



UNIwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

mgr Adam Jaworski

Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym
AUTOREFERAT PRACY DOKTORSKIEJ

Promotor:
dr hab. Piotr Ryłski prof. UW
Katedra Postępowania Cywilnego

Warszawa 2024

1. Temat rozprawy i uzasadnienie jego wyboru

Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest kompleksowa analiza udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Już na wstępie należy wyjaśnić, że w tytule pracy i w tekście (o ile nie zaznaczono inaczej) posłużono się sformułowaniem „udział prokuratora” w szerszym znaczeniu, które obejmuje wszystkie formy działania prokuratora w postępowaniu cywilnym: zarówno wszczynanie postępowań (wytaczanie powództw i składanie wniosków o wszczęcie postępowania nieprocesowego), jak i zgłaszanie udziału w nich na podstawie art. 60 § 1 k.p.c.

Przepisy normujące udział prokuratora w postępowaniu cywilnym są jednymi z nielicznych, które nie ulegały zasadniczym zmianom od czasu uchwalenia obecnie obowiązującego kodeksu postępowania cywilnego do chwili obecnej. Wynikająca z tych przepisów kompetencja prokuratora do wszczęcia postępowania w niemal każdej sprawie cywilnej, jest krytykowana w literaturze z zakresu postępowania cywilnego jako nieprzystająca do zasad współczesnego procesu cywilnego. Uprawnienia prokuratora w polskim postępowaniu cywilnym, w którym prokurator ma kompetencję zarówno do wszczęcia postępowania, jak i do zgłoszenia udziału w istocie w każdej sprawie cywilnej, są wyjątkowo szerokie nie tle innych systemów prawnych. Również w rekomendacjach Rady Europy postuluje się, aby udział prokuratora w procesie cywilnym był ograniczony do uzasadnionych przypadków.

W żadnej z wielu dotychczasowych nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego ustawodawca nie zdecydował się na ograniczenie uprawnień prokuratora. Przeciwnie, w ostatnim czasie zwiększała się liczba organów państwowych i samorządowych, które mogą wytaczać powództwa albo brać udział w postępowaniu cywilnym na takich zasadach jak prokurator. Ponadto uchwalono ustawy szczególne, które przyznają prokuratorowi nowe zadania w postępowaniu cywilnym.

Pozwala to na stwierdzenie, że obecnie nie została jeszcze wypracowana spójna koncepcja uprawnień prokuratora w tym postępowaniu. Koncepcja taka powinna uwzględnić z jednej strony naczelną zasadę prawa procesowego cywilnego, a z drugiej – ustrój i zadania prokuratury w systemie organów ochrony prawnej. Można założyć, że istnieją takie obszary i formy działalności prokuratora w postępowaniu cywilnym, które nie kolidują z zasadami postępowania cywilnego, zwłaszcza tam, gdzie w postępowaniu tym jest chroniony interes publiczny.

Potrzeba podjęcia szczegółowej refleksji nad instytucją udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym jest szczególnie wyraźna z tego powodu, że po przemianach

ustrojowych nie ukazało się kompleksowe opracowanie monograficzne na ten temat, a literatura dotycząca omawianej instytucji procesowej w zdecydowanej większości pochodzi z początku drugiej połowy XX wieku. Wzmianki na temat udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym są obecne w literaturze przedwojennej. Pierwszym w polskim piśmiennictwie opracowaniem na ten temat, uwzględniającym elementy historyczne i prawnoporównawcze, jest praca Kamila Stefki, „Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym”. Przed wejściem w życie obecnie obowiązującego kodeksu postępowania cywilnego ukazały się prace Stanisława Włodyki, Alberta Meszorera, Edmunda Wengerka oraz liczne artykuły. Pod rządami kodeksu postępowania cywilnego tematykę udziału prokuratora podjęli Witold Broniewicz, Jerzy Ignatowicz i Jerzy Jodłowski. Kolejną pracą poświęconą instytucji prokuratora w postępowaniu cywilnym była monografia Walerego Masewicza. Następnie Kazimierz Lubiński przeprowadził badania prawnoporównawcze udziału prokuratora w postępowaniu nieprocesowym. Spośród publikacji, które ukazały się po 1989 roku, problemy związane z udziałem prokuratora w postępowaniu cywilnym najszerzej omawia monografia Pawła Wiśniewskiego, choć dotyczy ona tylko części tej złożonej problematyki. W okresie ostatnich trzydziestu lat ukazało się kilka artykułów, których autorzy formułują postulaty *de lege ferenda* ograniczenia zakresu udziału prokuratora w procesie cywilnym. Można także odnotować wypowiedzi piśmiennictwa, odnoszące się do niektórych tylko kwestii związanych z udziałem prokuratora w postępowaniu cywilnym. Brak jest jednak opracowania monograficznego, które odnosiłoby się w sposób kompleksowy do udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym.

