

Rozdział I. Informacje wstępne

§ 1. Geneza i historia pełnomocnictwa procesowego

I. Prawo rzymskie

Pisząc o instytucji pełnomocnictwa w polskim sądowym postępowaniu cywilnym, nie sposób nie nawiązać do **genezy zastępców procesowych**, których powstania należy upatrywać w nieobowiązującym, lecz wciąż mogącym służyć za wzór prawie rzymskim. Recepcja prawa rzymskiego w Polsce nie nastąpiła jednak w XV i XVI w. – jak w Niemczech – z powodu dużego oporu szlachty polskiej, która idee przyświecające prawu rzymskiemu utożsamiała z utratą przywilejów. Jak wskazuje *W. Rozwadowski*, w owych czasach recepcja prawa rzymskiego do polskiego prawa ziemskiego wiązałaby się ze wzmocnieniem zwierzchniej władzy panującego oraz zrównaniem wszystkich wobec prawa. Dlatego też szlachta polska obawiała się przejścia chłopów pod opiekę władzy centralnej, wyłączając ich spod władzy szlachcica¹. Również w dobie Oświecenia awersje szlachty uniemożliwiły wprowadzenie rozwiązań prawa rzymskiego w Polsce. Prawo rzymskie znalazło swoje zastosowanie na ziemiach polskich przez ustanowienie Kodeksu Napoleona. Wprowadzeniu tego Kodeksu opierała się nie tylko szlachta, lecz również duchowieństwo, które traciło monopol na udzielanie sakramentu małżeństwa, z powodu laicyzacji zasad prawa małżeńskiego². Także prace kodyfikacyjne prawa cywilnego, trwające od czasu odzyskania niepodległości aż do lat 40. minionego wieku, czerpały z zasad prawa rzymskiego³.

Tak jak w innych pierwotnych społeczeństwach, również w początkach państwa rzymskiego do realizacji prawa prywatnego służyła pomoc własna. Wraz z rozwojem państwa rzymskiego powstawały nowe sposoby dochodzenia roszczeń. Najpierw powstał proces legisakcyjny, następnie proces formułkowy, który w 342 r. n.e. całkowicie został zastąpiony procesem kognicyjnym⁴. Rzymianie

¹ *W. Rozwadowski*, Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł, Poznań 1992, s. 55–56.

² *K. Sójka-Zielińska*, Kodeks Napoleona. Historia i współczesność, Warszawa 2008, s. 196–197.

³ *W. Rozwadowski*, Prawo rzymskie, s. 55–56.

⁴ *Ibidem*, s. 58–59.

na swoje potrzeby nie stworzyli jednej, spójnej definicji zastępstwa procesowego. Jednakże świadomi byli istoty działania w cudzym imieniu i interesie⁵.

W procesie legisakcyjnym strony co do zasady nie mogły być zastępowanie, ponieważ musiały występować osobiście przed sądem⁶. Ówczesne prawo rzymskie przewidywało w postępowaniu legisakcyjnym tylko cztery przypadki, gdy nie obowiązywała wyżej wymieniona zasada: w obronie interesu publicznego; gdy kwestionowano wolność człowieka; w obronie pupila; w imieniu pojmanego w niewolę lub nieobecnego w sprawach państwowych⁷.

Natomiast w procesie formułkowym strony mogły korzystać z usług dobrowolnych zastępców: kognitora (*cognitor*) lub prokuratora (*procurator*). Różnica pomiędzy nimi polegała na sposobie ich ustanowienia⁸. Kognitor był ustanawiany ustnie, formalnie, w obecności strony przeciwnej, która wiedziała kim jest *cognitor*. Zastępca ten nie musiał składać żadnych zabezpieczeń, że reprezentowany wykona orzeczenie⁹.

Prokurator był wyznaczany nieformalnie, samym zleceniem, bez obecności strony przeciwnej. Musiał on jednak przed pretorem w fazie *in iure* wykazać otrzymane upoważnienie. Zazwyczaj prokuratorami byli zarządcy majątku zamożnego Rzymianina, którymi były przykładowo osoby zależne, jego klienci czy wyzwolenicy¹⁰.

W postępowaniu kognicyjnym – w początkach jego istnienia – tak samo jak w postępowaniu formułkowym, zastępcami był *cognitor* lub *procurator*. W dobie dominatu strona mogła być już tylko reprezentowana przez prokuratora, ponieważ w prawie justyniańskim przestała istnieć możliwość zstępowania strony przez kognitora¹¹.

