

Wszczęcie procesu cywilnego przez prokuratora (kilka uwag *de lege ferenda* i *de lege lata*)

Kilka lat temu proponowałam ewentualne zmiany kodeksu postępowania cywilnego w zakresie uprawnień prokuratora do wszczęcia procesu cywilnego¹, temat jednak wciąż wydaje się być aktualny, a moja ocena regulacji uległa modyfikacji. Obserwacja aktualnej praktyki i zakresu wykorzystywania uprawnień prokuratora do wszczęcia procesu cywilnego, prowadzi do wniosku, że wciąż istnieje potrzeba dyskusji na temat wskazanych uprawnień. Wnioski z tej dyskusji być może pozwolą w przyszłości przyjąć rozwiązania, przystosowane do aktualnych potrzeb oraz współczesnego rozumienia interesu społecznego, jako przesłanki podjęcia przez prokuratora decyzji o wszczęciu procesu (art. 7 k.p.c.).

Podobne do prokuratora uprawnienia do wszczęcia postępowania, choć ograniczone do poszczególnych kategorii spraw, o których mowa w art. 61–63⁴ k.p.c., posiadają organizacje pozarządowe, których zadanie nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej (art. 8 oraz art. 61–63 k.p.c.), inspektorzy pracy (art. 63¹ k.p.c.) oraz Powiatowy (Miejski) Rzecznik Konsumentów (art. 63³ k.p.c.). Zasada dyspozycyjności naruszona jest zatem nie tylko, ale przede wszystkim, poprzez umożliwienie prokuratorowi (organizacjom pozarządowym, inspektorom pracy (art. 63¹ k.p.c.) oraz Powiatowemu (Miejskiemu) Rzecznikowi Konsumentów wszczęcia postępowania cywilnego.

Na wstępie zaznaczenia wymaga, że omawiane uprawnienie prokuratora budzi wątpliwości co do zgodności z zasadą dyspozycyjności. Przyznaje ona stronom procesu cywilnego prawo rozporządzania swym podmiotowym prawem cywilnym, stanowiącym przedmiot procesu i procesowymi środkami jego ochrony². Zasada dyspozycyjności wyrażana jest w paremiach: „nikt nie może być zmuszony do wytoczenia powództwa” (*nemo invitus agere cogitur*), „nie

* Dr hab. prawa, prof. SWPS, kierownik Katedry Prawa Cywilnego i Prawa Pracy, sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

¹ *Wszczęcie postępowania cywilnego przez prokuratora w świetle zasady równości stron (kilka uwag na tle aktualnego stanu prawnego)*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2008, z. V, s. 55–66.

² W Berutowicz, *Zasada dyspozycyjności w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1957, s. 24.

ma sędziego bez powoda” (*nemo iudex sine actore*). Uprawniony może ściśle określić granice żądanej od sądu obrony, z czego wynika kolejna zasada, że sąd nie powinien wychodzić poza żądania stron (*iudex ne eat ultra petita partium*)³. Zasada dyspozycyjności oznacza, że zarówno rozporządzenie prawami i roszczeniami dochodzonymi w procesie (rozporządzalność materialna), jak i środkami procesowymi (rozporządzalność formalna) należy do strony, której te prawa, roszczenia lub środki procesowe przysługują⁴.

Rozporządzalność przedmiotem sporu (materialna) obejmuje: wszczęcie procesu, określenie zakresu żądanej ochrony sądowej, tj. granic podmiotowych i przedmiotowych wyrokowania sądu. Również określenie podmiotowych granic żądanej ochrony, czyli podmiotowych granic procesu, powinno należeć wyłącznie do powoda⁵. Dyspozycja prawami podmiotowymi powoda dotyczy również cofnięcia pozwu, zrzeczenia się roszczenia, zmiany powództwa. Zasada dyspozycyjności pozwala podmiotowi na podjęcie samodzielnej decyzji czy dochodzić swych praw przed sądem oraz kiedy z tego uprawnienia skorzystać. W tym zakresie najbardziej uwidacznia się sprzeczność uprawnień prokuratora do wszczęcia postępowania cywilnego z przedmiotową zasadą⁶.

Zatem możliwość wszczęcia procesu cywilnego przez prokuratora ogranicza i narusza zasadę dyspozycyjności. Powstaje zatem pytanie czy istnieją jakieś inne zasady lub wartości, których ochrona wymaga pozostawienia prokuratorowi uprawnień do wszczęcia procesu cywilnego nawet przy założeniu naruszania zasady dyspozycyjności. Problem ten dotyczy również zgody na

³ Patrz na ten temat: E. Waśkowski, [w:] *Zasady procesu cywilnego*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1930, t. IV, s. 277–278; patrz też: Z. Resich, *Poznanie prawdy w procesie cywilnym*, Warszawa 1958, s. 122.