Nie ulega wątpliwości, że kolejne, dokonywane w ciągu ostatnich dwudziestu lat, nowelizacje kodeksu postępowania cywilnego były wyrazem zmiany modelu procesu cywilnego. Zmiany charakteryzowały się przede wszystkim dążeniem do powrotu do klasycznego modelu oraz odrzuceniem tych instytucji procesowych, które wywodziły się z prawa socjalistycznego. Jednym z przejawów przewartościowania dotychczasowych zasad procesu było zwiększenie znaczenia zasady dyspozycyjności. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym nie został zbadany i omówiony w świetle współczesnych założeń postępowania cywilnego.

O aktualności podjętego w rozprawie tematu świadczą także dokonane zmiany legislacyjne. W ciągu ostatnich 15 lat ustawodawca wprowadził dwie reformy o przeciwstawnych kierunkach działania. Najpierw w 2009 roku rozdzielono funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, co miało służyć wzmocnieniu niezależności

prokuratora w wykonywaniu jego ustawowych zadań. W dyskusji istotne znaczenie przywiązywano do art. 1 ust. 3 ustawy o prokuraturze¹, który doprecyzowywał miejsce prokuratury w systemie organów państwa, stanowiąc, że jest ona „organem ochrony prawnej”. W 2016 roku ustawodawca – oceniając, że model rozdzielania funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nie sprawdził się w praktyce – nie tylko powrócił do połączenia tych urzędów, ale jeszcze wyposażył Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego w liczne uprawnienia nadzorcze nad prokuraturą². Obecnie zaś trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy rozdzielającej funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Sposób organizacji prokuratury i jej związek z władzą wykonawczą ma istotne znaczenie dla oceny regulacji dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Nie można również pomijać faktu, że w ostatnich latach kompetencje prokuratora w obszarze postępowania cywilnego zostały znacząco wzmocnione. W tym kontekście należy uwzględnić fakt wprowadzenia do polskiego systemu prawnego instytucji skargi nadzwyczajnej, a także rozszerzenie katalogu spraw, w których prokuratora zawiadamia się o terminach rozprawy.

2. Cel rozprawy

W kontekście przedstawionych wyżej okoliczności za cel rozprawy przyjęto zbadanie, czy udział prokuratora jest nadal uzasadniony we współczesnym postępowaniu cywilnym, a jeżeli tak – jaki powinien być zakres jego uprawnień. W pracy postawiono wstępną hipotezę badawczą: udział prokuratora w postępowaniu cywilnym nie jest sam w sobie sprzeczny z obecnymi założeniami aksjologicznymi postępowania cywilnego. Niemniej, można przyjąć założenie, że uprawnienia prokuratora są nadmierne, dlatego jego kompetencje do wszczynania postępowań i zgłaszania udziału w nich powinny zostać ograniczone i skoncentrowane wokół tych spraw, w których znaczenie interesu publicznego jest szczególnie istotne. Należą do nich sprawy rozpoznawane w trybie nieprocesowym, sprawy z zakresu prawa rodzinnego oraz postępowanie przed Sądem Najwyższym. Równocześnie istotny interes publiczny wiąże się z wytaczaniem przez prokuratora powództw o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego przeciwko wszystkim stronom tego stosunku. Zgodnie z postawioną na wstępie hipotezą najbardziej wątpliwa, z punktu widzenia aksjologii i zasad postępowania cywilnego, jest zasadność dalszego utrzymania kompetencji prokuratora do

¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jedn. tekst: Dz. U. z 2011 Nr 270 poz. 1599 ze zm.).