Strony oprócz zastępców mogły korzystać z pomocy adwokatów (*advocati*), cechujących się wysokim prestiżem. Początkowo tylko część z nich posiadała znajomość prawa, lecz wraz z rozwojem imperium rzymskiego wyodrębnili się jako odrębny zawód, którego wykonywanie było zależne od wpisania się na właściwą listę korporacyjną¹². Od 460 r. n.e. od adwokatów wymagano wykształ-

⁵ W. Litewski, Rzymskie prawo prywatne, Warszawa 2003, s. 376.

⁶ W. Rozwadowski, Prawo rzymskie, s. 60; W. Litewski, Rzymskie prawo prywatne, s. 376.

⁷ W. Bojarski, Prawo rzymskie, Toruń 1999, s. 74.

⁸ A. Dębiński, Rzymskie prawo prywatne. Kompendium, Warszawa 2003, s. 101.

⁹ *Ibidem*; W. Litewski, Rzymskie prawo prywatne, s. 392.

¹⁰ A. Dębiński, Rzymskie prawo prywatne, s. 101; K. Kolańczyk, Prawo rzymskie, Warszawa 2001, s. 113; W. Litewski, Rzymskie prawo prywatne, s. 392–393.

¹¹ A. Dębiński, Rzymskie prawo prywatne, s. 132; F. Longchamps de Bérier, [w:] W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bérier, Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego, Warszawa 2009, s. 155.

¹² W. Litewski, Rzymskie prawo prywatne, s. 393; W. Wołodkiewicz, Czy prawo rzymskie przestało istnieć, Kraków 2003, s. 89.

cenia prawniczego. Od tej chwili można mówić o profesjonalnych zastępcach procesowych, przypisanych do sądu i podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej¹³. Dzięki swoim umiejętnościom prawniczym w dobie postępowania kognicyjnego byli oni ustanawiani jako *procuratores*.

Oprócz adwokata, obok stron już od połowy II w. p.n.e. przed sądem występować mógł również mówca sądowy (*patron, orator, rhetor, causidicus*), który cechował się umiejętnościami krasomówczymi. Dzięki wykorzystaniu sztuki retorycznej Greków, mówcy ci mieli psychologicznie oddziaływać na sąd i przekonywać o słuszności dochodzonego prawa przez stronę korzystającą z ich pomocy¹⁴.

Wraz z rozwojem rzymskiej adwokatury, przewidziano możliwość sądowego dochodzenia zapłaty za czynności procesowe oraz ograniczano wysokość honorarium adwokackiego. Pomimo że adwokaci reprezentowali strony odpłatnie, prawu rzymskiemu znana była również instytucja obrońcy z urzędu. Pretor mógł wyznaczyć obrońcę dla strony nieposiadającej adwokata. Możliwość ta motywowana było koniecznością zapewnienia stronie procesowej właściwej ochrony prawnej¹⁵.

II. Prawo polskie

Podobnie jak w okresie tworzenia się państwa rzymskiego, tak w początkowych wiekach istnienia państwa polskiego nie istniała rozbudowana infrastruktura sądownictwa. Pokrzywdzony (poszkodowany) często domagał się zadośćuczynienia (dochodzenia roszczeń) w drodze samopomocy, przybierającej postać odwetu-zemsty, która doprowadzała nawet do krwawych najazdów na posiadłość sprawcy-krzywdziciela. Następnie samopomoc zastąpiona została postępowaniem polubownym¹⁶. Wraz z rozwojem państwa w procesie ziemskim zaczęto wyróżniać dwie strony postępowania: powód (pierca) oraz pozwany (sąpierz). Powstawały nowe kategorie zastępców procesowych: rzecznicy, zastępcy, mówcy. Od XVI w. zastępcą był również: patron, mecenas, plenipotent (w sprawach miejskich – ferendariusz, syndyk)¹⁷. Co prawda na rozkwit ustroju sądownictwa polskiego wpływ miało prawo Kościoła katolickiego oraz prawo

¹³ F. Longchamps de Bérier, [w:] W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bérier, Prawo rzymskie, s. 156.

¹⁴ K. Kolańczyk, Prawo rzymskie, s. 113; W. Litewski, Rzymskie prawo prywatne, s. 393, 428.

¹⁵ W. Wołodkiewicz, Czy prawo rzymskie, s. 90–91.

¹⁶ D. Makilla, Historia prawa w Polsce, Warszawa 2008, s. 36.