⁴ J. Jodłowski, *Z zagadnień polskiego procesu cywilnego*, Warszawa 1961, s. 75–76. Na temat stosowania zasady rozporządzalności w postępowaniu nieprocesowym patrz: K. Korzan, *Naczelnne zasady wymiaru sprawiedliwości i naczelnne zasady postępowania nieprocesowego*, „Rejent” 2004, nr 7, s. 24; E. Waśkowski, *Zasady procesu cywilnego...*, s. 303.

⁵ S. Włodyka, *Podmiotowe przekształcenie powództwa*, Warszawa 1968, s. 6–7; patrz też: W. Siedlecki, [w:] W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 56 i n.

⁶ Rozporządzalność środkami procesowymi (rozporządzalność formalna) dotyczy: wnoszenia środków odwoławczych od orzeczeń sądowych oraz innych środków zaskarżenia nieprawomocnych orzeczeń sądowych, jak sprzeciwu od wyroku zaocznego, zarzutów w postępowaniu upominawczym, wznowienia postępowania, innych środków procesowych oraz przymusowego wykonania orzeczeń sądowych. Zob. W. Berutowicz, *Zasada dyspozycyjności...*, s. 26–27; ze względu na temat artykułu kwestie te pozostają poza zainteresowaniami w tym miejscu.

ograniczenie zasady prawa cywilnego, którą jest autonomia woli stron stosunków cywilnoprawnych, następującej poprzez realizację powyższych, przysługujących prokuratorowi, uprawnień.

Zdaniem Sądu Najwyższego uprawnienie prokuratora do samodzielnego pozywania podmiotów konkretnego stosunku prawnego, stosownie do art. 7 i art. 56 k.p.c., będące jego legitymacją publicznoprawną, związane jest z nałożonymi zadaniami, polegającymi na ochronie praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego. Kwestia wytaczania powództw przez prokuratora i ich rodzajów nie stanowi nowego i nierozwiązanego do tej pory zagadnienia prawnego. Ukształtowane zostało w orzecznictwie zapatrywanie, że dotyczy to również rodzaju powództwa, które w ocenie prokuratora w miarodajny sposób realizuje cel w postaci eliminowania konkretnych stosunków prawnych z obrotu prawnego⁷.

Uprawnienie prokuratora (a także organizacji pozarządowych, inspektora pracy i powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów) do wszczęcia postępowania cywilnego budzi wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości wszystkich wobec prawa (art. 32 u. 2 Konstytucji RP), która jest również zasadą postępowania cywilnego (zwaną zasadą równości stron⁸. Uprawnienia prokuratora (i pozostałych podmiotów) do wytoczenia powództwa na rzecz oznaczonej osoby, są działaniem na korzyść tej strony, na rzecz której prokurator (i pozostałe podmioty) działają. W związku z ich występowaniem na rzecz jednej ze stron postępowania, pozycje stron takiego procesu stają się nierówne, a strona przeciwna do tej, na rzecz której działa prokurator (lub inny w.w. podmiot), może stać się stroną gorzej reprezentowaną⁹.

Ocena uprawnień prokuratora do wnoszenia powództw jest w literaturze przedmiotu sporna. M. Lisiewski negował w ogóle potrzebę udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, gdyż popieranie przez czynnik urzędowy jednej ze stron przeciwko drugiej sprzeczne jest, jego zdaniem, z zasadą równouprawnienia stron w procesie¹⁰. Także K. Korzan zauważył, że uprawnienia prokuratora w granicach określonych w art. 7 k.p.c., są reliktem przeszłości, koliduje z zasadą dyspozytywności. Występowanie prokuratora w postępowaniu cywilnym

⁷ Postanowienie z dnia 3 grudnia 2014 r., IV CSK 365/14, Legalis.

⁸ Zawarte w monografii A. Góry-Błaszczkowskiej, *Zasada równości stron w procesie cywilnym*, Warszawa 2009.

⁹ Na temat uprawnień prokuratora i stosunku tych regulacji do zasady dyspozytywności patrz też: E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1932, s. 79–80.