² Ustawa z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (jedn. tekst: jedn. tekst: Dz. U. z 2023 r. poz. 1360).

wytaczania powództw na rzecz osób fizycznych i prawnych w obronie ich praw podmiotowych.

Weryfikacji przedstawionych hipotez służyła analiza poszczególnych form udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym.

3. Metody badawcze

W pracy posłużono się przede wszystkim metodą dogmatycznoprawną, a w pewnym zakresie także historycznoprawną i prawnoporównawczą oraz metodą analizy systemowej. Za punkt wyjścia rozważań przyjęto analizę logiczno-językową tekstów aktów normatywnych i ich wykładnię, przy uwzględnieniu szerokiego dorobku nauki prawa oraz judykatury: Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, Trybunału Konstytucyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a w pewnym zakresie również sądów administracyjnych. Metoda historyczno-prawna pozwoliła na przedstawienie genezy udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, wskazanie na jego początki jeszcze w prawie francuskim, omówienie ustawodawstwa państw zaborczych i regulacji obowiązujących w II Rzeczypospolitej, a następnie przedstawienie motywów przyjęcia w Polsce powojennej szerokiego udziału prokuratora, zgodnie z doktryną tak zwanego „procesu socjalistycznego”. Ze względu na cel pracy konieczne było również wykorzystanie metody prawnoporównawczej. Przegląd prawnoporównawczy zostanie ograniczony przede wszystkim do państw Europy kontynentalnej, gdyż ich systemy prawne są najbardziej podobne i jednocześnie porównywalne z polskim systemem prawnym.

Realizacja założeń pracy wymagała prowadzenia analizy na kilku płaszczyznach: konstytucyjnej, prawnomiędzynarodowej, a także ustawodawstwa zwykłego w zakresie zasad postępowania cywilnego oraz konstrukcji prawnych właściwych dla podmiotów postępowania cywilnego. Uwzględnienie kilku metod badawczych determinowane było wielopłaszczyznowym ujęciem tematu.

4. Struktura pracy

Rozprawa składa się z czterech rozdziałów, poprzedzonych wstępem i zwieńczonych wnioskami końcowymi.

W rozdziale I zostały przedstawione zagadnienia węzłowe, dające asumpt do dalszych szczegółowych uwag. Punktem wyjścia do tych rozważań będzie geneza instytucji prokuratury w ogólności oraz uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym w prawie

polskim. Po przedstawieniu tej instytucji w ujęciu historycznym odniesiono jej obecną regulację do wartości konstytucyjnych i naczelných zasad postępowania cywilnego, stanowiących najważniejsze uwarunkowania, które należy brać pod uwagę przy ocenie roli prokuratora w systemie prawa procesowego cywilnego również *de lege ferenda*. Rozdział ten zamknięto przeglądem systemów prawnych, w których prokurator posiada przynajmniej ograniczone uprawnienia w postępowaniu cywilnym. Dlatego w szerszym zakresie zostały przedstawione kompetencje prokuratora w postępowaniu cywilnym we francuskim i włoskim systemie prawnym. W tej części pracy został również dokonany przegląd rozwiązań przyjętych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które – podobnie jak Polska – znajdowały się pod wpływem tak zwanego „procesu socjalistycznego”.