¹⁷ T. Maciejewski, Historia ustroju i prawda sądowego Polski, Warszawa 2008, s. 177; D. Makilla, Z. Naworski, Historia prawa na ziemiach polskich: zarys wykładu. 1. Polska przedrozbiorowa, Toruń 2000, s. 138.

rzymskie, jednak, w przeciwności do włoskich komun, w Polsce nie rozwijał się proces rzymsko-kanoniczny, powstały w wyniku połączeniu źródeł prawa kanonicznego i prawa rzymskiego¹⁸. Należy uznać, że polskie regulacje, dotyczące pełnomocnictwa, nie czerpały z obcych wzorów i poszły własną drogą¹⁹.

W I Rzeczypospolitej zastępców procesowych podzielono na zastępców ustawowych, sądowych (urzędowych) oraz umownych. Podział obowiązywał również z punktu widzenia zakresu działania: zastępstwo generalne (uprawniające do wszystkich czynności procesowych) oraz zastępstwo szczegółowe (uprawniające tylko do określonych czynności procesowych)²⁰. Zastępcy ustawowi byli zobowiązani do reprezentowania strony z mocy prawa, np. osób prawnych (miast) lub osób fizycznych (chłopów, nieletnich, kobiet – z wyjątkiem wdów)²¹.

Zastępców sądowych wyznaczał sąd z urzędu. Zastępstwo urzędowe mogło być przyznane stronie fakultatywnie lub obligatoryjnie. Drugim z przypadków były sprawy o obrazę majestatu (*crimen laesae maiestatis*). Fakultatywne zastępstwo urzędowe miało miejsce na wniosek strony, jeśli nie dawała sama sobie rady z procedurą sądową²². Statuty niezawskie z 1454 r. stanowiły, że jeżeli strona występująca przed sądem nie umiała należycie przedstawić swojej sprawy bądź miała trudności w wymowie i nie posiadała przyjaciela mogącego przemawiać zamiast niej, sąd powinien na prośbę strony wyznaczyć jej odpowiedniego obrońcę²³. Regulację obrońcy z urzędu zawierał również drugi Statut litewski z 1566 r. i trzeci Statut litewski z 1688 r.²⁴ W prawie miejskim również znano instytucję zastępstwa z urzędu. Według ówczesnego prawa, przysługiwało ono kobietom, sierotom oraz osobom biednym, których nie było stać na opłacenie wynagrodzenia pełnomocnika procesowego. W rzeczywistości najbiedniejsi występowali w postępowaniach bez zastępcy. Natomiast zamożna warstwa mieszczańska dla własnej wygody korzystała z pomocy własnych prokuratorów²⁵.

Zastępstwo umowne w pierwszym okresie swojego istnienia było dobrowolne lub honorowe. To znaczy, że prowadzone było nieodpłatnie przez członka rodziny. O zastępstwie umownym stanowiły już Statuty Kazimierza Wielkiego,

¹⁸ K. Sójka-Zielińska, Historia prawa, Warszawa 1981, s. 191.

¹⁹ J. Filipowski, Adwokat w procesie cywilnym, Warszawa 1973, s. 9.

²⁰ D. Makilla, Z. Naworski, Historia prawa na ziemiach polskich: zarys wykładu. 1, s. 138; J. Bardach, [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, Historia ustroju i prawa polskiego, Warszawa 2005, s. 168.

²¹ T. Maciejewski, Historia ustroju, s. 177–178.

²² *Ibidem*, s. 178; M. Czepelak, [w:] J. Halberda (red.), Historia prawa sądowego, Warszawa 2006, s. 186.

²³ L. Grochowski, A. Misiuk (wstęp i przygotowanie), Historia państwa i prawa Polski. Wybór źródeł X–XX wiek, Olsztyn 2003, s. 38.

²⁴ A. Redzik, Szkic o dziejach adwokatury polskiej, Pal. 2008, Nr 11–12, s. 14.

²⁵ J. Bardach, [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, Historia ustroju, s. 273.

spisane najprawdopodobniej w połowie XIV w.²⁶ Mniej więcej na przełomie XV i XVI w. strony mogły już być odpłatnie zastępowane przez prokuratorów lub patronów, którzy w XVI w. byli zorganizowani w korporacji, zwanej palestrą²⁷. Już za czasów Rzeczypospolitej szlacheckiej nakazywano zastępcom procesowym, aby rzetelnie przykładali się do wykonywanej pracy. Regulacje prawne sięgały tak daleko, że w Ordynacji sądów zadwornych z 1683 r. potępiano przychodzenie na rozprawę pijanych pełnomocników²⁸. Prokuratorzy byli zobowiązani do działania w interesie strony oraz w interesie porządku prawnego. Za złamanie tych zasad podlegali karom. Ponadto podlegali odpowiedzialności dyscyplinarnej i tak jak w obecnych czasach, korzystali z ochrony czci i wolności²⁹.

