art. 117 § 6 k.p.c., który to dotyczy osób zwolnionych od kosztów sądowych *ex lege*. Nie bez znaczenia jest przy tym także to, że strona, która ma obowiązek uzyskać najpierw sądowe zwolnienie od kosztów, aby następnie móc starać się o przyznanie pomocy prawnej z urzędu, musi też pozytywnie przejść weryfikację pod kątem zasadności swego powództwa czy obrony, bo stosownie do art. 109 ust. 2 ustawy o kosztach ewentualna oczywista bezzasadność podnoszonych przez nią argumentów spowoduje oddalenie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych.

Tego rodzaju zróżnicowanie stron pozostaje – w ocenie Trybunału – w ewidentnej sprzeczności „[...] z celem i *ratio legis* instytucji prawa ubogich, która zgodnie z tradycją w swej istocie miała służyć osobom ubogim w dochodzeniu i obronie ich praw.” Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny uznał, iż przyjęte przez ustawodawcę kryterium różnicowania nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią badanej regulacji, a do tego brak jest interesu, który mógłby uzasadniać omawiane różnicowanie. Z tej zatem przyczyny art. 117 § 1 k.p.c. nie odpowiada również standardowi wywodzonemu z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

#### 2.5. Wyrok wywołuje skutki prawne z dniem publikacji (26 czerwca 2008 r.).

Technika orzecznicza zastosowana w tym wypadku polega na wyeliminowaniu tego fragmentu przepisu, który wprowadzał niekonstytucyjną przesłankę warunkującą możliwość skorzystania z pomocy prawnej z urzędu. Niemniej, co warto zaakcentować, nie podważa to „[...] potrzeby uwzględnienia – w toku rozpatrywania wniosku o udzielenie pomocy prawnej osoby »niezwolnionej« od kosztów sądowych przez sąd – odpowiednich przesłanek, o których mowa w art. 117 § 6 k.p.c. Pominięcie tych przesłanek różnicowałoby bowiem sytuację osób ubiegających się o pomoc prawną, którym odmówiono zwolnienia od kosztów sądowych, oraz osób, które korzystają z ustawowego zwolnienia od kosztów. [...] poprzez interpretację przepisów k.p.c. prowadzoną wedle zasady wykładni zgodnej z Konstytucją, istnieje możliwość jednakowego traktowania przez sądy wszystkich osób potrzebujących ustanowienia adwokata (radcy prawnego) bez różnicowania ich sytuacji w zależności od tego, czy są one z urzędu zwolnione od kosztów sądowych, czy nie. Wykładnia ta pozwala na identyczne traktowanie obu kategorii osób ubiegających się o pomoc prawną z punktu widzenia celowości wyznaczenia profesjonalnego pomocnika procesowego oraz ich sytuacji majątkowej (trafna zasada, że osoba, która sama może ponieść koszty pomocy prawnej, nie może oczekiwać wzięcia ich na siebie przez Skarb Państwa).”

Aczkolwiek nowelizacja przepisów normujących instytucję ustanowienia adwokata lub radcy prawnego (a zwłaszcza wyrażenie *expressis verbis* myśli, że w przypadku osób,

którym ustawa nie gwarantuje zwolnienia od kosztów sądowych, przyznanie pomocy prawnej z urzędu – podobnie jak i na gruncie art. 117 § 6 k.p.c. – uwarunkowane jest wykazaniem braku stosownych środków na pokrycie honorarium adwokackiego lub wynagrodzenia radcy prawnego) będzie czytelną wskazówką tak dla adresatów norm prawnych, jak i dla organów stosujących prawo co do kierunku, w jakim winno iść orzecznictwo. Dla osiągnięcia więc jasności i jednoznaczności prawa pożądane jest wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą.

### **3. Cele i zakres projektowanej ustawy**

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby zmiana ustawy - Kodeks postępowania cywilnego polegała na nadaniu nowego brzmienia art. 117 § 1.

Przepis ten powinien posługiwać się pojęciem strony bez dalszego doprecyzowania, albowiem kategoryczna wypowiedź Trybunału wskazuje, że w odniesieniu do wszystkich stron (bez względu na to, czy zostały zwolnione od kosztów sądowych mocą ustawy, czy korzystają z takiego zwolnienia za sprawą postanowienia sądu, czy wreszcie w ogóle nie ubiegały się o zwolnienie od opłat sądowych lub wydatków albo przedmiotowego zwolnienia im odmówiono) muszą być stosowane te same przesłanki. Równocześnie należy w tym miejscu pozostawić określenie trybu zgłaszania wniosków o ustanowienie adwokata bądź też radcy prawnego oraz dodać postanowienie nakładające na wnioskodawcę obowiązek złożenia oświadczenia obejmującego dane o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania, jako że jest to środek dowodowy umożliwiający ocenę statusu majątkowego strony ubiegającej o przyznanie pomocy prawnej z urzędu (aktualnie uregulowanie takie zawiera art. 117 § 6 k.p.c.).

Wraz z nowelizacją art. 117 § 1 k.p.c. niezbędna jest także zmiana treści art. 117 § 4 k.p.c. – to właśnie w tej jednostce redakcyjnej wymienione będą przesłanki, od spełnienia których uzależniona ma być możliwość uwzględnienia wniosku zgłoszonego na zasadzie § 1, a zatem: kryterium majątkowe, w drugiej zaś kolejności – kryterium potrzeby ustanowienia fachowego pełnomocnika procesowego w okolicznościach konkretnej sprawy. Chodzi więc o ujęcie w jednym przepisie tych kwestii, którym obecnie poświęcone są paragrafy 4 i 7.

Proponowana ustawa nowelizująca pełnić będzie nadto rolę porządkującą; wobec jednolitego uregulowania w art. 117 § 1 k.p.c. praw stron, które nie są objęte ustawowym „przywilejem” zwolnienia od kosztów, jak również tych, których to dotyczy, pozbawione jakiegokolwiek sensu normatywnego byłoby pozostawienie art. 117 § 6 k.p.c., regulującego



sytuację tych ostatnich. Przepis ten należy więc uchylić, podobnie zresztą jak i funkcjonalnie z nim związany § 7.

#### **4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy**

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

#### **5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

---

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

---