W rozdziale II przedstawiono prokuratora jako podmiot postępowania cywilnego. Punktem wyjścia w tym rozdziale jest przedstawienie rozumienia roli prokuratora w świetle zasad ustrojowych, a następnie analiza statusu procesowego prokuratora jako strony (uczestnika postępowania). Analizy tej dokonano w odniesieniu do podstawowych instytucji postępowania cywilnego, takich jak zdolność sądowa, zdolność procesowa i legitymacja procesowa, a także dokonano charakterystyki czynności procesowych prokuratora na tle czynności innych podmiotów postępowania cywilnego. W dalszej kolejności omówiono przesłanki merytoryczne udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym wraz z wnioskami. W rozdziale II omówiono również wzajemną relację między uprawnieniami procesowymi prokuratora a uprawnieniami organizacji pozarządowych. Jest to o tyle uzasadnione, że przepisy o udziale organizacji pozarządowych zostały skonstruowane na podobieństwo przepisów o prokuratorze, które stanowiły wzorzec. Należy jednak rozważyć, czy w obecnych realiach ustrojowych nadal istnieje zbieżność funkcji i celów działania prokuratora i organizacji pozarządowych, czy też pełnią one zupełnie inne role.

Rozdział III stanowi kulminacyjną część rozprawy i dotyczy poszczególnych form udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym (powództwa samodzielne, niesamodzielne, zgłoszenie udziału w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot, wniosek o wszczęcie postępowania nieprocesowego, udział prokuratora w postępowaniu zabezpieczającym, egzekucyjnym, upadłościowym i restrukturyzacyjnym). Każda z tych form działania prokuratora została poddana analizie w odniesieniu do dotychczasowego dorobku doktryny i orzecznictwa, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii spornych i możliwości wykorzystania w praktyce. Następnie każdą z tych form poddano ocenie *de lege ferenda*,

próbując odpowiedzieć na pytanie, czy są one zgodne z obecnymi założeniami aksjologicznymi postępowania cywilnego, a także, jaki powinien być ich kształt.

Rozdział IV zawiera całościową analizę udziału prokuratora oraz Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Czynności podejmowane przez prokuratora w postępowaniu przed najwyższą instancją sądową powinny bowiem uwzględnić szczególne funkcje ustrojowe Sądu Najwyższego, który jest powołany przede wszystkim do czuwania nad jednolitością orzecznictwa sądów powszechnych. Oznacza to, że w postępowaniu cywilnym przed tym Sądem interes publiczny ma większe znaczenie niż przed innymi sądami. Analizie zostały poddane przede wszystkim uprawnienia Prokuratora Generalnego do wnoszenia skarg kasacyjnych, skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, skarg nadzwyczajnych oraz wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia, a także jego udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym.

Szczegółowe wnioski i uwagi *de lege ferenda* oraz odpowiedź na postawiony w pracy główny problem badawczy, zostały przedstawione we wnioskach końcowych.

5. Wnioski

5.1 Wnioski szczegółowe

A. Kontekst konstytucyjny i międzynarodowy

Przeprowadzona w niniejszej rozprawie analiza pozwoliła na stwierdzenie, że zarówno wszczynanie postępowań cywilnych, jak i zgłaszanie udziału przez prokuratora w postępowaniach wszczętych przez strony jest zgodne z Konstytucją oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a niekiedy może nawet przyczynić się do pełniejszej ochrony wynikających z nich wartości. Znajduje to także odzwierciedlenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Należy jednak podkreślić, że przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym nie pozostają w kolizji z prawem do sądu w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 Konwencji pod warunkiem, że respektują one zasady równości stron, autonomii woli oraz respektują stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych. Przy uwzględnieniu tych podstawowych założeń ustawodawca ma dużą swobodę w określeniu zakresu kompetencji prokuratora w postępowaniu cywilnym. Z orzecznictwa ETPCz, a także dokumentów Rady Europy o charakterze *soft law*, można jednak wyciągnąć wniosek, że udział rzecznika interesu publicznego w postępowaniu cywilnym stanowi sytuację wyjątkową, uzasadnioną ochroną

interesu publicznego albo potrzebą ochrony osób praw osób szczególnie nieporadnych, które nie są w stanie samodzielnie podejmować czynności w postępowaniu.