Zainteresowanie zawodem zastępcy procesowego było znaczne z powodu powszechnego pieniactwa szlachty polskiej oraz przedłużających się procesów w XVII–XVIII w. Tym samym liczebność palestry zwiększała się przez dopływ jej nowych członków, często pochodzących z niezamożnej szlachty lub z niższych warstw społecznych, kierujących się chęcią zrobienia kariery szlacheckiej³⁰.

W okresie porzobiorowym wszystkie systemy prawne zaborców przewidywały, iż strona może być reprezentowana w postępowaniu cywilnym przez pełnomocników procesowych³¹.

W 1919 r. Sejm powołał Komisję Kodyfikacyjną, której dziełem po kilkunastu latach pracy, był Kodeks postępowania cywilnego z 1930 r. Praca nad nim była czasochłonna, ponieważ na ziemiach II Rzeczypospolitej obowiązywało prawo trzech różnych zaborców. Jednakże mimo tych trudności, KPC z 1930 r. oparł się na zasadach, stawianych przez ustawodawstwo społeczeństw demokratycznych, tj. zasadzie dyspozycyjności, kontradiktoryjności oraz równości stron³², dlatego też był jednym z najnowocześniejszych i najlepszych kodeksów postępowania cywilnego w ówczesnej Europie i na świecie³³. Kodeks ten został ogłoszony rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 29.11.1930 r.

²⁶ M. Czepelak, [w:] J. Halberda (red.), *Historia prawa*, s. 187.

²⁷ T. Maciejewski, *Historia ustroju*, s. 178.

²⁸ K. Orzechowski, „Mecenas” – dzieje pojęcia i kilka refleksji o adwokaturze w Szlacheckiej Rzeczypospolitej, *Pal.* 1996, Nr 3–4, s. 77.

²⁹ J. Filipowski, *Adwokat*, s. 11.

³⁰ D. Makiła, Z. Naworski, *Historia prawa na ziemiach polskich: zarys wykładu*. 1, s. 140; J. Bardach, [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju*, s. 273.

³¹ D. Makiła, Z. Naworski, *Historia prawa na ziemiach polskich: zarys wykładu*. 2. *Polska pod zaborami*, II Rzeczpospolita, Toruń 2000, s. 53; *ciż*, *Historia prawa na ziemiach polskich: zarys wykładu*. 1. *Polska pod zaborami*, II Rzeczpospolita, Toruń 2000, s. 434.

³² M. Pietrzak, [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2005, s. 563.

³³ Z. Krzemiński, *Historia warszawskiej adwokatury*, Warszawa 2009, s. 52, 55–56; D. Makiła, *Historia prawa*, s. 518.

i wszedł w życie 1.1.1933 r. W art. 112–125 KPC z 1930 r. regulował prawo ubogich przyznawane stronie, która wykazała na podstawie zaświadczenia władzy administracyjnej państwowej lub samorządowej, zwierzchności służbowej lub sądu opiekuńczego, że nie posiada dostatecznych środków na koszty procesu.

Strona, której przyznano **prawo ubogich**, była zwolniona z obowiązku wnoszenia na rzecz Skarbu Państwa opłat sądowych oraz kosztów postępowania. Strona – tak jak obecnie – na podstawie KSCU mogła być zwolniona od kosztów sądowych. Ponadto strona miała prawo żądać ustanowienia jej pełnomocnika. Ustanowienie adwokata z urzędu na mocy KPC z 1930 r. było uzależnione od uprzedniego zwolnienia od kosztów sądowych.