¹⁰ M. Lisiewski, *Z warsztatu prac kodyfikacyjnych nad ogłoszonym projektem k.p.c.*, „Nowe Prawo” 1961, nr 2, s. 167–168.

w formie działania na rzecz strony robi wrażenie, jakby był on ustawowym jej pełnomocnikiem i jest jednoznacznie z wkraczaniem w sferę praw prywatnych obywateli¹¹. W. Masewicz zauważył, że strona, na rzecz której prokurator dokonuje czynności procesowych, znajduje się w korzystniejszej sytuacji niż jej przeciwnik procesowy, bo jej czynności procesowe są uzupełniane przez działanie prokuratora, niezwiązanego wprawdzie z nią więzią materialnoprawną, lecz zintegrowanego wspólnym dążeniem do osiągnięcia jednego celu, tj. uzyskania rozstrzygnięcia, które odpowiadałoby wymaganiom praworządności. Czynności prokuratora są skuteczne w stosunku do strony nawet w wypadku jej nieobecności w postępowaniu. W końcowym efekcie stwarza to pełniejsze gwarancje wykorzystania wszystkich uprawnień procesowych¹². P. Pogonowski¹³ zauważa, że wyposażanie prokuratora w prawo wytaczania powództwa, mimo braku inicjatywy ze strony samych zainteresowanych „materialnie” rozstrzygnięciem podmiotów, jest niewłaściwe. Podnosi też wątpliwość czy regulacja taka nie narusza prawa do sądu rozumianego w tym aspekcie jako możliwość decydowania o tym, że sąd rozpoznaje sprawę, której rozstrzygnięcie wywołuje określone skutki prawne w sferze prawnej podmiotu. Możliwe jest bowiem, zdaniem P. Pogonowskiego, skonstruowanie tezy, że elementem prawa do sądu jest nie tylko umożliwienie podmiotowi przedstawienia sprawy przed sądem, ale także zakaz naruszania jego sfery prawnej przez podmioty trzecie, poprzez np. wytoczenie powództwa (nikt nie może być zmuszony do obrony swych praw wbrew swej woli – *vigilantibus iura scripta sunt*)¹⁴.

Przeciwnie stanowisko w ocenie uprawnień prokuratora do wszczęcia postępowania cywilnego zajmuje E. Wengerek, którego zdaniem wystąpienie prokuratora może być tylko i wyłącznie skierowane na realizację zasady równości. Nie może ono w żadnym razie pozbawiać strony procesowej jakichkolwiek uprawnień, ani naruszać zasady wysłuchania stron lub uprawnień stron. Udział prokuratora w procesie cywilnym stanowi gwarancję zasady równości stron¹⁵.

¹¹ K. Korzan, *Cel i przyczyny wpływu ustawodawstw obcych na kształtowanie się systemu prawa postępowania cywilnego w Polsce a zagadnienie odrębności narodowych*, [w:] *Jednolitość prawa sądowego cywilnego a jego odrębności krajowe*, red. M. Sawczuk, Lublin 1997, s. 246.

¹² W. Masewicz, *Prokurator w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1978, s. 67–68.

¹³ P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, s. 74–75.

¹⁴ *Ibidem*, s. 75.

¹⁵ E. Wengerek, *Zasada. równości stron w procesie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1955, z. 11, s. 797.

Konieczność udzielenia prawa skargi reprezentantowi interesu społecznego, którym jest prokurator, zdaniem S. Włodyki, powstała dlatego, że naruszenie interesu indywidualnego stanowi jednocześnie naruszenie interesu społecznego, pozostawienie zaś żądania ochrony prawnej wyłącznie inicjatywie podmiotu prawa mogłoby, przy bezczynności tego podmiotu, doprowadzić do naruszenia interesu społecznego¹⁶. Interes państwa może wymagać wszczęcia procesu przez prokuratora, co może mieć miejsce w zasadzie wyłącznie dla ochrony konstytucyjnych, podstawowych praw obywateli¹⁷. Zdaniem J. Jodłowskiego¹⁸ wytoczenie powództwa przez prokuratora bez wiedzy albo wbrew woli osoby, na rzecz której prokurator z nim występuje, stanowi ograniczenie zasady dyspozycyjności, lecz w ten sposób prokurator wykorzystuje okazję do wypełnienia własnej funkcji publicznej, którą jest ochrona praworządności.

Zgodnie z treścią art. 7 k.p.c. prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu. Przepis ten przewiduje zatem dwie formy wzięcia udziału przez prokuratora w postępowaniu: wszczęcie postępowania oraz wstąpienie do toczącego się postępowania. Jak jednak słusznie zauważa W. Broniewicz¹⁹, przepis zredagowany jest nieściśle, gdyż prokurator w rzeczywistości nie żąda wszczęcia postępowania, lecz sam wszczyna postępowanie. Przy prawidłowej redakcji przepis art. 7 k.p.c. powinien zatem stanowić, że prokurator może wszcząć postępowanie²⁰.

Przesłanką wszczęcia postępowania cywilnego przez prokuratora na podstawie art. 7 k.p.c. jest ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego²¹. Każda z przesłanek, wyrażonych w art. 7 k.p.c., stanowi samoistną podstawę czynności prokuratora w postępowaniu cywilnym²². Oceny istnienia przesłanek wszczęcia postępowania prokurator dokonuje samodzielnie²³.