Funkcja ochronna postępowania cywilnego polega przede wszystkim na ochronie praw prywatnych osób fizycznych, prawnych oraz innych podmiotów prawa. Przeprowadzone w pracy rozważania pozwalają jednak na wyciągnięcie wniosku, że także ochrona interesu publicznego stanowi istotny aspekt w funkcji postępowania cywilnego. Wynika to z faktu, że z woli ustawodawcy w postępowaniu cywilnym załatwiane są również sprawy z zakresu publicznego (czego przykładem są sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, wyborcze), a ponadto interes publiczny jest wartością podlegającą szczególnej ochronie w postępowaniu nieprocesowym. Konieczność jego ochrony może wystąpić również w sprawach ze stosunków prawnych regulowanych przepisami prawa prywatnego. Jest tak na przykład wtedy, gdy rozstrzyga się o konsekwencjach cywilnoprawnych przestępstw albo gdy zachodzi konieczność przeciwstawienia się skutkom czynności prawnych nieważnych z powodu sprzeczności z ustawą, zasadami współżycia społecznego albo dokonanych *in fraudem legis*. Szczególną kategorią interesu publicznego, podlegającego ochronie w postępowaniu cywilnym, jest dobro dziecka, które stanowi wartość nadrzędną w sprawach rodzinnych, rozpoznawanych zarówno w trybie procesowym, jak i nieprocesowym. W tych wszystkich przypadkach, w których funkcja ochronna postępowania cywilnego polega na strzeżeniu interesu publicznego, pozostaje ona w zgodzie z ustrojowymi zadaniami prokuratury, które polegają – poza obszarem prawa karnego – na strzeżeniu praworządności.

B. Udział prokuratora a naczelne zasady prawa procesowego cywilnego

Przeprowadzona analiza udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym w świetle naczelnych zasad tego postępowania powinna uwzględnić, że instytucja ta nie jest typowa dla klasycznego modelu procesu cywilnego, w którym wykształciły się naczelne zasady postępowania. Model ten dotyczy przede wszystkim spraw o prawa prywatne. Dlatego odnalezienie w przepisach dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym przejawów poddanych w niniejszej pracy analizie zasad naczelnych może *prima facie* nastroczać trudności. Rozważania dotyczące udziału prokuratora w świetle naczelnych zasad postępowania cywilnego pozwoliły na ustalenie, że konflikt uprawnień prokuratora z zasadą dyspozycyjności może powstać wtedy, gdy organ ten wytacza powództwo na rzecz określonej osoby, a także w przypadku składania przez prokuratora środków zaskarżenia, co z natury rzeczy następuje na korzyść jednej ze stron (uczestników) postępowania. Szczególnie

wyraźnym odstępstwem od zasady dyspozycyjności jest możliwość wytoczenia przez prokuratora powództwa bez zgody osoby, na rzecz której dokonuje tej czynności. Nie stanowi natomiast ograniczenia zasady dyspozycyjności kompetencja prokuratora do samodzielnego inicjowania postępowania sądowego wyłącznie w interesie publicznym, a także – co do zasady – zgłaszania udziału w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot.

Ocena uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym w świetle zasady równości nie jest jednoznaczna. Wytoczenie przez prokuratora powództwa na rzecz określonej osoby albo zgłoszenie udziału w postępowaniu może prowadzić do zachwiania równości stron, skoro organ ten – przedstawiając stanowisko zgodne z interesem jednej ze stron (albo uczestnika postępowania nieprocesowego) – staje się niejako jej „sprzymierzeńcem”. Dlatego należy wyrazić pogląd, że ochronie praw „słabszej” procesu powinny służyć inne instytucje procesowe niż udział prokuratora w postępowaniu, przede wszystkim możliwość ustanowienia pełnomocnika z urzędu, a w pewnym zakresie też przystąpienie organizacji pozarządowej do takiej strony. Z drugiej strony, również współcześnie nie można całkowicie odrzucić podnoszonego w dawniejszej literaturze poglądu, który w uprawnieniach prokuratora upatrywał jednej z gwarancji zasady równości stron. W nielicznych przypadkach czynności podjęte przez prokuratora mogą bowiem przyczynić się do zapewnienia faktycznej równości stron, jeżeli zachodzi między nimi znaczna dysproporcja.