Projekt obecnie obowiązującego KPC został poddany pod dyskusję już w 1960 r., a uchwalono go 17.6.1964 r. i wszedł w życie 1.1.1965 r.³⁴ Niestety w okresie PRL zniszczono przedwojenny dorobek palestry, poprzez wzorowanie się na procedurze radzieckiej, w celu dopasowania postępowania cywilnego do ustroju realnego socjalizmu. Dopiero teraz powraca się do tekstów prawnych oraz poglądów naukowych okresu międzywojennego³⁵. Pomimo upływu czasu, nie tracą na aktualności rozwiązania prawne stworzone przez jurysprudence w latach 20. i 30. XX w. Obecnie część przepisów KPC z 1930 r. obowiązuje w obecnym KPC w niemal niezmienionej treści. Ustawodawca, rezygnując ze wzbudzającego kontrowersje sformułowania „prawo ubogich”, zdecydował się na umiejscowienie w art. 111–124 KPC przepisów o pomocy prawnej z urzędu, w ramach której mieściło się zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie adwokata z urzędu³⁶. Przepisy te obowiązywały do momentu wejścia w życie KSCU. Obecnie przepisy art. 111–116 KPC, dotyczące zwolnienia od kosztów sądowych, zapisano w KSCU, a ustanowienie adwokata lub radcy prawnego z urzędu pozostawiono w art. 117–124 KPC. Krokiem milowym w zmianach pełnomocnictwa z urzędu była ZmKPC z 2009 r., która m.in. uniezależniła ustanowienie pełnomocnika przez sąd od wcześniejszego zwolnienia od kosztów sądowych.

³⁴ D. Makilla, *Historia prawa*, s. 592.

³⁵ Z. Krzemiński, *Historia warszawskiej adwokatury*, s. 56.

³⁶ Zasady częściowego zwolnienia od kosztów sądowych precyzowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12.5.1965 r. w sprawie częściowego zwalniania od kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz.U. Nr 21, poz. 135).

§ 2. Funkcje nieodpłatnej pomocy prawnej

I. Uwagi ogólne

Jak wskazuje *M. Waligórski*, zasadniczo każda z instytucji procesowych – instytucja pełnomocnika z urzędu się do nich kwalifikuje – oprócz struktury powinna być rozpatrywana również z punktu widzenia funkcji, jaką pełni w prawie³⁷.

Pełnomocnictwo procesowe w postępowaniu cywilnym wywodzi się z uprawnienia stron i ich organów lub przedstawicieli ustawowych do działania przed sądem osobiście bądź przez pełnomocnika³⁸. Jak słusznie zauważa *P. Kamiński*, pełnomocnictwo procesowe jest oświadczeniem określonej osoby (mocodawcy), na podstawie którego inna osoba (pełnomocnik procesowy) zostanie upoważniony (umocowany) do dokonywania na rzecz osoby upoważniającej (mocodawcy) czynności procesowych³⁹. Definicja ta jest w pełni trafna i nie wzbudza żadnych wątpliwości, jeśli dotyczy **pełnomocnika ustanowionego z wyboru**. Natomiast pełnomocnik z urzędu jest ustanawiany na wniosek strony (uczestnika), ale nie przez nią. Oświadczenie mocodawcy zastępowane jest pozytywnym rozpoznaniem wniosku przez sąd, który wydaje postanowie-

³⁷ *M. Waligórski*, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, s. 32, za: *A. Góra-Błaszczkowska*, *Zasada równości stron w procesie cywilnym*, Warszawa 2008, s. 4. Nie tylko postępowanie cywilne przewiduje ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Prawo to przewiduje: art. 243 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), art. 78 i 88 ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), art. 125 i 176 ustawy z 10.9.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 186 ze zm.), art. 23 i 30 ustawy z 24.8.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.), art. 33 ust. 6 ustawy z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 768 ze zm.), art. 48 ust. 2 ustawy z 1.8.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), za: *Z. Klatka*, [w:] *A. Bereza* (red.), *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, Warszawa 2011, s. 68. Ustawa z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.) nie przewiduje pełnomocnika z urzędu, jednakże zgodnie z jej art. 270 § 1, w ramach pomocy prawnej organ podatkowy, na wniosek osoby obowiązanej, w przypadku uzasadnionym jej ważnym interesem lub interesem publicznym, może rozłożyć koszty postępowania na raty albo umorzyć w całości lub w części. Ponadto organ podatkowy, na wniosek podatnika – z pewnymi wyjątkami – w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może: odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty; odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki określone w decyzji, o której mowa w art. 53a Ordynacji podatkowej; umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną (art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej).

³⁸ *E. Marszałkowska-Krześ*, [w:] *U. Kalina-Prasznic* (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 541.