W literaturze przedmiotu nie wyklucza się, że ochrona praw obywateli równocześnie może być zarówno ochroną interesu społecznego i ochroną prawo-

¹⁶ S. Włodyka, *Powództwo prokuratora w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 1957, s. 33.

¹⁷ Ibidem, s. 56.

¹⁸ J. Jodłowski, *Z zagadnień polskiego procesu cywilnego*, Warszawa 1961, s. 88–89.

¹⁹ W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2006, s. 69.

²⁰ Patrz też: uchwała SN z dnia 27.03.1981 r., III CZP 14/81, OSNC 1981, nr 10, poz. 184.

²¹ Szczegółowo na temat pojęcia interesu: K. Stefko, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1957, s. 57.

²² W. Masewicz, *Prokurator...*, s. 32.

²³ Przepis art. 7 k.p.c. zawiera bowiem stwierdzenie: „według jego oceny”.

rządności, ale nie zawsze ochrona interesów indywidualnych stanowi ochronę interesu społecznego²⁴. Współzależność interesu indywidualnego i społecznego sprawia, że naruszenie pierwszego z nich na ogół stanowi również naruszenie drugiego²⁵. Zatem pozostawienie żądania ochrony jedynie inicjatywie podmiotu naruszonego prawa mogłoby - przy braku aktywności tego podmiotu - doprowadzić do naruszenia interesu społecznego²⁶.

Ochrona interesu społecznego rozumiana jest jako ochrona dobra (interesu) ogólnego, co wywodzone jest z art. 2 Konstytucji RP²⁷. Interes ogólny widoczny jest w sprawach ochrony małżeństwa, rodziny, małoletnich dzieci (oceniaanej nie tylko w sferze stosunków majątkowych, ale i w aspekcie społecznym), a także ochrony i rozwoju instytucji demokratycznego państwa prawa, istniejących w nim stosunków własnościowych oraz systemu gospodarczego²⁸.

Ze względu na treść dochodzonego roszczenia powództwa prokuratora dzieli się na powództwa o świadczenie, o ustalenie oraz o ukształtowanie stosunku prawnego lub prawa. Nadto powództwa wytaczane przez prokuratora dzieli się na niesamoistne (niesamodzielne) tj. takie, gdy prokurator, wytaczając powództwo na rzecz oznaczonej osoby, działa w jej interesie prywatnym, ale także w interesie publicznym (art. 55, 56, 58 k.p.c.), oraz powództwa samoistne (samodzielne), tj. takie gdy prokurator nie działając na niczyją rzecz, działa wyłącznie w interesie publicznym (art. 57 k.p.c.)²⁹.

Z przepisem art. 7 k.p.c. koreluje art. 3 ust. 1 pkt 2 Ustawy o prokuraturze³⁰, zgodnie z którym zadania określone w art. 2 Prokurator Generalny

²⁴ M. Jędrzejewska, K. Weitz, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, t. I, Warszawa 2009, s. 113.

²⁵ K. Lubiński, *Udział prokuratora w postępowaniu nieprocesowym w ujęciu prawnoporównawczym*, [w:] *Proces i prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci profesora Jerzego Jodłowskiego*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1989, s. 152-153.

²⁶ S. Włodyka, *Powództwo prokuratora w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 1957, s. 33. Szczegółowo na temat interesu prawnego prokuratora patrz: J. Bodio, *Interes prawny a interes publiczny prokuratora wytaczającego powództwo w trybie art. 7 i 189 k.p.c.*, „Palestra” 2015, nr 1-2, s. 50 i n.; patrz też: Z. Zawadzka, *Pozycja procesowa prokuratora w postępowaniu cywilnym*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 6, s. 126 i n.

²⁷ M. Sychowicz, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, red. K. Piasecki, Warszawa 2001, s. 113.

²⁸ W. Masewicz, *Prokurator...*, s. 39.

²⁹ K. Gajda-Roszczyńska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. I: *Komentarz*, art. 1-729, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2013, s. 82.

³⁰ Ustawa o prokuraturze z dnia 20.06.1985 r., tj. z dnia 14 października 2011 r., Dz.U. Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.

i podlegli mu prokuratorzy wykonują przez wytaczanie powództw w sprawach karnych i cywilnych oraz składanie wniosków i udział w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli tego wymaga ochrona praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli.

Na podstawie art. 7 Ustawy o prokuraturze prokurator jest obowiązany do podejmowania działań określonych w ustawach, kierując się zasadą bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli.