Wydaje się, że obecne rozumienie zasady kontrydiktoryjności nie oznacza, iż możliwość wszczęcia postępowania albo zgłoszenia udziału w nim przez prokuratora pozostaje w opozycji do tej zasady. Jeżeli bowiem prokurator wszczyna postępowanie, to jako strona (wnioskodawca w postępowaniu nieprocesowym) jest w pełni poddany regułom procesowym, stanowiącym wyraz zasady kontrydiktoryjności. Ścisły związek z zasadą kontrydiktoryjności wykazuje również zasada prawdy. W dawniejszej literaturze uznawano, że udział prokuratora w postępowaniu cywilnym stanowi jedną z gwarancji ustalenia prawdy materialnej. Nie kwestionując tego, że aktywność prokuratora może niekiedy przyczynić się do poczynienia w procesie prawdziwych ustaleń faktycznych należy stwierdzić, że poznaniu prawdy powinny służyć przede wszystkim instrumenty prawne, za pomocą których sąd może instruować proces z urzędu. W większości przypadków sąd ma wystarczające instrumenty do wydania sprawiedliwego orzeczenia również w przypadkach, w których strony procesu zmierzają do obejścia prawa albo w inny sposób postępują nielojalnie.

Wnioski z przeprowadzonego w pracy przeglądu prawnoporównawczego pozwoliły na stwierdzenie, że zakres uprawnień prokuratora w polskim postępowaniu cywilnym jest bardzo

szeroki, zarówno na tle systemów prawnych państw Europy Zachodniej, jak i systemów prawnych Europy Środkowej i Wschodniej, które także w większym albo mniejszym stopniu pozostawały pod wpływem założeń tak zwanego „procesu socjalistycznymi”. Spośród omówionych w pracy systemów prawnych tylko w prawie węgierskim prokurator ma uprawnienia do udziału niemal w każdej sprawie cywilnej.

C. Prokurator jako podmiot postępowania cywilnego

W wyniku rozważań dotyczących statusu prokuratora jako podmiotu postępowania cywilnego przyjęto założenie, że prokurator – wytaczając powództwo – ma status strony, niezależnie od tego, czy jest to tzw. powództwo samodzielne, czy na rzecz oznaczonej osoby. Nie budzi również wątpliwości, że prokurator wstępujący do postępowania zainicjowanego przez inny podmiot nie jest stroną, interwenientem ubocznym, ale podmiotem trzecim, mającym jednak w procesie takie same uprawnienia jak strona. W postępowaniu nieprocesowym prokurator zawsze ma status uczestnika niezależnie od tego, czy jest wnioskodawcą, czy też zgłasza udział w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot. Do opisu zdolności sądowej prokuratora za właściwą uznano wypracowaną w literaturze koncepcję „szczególnej zdolności sądowej”. Oczywiście, w przeciwieństwie do innych organów i struktur wyposażonych w taką zdolność, prokurator charakteryzuje się bardzo szerokim zakresem spraw, w których ją posiada. Nie jest ona powiązana z podmiotowością prawną w obszarze prawa materialnego, ale pozostaje ściśle zespolona z legitymacją procesową prokuratora, będącą legitymacją publiczną. Podobnie jak w przypadku większości podmiotów mających tzw. „szczególną zdolność sądową” nie obejmuje ona zdolności do występowania w procesie jako strona pozwana. Mimo swojej specyfiki zdolność sądowa prokuratora odpowiada cechom konstrukcyjnym szczególnej zdolności sądowej. Konsekwencją tego jest przyjęcie, że prokurator posiada również „szczególną zdolność procesową”. Podobnie jak w przypadku zdolności sądowej, zdolność procesowa prokuratora nie wynika z faktu, że stanowisko to zajmuje konkretna osoba fizyczna.