³⁹ *P. Kamiński*, *Przewodnik sądowy po procedurach: cywilnej, karnej i sądownoadministracyjnej*, Warszawa 2005, s. 36.

nie o ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego z urzędu. Drugim etapem, zastępującym oświadczenie mocodawcy, jest wyznaczenie pełnomocnika przez właściwy mu organ samorządowy. Od tej chwili pełnomocnik z urzędu – tak samo jak pełnomocnik z wyboru – zostaje upoważniony do działania przed sądem w imieniu strony. Wynika to z faktu, że ustanowienie adwokata lub radcy prawnego przez sąd jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa procesowego (art. 118 § 1 KPC).

W polskim ustawodawstwie zastosowano ograniczoną pomoc dla uczestników postępowania cywilnego. Polega ona na tym, że zasadniczo dochodzenie swoich praw przed sądem wiąże się z kosztami. Niemniej jednak strona może na mocy przepisów KSCU ubiegać się o zwolnienie od kosztów sądowych, a na mocy art. 117 i n. KPC sąd może ustanowić na jej wniosek pełnomocnika z urzędu⁴⁰. Jednakże przed państwem polskim stoi przede wszystkim trudne zadanie pogodzenia interesu fiskalnego RP, ukrócenia pieniactwa i zapewnienie konstytucyjnego prawa do sądu⁴¹. Ustawodawca musi rozsądnie zbilansować, aby nie zawyżyć kosztów postępowania sądowego, ograniczając dostęp obywateli do sądów powszechnych. Z drugiej jednak strony musi mieć na uwadze budżet państwa, który mógłby zostać obciążony przez nadużycie taniego dostępu do sądu oczywiście bezzasadnymi roszczeniami⁴². Trzeba wskazać, że prawo do sądu nie jest absolutne, w uzasadnionych przypadkach może być ograniczone, m.in. dla dobra wymiaru sprawiedliwości, zapobieżenia nadmiernemu obciążeniu sądów sprawami, właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz pewności prawa⁴³.

Doktryna, analizując funkcję prawa pomocy, koncentruje się niestety jedynie na zwolnieniu od kosztów sądowych, pomijając lub jedynie wspominając o prawie ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Z tej też przyczyny, próbując ustalić celowość ustanowienia pełnomocnika przez sąd, trzeba na zasadzie analogii stosować dorobek nauki i orzecznictwa na temat zwolnienia od kosztów sądowych. Pomocnym w tym może być fakt, że w ramach niezbędnych kosztów procesu mieszczą się nie tylko koszty sądowe czy koszty dojazdu do sądu, po-

⁴⁰ H. Ciepla, [w:] K. Piasecki (red.), Kodeks postępowania cywilnego Komentarz do artykułów 1–366, t. I, Warszawa 2010, s. 514; M. Sorysz, Ustanowienie dla strony pełnomocnika z urzędu oraz obowiązki pełnomocnika w postępowaniu cywilnym na tle nowelizacji KPC z 17.12.2009 r. – zagadnienia wybrane, MoP 2010, Nr 12, s. 660.

⁴¹ P. Pogonowski, Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2005, s. 45.

⁴² T. Zembrzusi, Przyznanie prawa ubogich w postępowaniu cywilnym, [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), Aurea praxis aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego, t. I, Warszawa 2011, s. 809; uzasadnienie wyr. TK z 12.9.2006 r., SK 21/05, OTK-A 2006, Nr 8, poz. 103.

⁴³ P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18, t. I, Warszawa 2010, s. 295; wyr. ETPC z 19.12.1997 r. w sprawie *Brualla Gómez de la Torre v. Hiszpania*, skarga Nr 26737/95, Legalis.

niesione przez stronę, lecz również wynagrodzenie adwokata lub radcy prawnego, jeżeli strona była przez niego reprezentowana w sprawie (art. 98 KPC). W literaturze przyjęto, iż koszty postępowania spełniają trojaką funkcję: społeczną, fiskalną i procesową⁴⁴. Stąd też należy przyjąć, że wyżej wymienione trzy funkcje dotyczą także konieczności udziału w postępowaniu adwokata lub radcy prawnego, skoro jego honorarium mieści się w zakresie kosztów procesowych.