W myśl § 192 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury³¹ (cytowanego dalej jako Regulamin), przed wytoczeniem powództwa na rzecz oznaczonej osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, a także przed złożeniem żądania zabezpieczenia powództwa lub wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego prokurator kontaktuje się z tą osobą lub jednostką, pouczając ją o przysługujących jej prawach.

Zgodnie z § 193a ust. 1 Regulaminu zgłoszenie udziału prokuratora w postępowaniu sądowym jest wskazane zwłaszcza w sprawach: 1) których okoliczności wskazują na to, że postępowanie dotyczy oświadczenia woli złożonego dla pozoru lub dla ukrycia innej czynności prawnej albo że strony mają na celu obejście ustawy; 2) przeciwko Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego lub innej właściwej osobie prawnej o naprawienie szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej; 3) o stwierdzenie nieważności czynności prawnej skutkującej przeniesieniem własności lub obciążeniem nieruchomości; 4) dotyczących ochrony dóbr kultury oraz ochrony praw autorskich lub praw pokrewnych; 5) o zwolnienie od egzekucji przedmiotów majątkowych zajętych w postępowaniu karnym lub postępowaniu o przestępstwo skarbowe, chyba że prokurator jest jednym z pozwanych; 6) dotyczących ochrony rodziny; 7) o naprawienie szkody na osobie lub mieniu wyrządzonej szczególnie drastycznym działaniem sprawcy; 8) dotyczących ochrony środowiska naturalnego.

Regulamin stanowi również (w § 193b), że wytoczenie przez prokuratora powództwa w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego jest wskazane zwłaszcza wtedy, gdy osoba uprawniona wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego, nieporadności lub z innych wyjątkowych przyczyn nie jest w stanie samodzielnie dochodzić swoich roszczeń albo bezpodstawnie

³¹ Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury z dnia 11 września 2014 r. (Dz.U. 2014, poz. 1218).

uchyla się od tego ze szkodą dla interesu społecznego lub ważnego interesu prywatnego.

Udział prokuratora w postępowaniu z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego jest wskazany zwłaszcza w sprawach: 1) o unieważnienie oraz o ustalenie istnienia albo nieistnienia małżeństwa; 2) o zaprzeczenie ojcostwa lub macierzyństwa oraz o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa; 3) o przysposobienie przez cudzoziemców lub obywateli polskich mających miejsce zamieszkania lub miejsce zwykłego pobytu za granicą; 4) o rozwiązanie przysposobienia; 5) o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką; 6) o pozbawienie władzy rodzicielskiej; 7) o orzeczenie zakazu utrzymywania kontaktów z dzieckiem (§ 193c Regulaminu).

Wszczynając postępowanie cywilne prokurator z istoty tego działania wkracza w zasadę swobody kształtowania stosunku cywilnoprawnego i poprzez samo to wkroczenie – narusza autonomię woli stron tegoż stosunku. Tymczasem tylko strony stosunku cywilnoprawnego mogą ocenić czy ukształtowanie tego stosunku narusza ich prawa. Jeśli nawet dla osoby trzeciej treść stosunku cywilnoprawnego zdaje się wskazywać na pokrzywdzenie jednej ze stron, nie zawsze tak jest w rzeczywistości. Dlatego warto zastanowić się czy zasadne jest dalsze utrzymywanie uprawnień prokuratora do wszczęcia procesu cywilnego, jeżeli tak, czy uprawnienia te mają być bezwarunkowe, czy ewentualnie mogą zostać zrealizowane tylko w razie uzyskania uprzedniej zgody zainteresowanego podmiotu (powoda w znaczeniu materialnym) na wystąpienie z powództwem na jego rzecz, jak to przewiduje – w stosunku do niektórych organizacji pozarządowych – art. 61 § 1 k.p.c.³²

W tym miejscu warto zastanowić się, w jakich sprawach najczęściej mamy do czynienia z wytaczaniem powództwa przez prokuratora. Analiza orzecznictwa SN wskazuje, że są to powództwa o ustalenie nieważności czynności prawnej (art. 57 k.p.c.), zwłaszcza z przyczyn, wskazanych w art. 58 k.c.³³ Celem działania prokuratora w tych sprawach jest eliminowanie nieważnych umów z obrotu prawnego, gdyż są one zagrożeniem dla uczestników obrotu działają-

³² Na ten temat patrz też: A.G. Harla, *Uprawnienie prokuratora do wszczęcia postępowania sądowego w sprawie cywilnej (art. 7 k.p.c.) – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Palestra” 2006, nr 3–4, poz. 35, w którym autor ten proponuje, aby art. 7 k.p.c. miał brzmienie: „Prokurator może wszcząć postępowanie w sprawie cywilnej tylko w wypadkach wskazanych w ustawie, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności lub interesu społecznego”.

³³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2007 r. V CSK 109/07, OSNC 2008, nr 9, poz. 107, s. 95.

cych zgodnie z prawem. Unicestwienie nieważnych umów ma w tym wypadku wartość samoistną, gdyż prowadzi do wyeliminowania z obrotu umów bezwzględnie nieważnych, a tym samym podejmowane jest w celu zapewnienia prawidłowości i pewności tego obrotu, a także ochrony interesów wszystkich podmiotów prawa³⁴.

Kolejny rodzaj spraw, to sprawy o unieważnienie uznania dziecka. Prokurator, wytaczając powództwo w tych sprawach³⁵, działa na podstawie własnego, samodzielnego uprawnienia materialnoprawnego. W sytuacji, gdy żadnemu z pozwanych nie przysługuje uprawnienie materialnoprawne z tej przyczyny, że termin do wytoczenia tego powództwa bądź upłynął, bądź nie nadszedł, żaden z tych pozwanych nie może ograniczyć prokuratora w dyspozycji tego uprawnienia.

Następny rodzaj spraw, w których prokurator (stosunkowo często) wytacza proces cywilny, jest powództwo o zaprzeczenie ojcostwa³⁶. Sytuacja ta wywołana jest bardzo krótkim terminem wytoczenia powództwa o zaprzeczenie ojcostwa, przewidzianym dla ojca w przepisach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego³⁷. Termin sześciomiesięczny jest tak krótki, że najczęściej domniemany ojciec nie dotrzymuje go, a zatem jedynym sposobem zakwestionowania ojcostwa jest wykorzystanie możliwości wszczęcia procesu przez prokuratora. Wykorzystanie zatem tego uprawnienia prokuratora pozwala na obalenie domniemania ojcostwa, a w konsekwencji osiągnięcie zgodności pomiędzy stanem prawnym a faktycznym co do rzeczywistego pochodzenia dziecka.

W myśl wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2013 r. (I CSK 146/13, LEX) prokurator może występować również w sprawach dotyczących przynależności do płci. Zdaniem SN, skoro stan cywilny człowieka podlega szczegółowej publicznoprawnej rejestracji, z uwzględnieniem danych na temat jego płci, stwierdzanych w momencie wyrażenia przez niego woli zawarcia związku

³⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu – I Wydział Cywilny z dnia 1 marca 2012 r. I ACa 111/12, Legalis.

³⁵ Postanowienie SN z dnia 5 grudnia 1979 r., II CZ 121/79 OSNCP 1980, nr 6, poz. 124.

³⁶ Patrz np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2014 r. V CSK 281/14, Biul. SN 2015, nr 1, którego teza brzmi: w sprawie o zaprzeczenie ojcostwa wytoczonej przez prokuratora po upływie terminu przewidzianego w art. 63 KRO pozwany ojciec dziecka może wnieść apelację od wyroku oddalającego powództwo.

³⁷ Zgodnie z art. 63 k.r.o., mąż matki może wytoczyć powództwo o zaprzeczenie ojcostwa w ciągu sześciu miesięcy od dnia, w którym dowiedział się o urodzeniu dziecka przez żonę, nie później jednak niż do osiągnięcia przez dziecko pełnoletności.

małżeńskiego według treści wpisu w rejestrze, to przypisana człowiekowi płęć nie jest obojętna także dla państwa, które w określony sposób postrzega rolę i zadania związków małżeńskich, jako związków osób różnej płci. Oczywiście nie chodzi tu o państwo w sferze dominium (Skarb Państwa), bo z punktu widzenia tego podmiotu prawa prywatnego rozważane relacje nie mają żadnego znaczenia. Wobec niewskazania przez ustawodawcę na inny organ państwa, który by stał na straży praworządności orzeczeń zapadających w sprawach o ustalenie przynależności do określonej płci, zadania te mogą wypełniać prokuratorzy³⁸.

Podkreślić należy, że obecnie (wyłącznie) do prokuratora należy ostateczna decyzja o wystąpieniu z powództwem, a przesłanką podjęcia decyzji o wytoczeniu powództwa, oprócz wymienionych w art. 7 k.p.c., jest wystąpienie szczególnych okoliczności. Przesłanka praworządności z art. 2 Ustawy o prokuraturze jest na tyle nieostra, że w dwóch analogicznych sprawach prokurator może podjąć dwie odmienne decyzje co do wszczęcia postępowania cywilnego. Odebranie prokuratorowi uprawnień do wytaczania powództw w sprawach cywilnych nie pozbawiałoby go całkowicie uprawnień, gdyż mógłby on – w reakcji na potrzeby – po pierwsze, pouczyć stronę danego postępowania o możliwości złożenia wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu; po drugie, wstąpić do toczącego się postępowania, a gdy nie zostało jeszcze wszczęte – pouczyć o sposobie jego zainicjowania i następnie - po jego wszczęciu – wstąpić do toczącego się postępowania.