II. Funkcja fiskalna

Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, w tym jego organów, wiąże się z wydatkami (opłatami). Wśród tych wydatków mieszczą się m.in. koszty utrzymania sądów i rozpoznawane przez nie sprawy cywilne. Dlatego też, jak wskazuje *H. Dolecki*, państwo i strony (uczestnicy) postępowania partycypują w kosztach koniecznych prowadzenia postępowania. Strony postępowania cywilnego jedynie współdzielią koszty konieczne do przeprowadzenia ich sprawy, ponieważ w przeciwnym razie dochodzenie praw przez stronę byłoby z przyczyn materialnych niemożliwie, jako zamykające stronom dostęp do sądu⁴⁵. Wydatki Skarbu Państwa na utrzymanie sądów nigdy nie powinny być zależne od wpływów z opłat, uiszczanych przez strony, ponieważ groziłoby to ryzykiem partycypacji wszystkich obywateli RP w utrzymaniu sądów powszechnych⁴⁶. Znaczne wydatki ponoszone na utrzymanie wymiaru sprawiedliwości, współdzielone z uczestnikami postępowania poprzez konieczność uiszczania kosztów sądowych, mają także zainteresować obywateli tańszym rozstrzygnianiem spraw przed sądami polubownymi⁴⁷.

W 2012 r. wydatki budżetu państwa ze środków krajowych w roku wyniosły 328 765 688 tys. zł, z tego wydatki na sądy powszechne – 6 080 714 tys. zł. Wynika z tego, że wydatki na sądy powszechne w 2012 r. stanowiły 1,8485% budżetu państwa⁴⁸. Natomiast z „Zestawienia planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na 2013 r. w części 15 – „Sądy powszechne” wynika, że Ministerstwo Sprawiedliwości RP w 2013 r. wydało więcej niż w 2012 r. na ochronę prawną wykonywaną przez referendarzy sądowych⁴⁹.

⁴⁴ *W. Broniewicz*, Postępowanie cywilne w zarysie, Warszawa 1996, s. 85–86.

⁴⁵ *H. Dolecki*, Postępowanie cywilne: zarys wykładu, Warszawa 2007, s. 137.

⁴⁶ *J. Brol, M. Safjan*, Koszty sądowe w sprawach cywilnych: raport z badań, Warszawa 1994, s. 15.

⁴⁷ *K. Krzekotowska*, Opłaty sądowe w sprawach cywilnych, Pał. 1993, Nr 3–4, s. 18.

⁴⁸ BUDŻET 2012, Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Budżetu, Kontroli Zarządczej i Efektywności, <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc>, dostęp 30.3.2013 r.

⁴⁹ Zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na 2013 r. w części 15 – Sądy powszechne, <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/budzet/>, dostęp 13.4.2013 r.

Całkowite zniesienie konieczności uiszczania opłat sądowych wiązałyby się z nadmiernym obciążeniem Skarbu Państwa. Inne państwa, lepiej rozwinięte gospodarczo niż Polska, również nie zdecydowały się na w pełni bezpłatny wymiar sprawiedliwości, ponieważ wiązałyby się to ze zbyt dużymi wydatkami budżetowymi. Nie dość, że koszty sądowe stanowią część środków na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, to zrezygnowanie z nich zdemoralizowałoby społeczeństwo, umożliwiając zwracanie się do sądu z błahymi lub oczywiście bezzasadnymi sprawami⁵⁰. Jednak podmioty słabsze ekonomicznie, niemające środków finansowych na prowadzenie procesu, mają zapewnioną możliwość rozstrzygnięcia sprawy przez sąd poprzez skorzystanie z instytucji zwolnienia od kosztów sądowych⁵¹.

Na RP ciąży obowiązek zapewnienia jednostce skutecznej możliwości domagania się swoich praw w drodze procesu cywilnego⁵². Sąd jednak nie może swobodnie zwalniać od kosztów sądowych lub ustanawiać pełnomocnika z urzędu. Ponadto, zdaniem *M. Kowalskiej*, zwolnienie od kosztów sądowych ma charakter przejściowy, ponieważ państwo tak jakby kredytowało te koszty do czasu zakończenia postępowania, po którym następuje rozliczenie kosztów⁵³. Możliwe są jednak przypadki, gdy Skarb Państwa nie będzie miał od kogo zasądzić należnych kosztów. Tak samo ustanowienie pełnomocnika z urzędu w razie niemożliwości ściągnięcia od przeciwnika strony sumy należnej pełnomocnikowi tytułem wynagrodzenia, nie tylko zmniejszy dochody Skarbu Państwa, lecz wręcz zwiększy jego obciążenie⁵⁴.