Oczywiście istnieją i istnieć będą nadal sytuacje faktyczne, w których uzasadnione byłoby wniesienie przez prokuratora powództwa, zwłaszcza gdy chodzi o ustalenie nieważności umów sprzecznych z prawem albo zawartych w celu obejścia prawa. Już Z. Resich podnosił, że powództwo prokuratora przeciwko wszystkim podmiotom stosunku prawnego jest uzasadnione w sprawach, w których zawarto np. wadliwą umowę, szkodzącą społeczeń-

³⁸ W cytowanym wyroku SN stwierdził nadto, że ochrona przynależności do płci realizowana na podstawie art. 23 i 24 k.c. w związku z art. 189 k.p.c., na zasadach ogólnych, może być transseksualistycznie udzielona przeciwko osobom, które swoimi działaniami lub zaniechaniami stanowią dla jego dobra zagrożenie lub w nie godzą. Wyrok taki tworzy stan powagi rzeczy osądzonej (art. 366 k.p.c.), ale oczywiście nie korzysta z tzw. rozszerzonej prawomocności, z braku przepisu szczególnego, który by mu przypisywał ten atrybut. Istota więzi prawnych między transseksualistą występującym o ustalenie przynależności do płci, a jego małżonkiem i dziećmi decyduje nie tylko o koniecznym charakterze współuczestnictwa między tymi osobami (art. 72 § 2 k.p.c.), ale i o jego kwalifikowanej, jednolitej postaci (art. 73 k.p.c.).

stwu, Państwu lub osobom trzecim³⁹. W takich sytuacjach prokurator mógłby i powinien wystąpić z powództwem przeciwko wszystkim stronom umowy, gdy wymaga tego ochrona praworządności i interesu społecznego (patrz: art. 7 k.p.c.). korzystanie przez prokuratora z tych uprawnień nie jest jednak częste.

Częściej chyba ma miejsce wszczęcie przez prokuratora postępowania w niektórych sprawach, np. w sprawie o zaprzeczenie ojcostwa czy macierzyństwa, czy też unieważnienie uznania dziecka. Powstaje pytanie czy istnieje poważna przyczyna utrzymywania tego uprawnienia, którego realizacja przez prokuratora narusza jednak podstawowe prawo do prywatności. Należy mieć na uwadze, że uprawnienia do wszczęcia postępowania cywilnego w powyżej wskazanych sprawach, pozwalają prokuratorowi wkraczać w sferę życia prywatnego i osobistego osób, w sposób przekraczający dopuszczalne współcześnie standardy czy zasady współżycia społecznego w ich aktualnym rozumieniu. Jedynym usprawiedliwieniem dalszego pozostawienia omawianych uprawnień jest wspomniany już bardzo krótki termin 6-miesięczny do wytoczenia powództwa o zaprzeczenie ojcostwa lub macierzyństwa przez domniemanego ojca (matkę) dziecka (art. 63 i art. 61¹³ k.r.o.).

Planowana nowa kodyfikacja postępowania cywilnego powinna przynieść odpowiedź na pytanie czy nie należałoby zupełnie zrezygnować z możliwości wszczęcia postępowania cywilnego przez prokuratora. Z punktu widzenia zasad: dyspozycyjności i równości stron, nie powinno się pozostawiać prokuratorowi, ani pozostałym podmiotom możliwości wszczęcia procesu cywilnego⁴⁰. Jeśli jednak weźmie się pod uwagę przedmiot i charakter spraw, w których prokurator wszczyna postępowanie, powyżej sformułowana teza nie jest już tak oczywista do przyjęcia.

Jakkolwiek więc uprawnienia do wszczęcia postępowania cywilnego pozwalają prokuratorowi wkraczać w sferę życia prywatnego i osobistego podmiotów stosunku cywilnoprawnego, zaznaczenia wymaga, że prokuratorzy rzadko wykorzystują daną im przez ustawodawcę możliwość wszczęcia postępowania cywilnego po prostu. Obserwacja praktyki pozwala też na uwagę, że w postępowaniach cywilnych, gdzie uprawnienia te wykorzystano, nie było innej możliwości dotarcia do prawdy, niż profesjonalna pomoc, udzielona

³⁹ Z. Resich, *Podmioty procesu w nowym kodeksie postępowania cywilnego*, „Nowe Prawo” 1966, nr 2, s. 142.

⁴⁰ Np. Węgierski Trybunał Konstytucyjny uznał blankietowe upoważnienie prokuratora do wytaczania powództw za sprzeczne z Konstytucją Republiki Węgierskiej, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, red. B. Hołyst, E. Smoktunowicz, C. Kosikowski, M. Sawczuk, Warszawa 2000, s. 1129.

przez prokuratora, bez którego zgromadzenie materiału dowodowego byłoby niemal niemożliwe. Świadczy to chyba jednak o zasadności utrzymywania aktualnej regulacji, pozwalającej na wszczęcie postępowania cywilnego przez prokuratora. Powyższa konstatacja dotyczy nie tylko powództw o zaprzeczenie pochodzenia dziecka, ale i np. powództwa o ustalenie płci transseksualisty oraz o ustalenie nieważności czynności prawnej (szczególnie umowy, zawartej dla pozoru). Interes społeczny wymaga istnienia podmiotu, który będzie przeciwdziałał np. pokrzywdzenia wierzyciela przez dłużnika, zawierającego umowę dla pozoru. Ten sam interes społeczny może powodować konieczność uczestniczenia prokuratora w postępowaniu o ustalenie płci transseksualisty, gdyby okazało się, że to nie przyczyny medyczne, ale chęć uniknięcia odpowiedzialności (np. za czyny niedozwolone), były jedyną motywacją podjęcia decyzji o zmianie płci.

W tych sytuacjach wszczęcie postępowania cywilnego przez prokuratora może okazać się jedynym sposobem zapewnienia realnej ochrony praw obywateli, interesu społecznego oraz uregulowania danej sytuacji prawnej zgodnie z zasadami praworządności i przeciwdziałania obchodzeniu lub nadużywaniu prawa.

W związku z powyższym wydaje się, że nie byłoby najlepszym rozwiązaniem odebranie prokuratorowi uprawnień do wszczęcia postępowania cywilnego. Sama możliwość jego wstąpienia do wytoczonego przez powoda postępowania nie zapewni takiej ochrony interesu społecznego, jaki ujawnia się np. w konieczności wystąpienia z powództwem o ustalenie nieważności czynności prawnej, gdy strony tej czynności nie mają żadnej motywacji do jej podważenia.

W konsekwencji należy przyjąć, że mimo iż uprawnienia prokuratora do wytoczenia powództwa w sprawach cywilnych, są naruszeniem zasady dyspozycyjności i zasady równości⁴¹, pozostawienie tych uprawnień jest chyba wciąż koniecznością. Istnieje oczywiście niebezpieczeństwo, że w konkretnym procesie, strona przeciwna do tej, na rzecz której działa prokurator, staje się stroną gorzej reprezentowaną. Paradoksalnie więc wówczas uprawnienia prokuratora staną się przyczyną faktycznej nierówności stron tego procesu. Jednakże przykłady spraw, które zostały powyżej zacytowane, świadczą o tym, że w wyjątko-

⁴¹ Zdaniem J. Turka, [w:] *Cywilne postępowanie pojednawcze*, „Palestra” 2004, nr 1–2, s. 58 i n.), przywracanie zasadzie rozporządzalności (dyspozycyjności) właściwego miejsca w demokratycznym państwie prawnym i dbałość o równe traktowanie wszystkich przez władze publiczne (art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) sprawia, że inicjowanie postępowania pojednawczego przez prokuratora (inne organy) winno mieć miejsce sporadycznie.

wych wypadkach, ochrona interesu społecznego musi przeważać nad ochroną zasad procesu cywilnego, takich jak zasada dyspozycyjności i równości stron.

Odpowiadając zatem na postawione na wstępie pytanie o zasady lub wartości, których ochrona wymaga pozostawienia prokuratorowi uprawnień do wszczęcia procesu cywilnego należy stwierdzić, że wartością taką jest ochrona interesu społecznego. Nie jest możliwe w tym miejscu przeanalizowanie znaczenia tego pojęcia, zwłaszcza że może wydawać się ono anachroniczne⁴². Niemniej jednak powołane w tekście przykłady spraw, będących przedmiotem zainteresowania orzecznictwa i doktryny, prowadzą do wniosku o zasadności dalszego utrzymania podstaw prawnych do wszczęcia przez prokuratora procesu cywilnego.

Abstract

The article discusses a prosecutor's position in the Polish civil proceedings in relation to the form of its participation in civil cases.

Prosecutor's possibilities to participate in the civil procedure depend on whether or not he brought a court action or he joined proceedings already pending.

The article focuses on the problem whether prosecutor's right to bring the action before the civil court should be considered as proper solution during the amendment process of the Polish civil procedure code.

Keywords: Prosecutor, civil proceeding, claim, action, prosecutor in civil proceeding, participation in civil proceeding, civil proceeding' parties

⁴² Być może z tej przyczyny w wyroku z dnia 3.02.1999 r., III CKN 167/98, LEX 483310, SN użył pojęcia „interes publiczny”.