III. Funkcja społeczna

Proces cywilny tworzy i rozwija wiele stosunków prawnoprocesowych, które odpowiadają konkretnym stosunkom społecznym. Innymi słowy postępowanie cywilne przed sądem powszechnym jest drogą dochodzenia przez obywateli swoich praw, wynikających z cywilnego prawa materialnego. Z tej przyczyny istnienie procesu cywilnego ma istotne znaczenie w społeczeństwie RP, ponieważ jedną z głównych funkcji owego procesu jest **funkcja społeczna**, przejawiająca się ochroną praw obywateli i innych podmiotów⁵⁵. Jednakże możliwość uzyska-

⁵⁰ *K. Korzan*, Koszty postępowania cywilnego a nakłady państwa na utrzymanie wymiaru sprawiedliwości, Gdańsk 1992, s. 31.

⁵¹ *P. Osowy*, Postępowanie cywilne w zarysie, Warszawa 2002, s. 144.

⁵² *A. Zieliński*, [w:] *A. Zieliński* (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Warszawa 2010, s. 231.

⁵³ *M. Kowalska*, Realizacja prawa do sądu a wysokość kosztów sądowych, R. Pr. 1998, Nr 5, s. 22.

⁵⁴ *W. Broniewicz*, Postępowanie cywilne w zarysie, Warszawa 1983, s. 82.

⁵⁵ *Z. Resich*, Istota procesu cywilnego, Warszawa 1985, s. 79–80.

nia ochrony praw, przewidzianych prawem materialnym, jest ograniczona koniecznością uiszczenia przez jednostkę kosztów, określonych w KSCU⁵⁶.

Dlatego też funkcję społeczną kosztów należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, ma ona pozytywny wpływ na życie społeczne, poprzez przeciwdziałanie **pieniactwu, szykanowaniu przeciwnika**, ochronie fikcyjnej sfery prawnej w celu uzyskania niesłuszných korzyści i szkodenia interesom innych. Natomiast negatywnym aspektem funkcji społecznej kosztów procesowych jest utrudnienie dostępu do sądu, który może przejawiać się również naruszeniem zasady równości stron postępowania⁵⁷. Sądy wielokrotnie spotykają się z pieniactwem stron postępowania, które gotowe są do skorzystania ze wszystkich możliwych środków procesowych w celu dokuczenia stronie lub przewlekania procesu, odłożenia w czasie rozpatrzenia merytorycznego sprawy lub już jego wykonania⁵⁸. Niewykluczonym jest także, że strona składa wnioski o zwolnienie od kosztów sądowych lub o ustanowienie pełnomocnika z urzędu jedynie w celu przewlekania postępowania głównego bądź w celu obciążenia sądów dodatkową pracą.

Mając na uwadze powyższe, należy w pełni zgodzić się z SN, według którego jeżeli strona swoim zachowaniem wykazuje wystarczającą znajomość reguł, zgodnie z którymi toczy się postępowanie sądowe, odmowy ustanowienia jej adwokata lub radcy prawnego z urzędu nie można wiązać ze skutkiem nieważności postępowania z powodu pozbawienia strony możliwości obrony jej praw⁵⁹.

Instytucja zwolnienia od kosztów sądowych umniejsza negatywne cechy funkcji społecznej kosztów procesowych poprzez umożliwienie stronom w zasadnych przypadkach skorzystania z drogi sądowej pomimo barier materialnych⁶⁰. Tak jak sędziowie nie pracują w sądzie za darmo, również adwokaci i radcowie nie mogą reprezentować stron w procesie jedynie *pro bono*, ponieważ wykonywanie zawodu pełnomocnika procesowego jest ich źródłem utrzymania. Prawo ubiegania się o ustanowienie pełnomocnika z urzędu daje jednak mniej zamożnym obywatelom możliwość skorzystania z usług profesjonalnych pełno-

⁵⁶ M. Sorysz, Zwolnienie od kosztów sądowych osoby fizycznej w postępowaniu cywilnym – zagadnienia wybrane, [w:] H. Dolecki, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Ewolucja polskiego postępowania cywilnego wobec przemian politycznych, społecznych i gospodarczych. Materiały konferencyjne Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Postępowania Cywilnego Szczecin-Niechorze 28–30.09.2007 r.*, Warszawa 2009, s. 281.

⁵⁷ W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne*, 1996, s. 86.

⁵⁸ T. Ereciński, O uwarunkowaniach, potrzebie oraz zakresie nowego kodeksu postępowania cywilnego, PPC 2010, Nr 1, s. 13.

⁵⁹ Wyr. SN z 20.8.2009 r., II CSK 64/09, niepubl.

⁶⁰ K. Weitz, [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007, s. 316.