Szczególnie istotne znaczenie ma odpowiedź na pytanie o charakter legitymacji procesowej prokuratora. Spośród różnych ujęć legitymacji procesowej w rozprawie posłużono się dychotomiczną koncepcją podziału legitymacji procesowej na legitymację materialną i formalną. Konieczne stało się rozważenie skutków braku legitymacji procesowej prokuratora, co obecnie dotyczy wyłącznie spraw o rozwód i separację, ale mogłoby nabrać większego znaczenia, gdyby ustawodawca zdecydował się w przyszłości ograniczyć katalog spraw, w których prokurator może wszczynać postępowanie. W pracy opowiedziano się za

stanowiskiem, zgodnie z którym mimo istnienia argumentów za zrównaniem skutków braku legitymacji procesowej formalnej z ujemną przesłanką procesową, czego rozważenie można uznać za zasadne *de lege ferenda*, w obecnym stanie prawnym należy przyjąć, że brak legitymacji procesowej skutkuje oddaleniem powództwa. Odnosząc ten ogólny pogląd do sytuacji prokuratora należy jednak uwzględnić, że w sprawach, w których nie ma on legitymacji czynnej (obecnie tylko w sprawach o rozwód i separację), jest on zarazem pozbawiony zdolności sądowej. W konsekwencji, w przypadku wniesienia takiego pozwu, powinien on podlegać odrzuceniu, ale na podstawie art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c.

Legitymację procesową prokuratora należy określić jako legitymację publiczną, która charakteryzuje się tym, że jej źródłem jest bezpośrednio ustawa i pozostaje ona w związku ze sferą *imperium*. Wszczęcie postępowania cywilnego przez prokuratora, jest wynikiem podjęcia przez ten organ czynności władczych z zakresu prawa publicznego, do którego niewątpliwie należy szeroko rozumiana ochrona porządku prawnego. Istotną cechą legitymacji publicznej jest jej zespolenie ze zdolnością sądową. W rozprawie przyjęto, że legitymacja publiczna oznacza wynikającą bezpośrednio z ustawy legitymację organów państwowych i samorządowych, która została im przyznana w celu ochrony interesu publicznego, kwalifikowanego jako objęty sferą *imperium*. Tego rodzaju legitymacja procesowa w najszerszym zakresie, spośród wszystkich podmiotów postępowania cywilnego, przysługuje prokuratorowi.

W pracy dokonano również analizy czynności procesowych prokuratora na tle czynności stron. Ich cechą wspólną jest formalizm i prekluzyjność, gdyż dla swojej skuteczności muszą one być podejmowane w odpowiedniej formie i w odpowiednim terminie. Odmiennie niż w przypadku czynności procesowych, dokonywanych przez strony i uczestników postępowania, czynności prokuratora charakteryzują się ograniczoną fakultatywnością. Wynika to z faktu działania prokuratora w celu obrony interesu publicznego. Jeżeli bowiem zostały spełnione przesłanki z art. 7 k.p.c., to prokurator powinien wszcząć postępowanie, zgłosić udział w postępowaniu albo podjąć inną adekwatną czynność. Wydaje się, że ograniczoną fakultatywność czynności procesowych prokuratora należy wiązać z tym, że przesłanki ustawowe do ich podjęcia zostały sformułowane jako zwroty niedookreślone, które pozostawiają prokuratorowi duży margines swobody przy podjęciu decyzji o potrzebie zaangażowania się w postępowanie.

Czynności procesowe prokuratora cechują się też, tak samo jak czynności stron i uczestników postępowania, odwołałością. Odwołanie czynności dokonanej przez

prokuratora może być wyrazem zmiany okoliczności albo odmiennej oceny okoliczności faktycznych, ale może stanowić również konsekwencję wadliwości dokonanych czynności procesowych. Specyficzna cecha czynności procesowych prokuratora polega na tym, że nie jest on związany z żadną ze stron. Tym samym ma on możliwość zmiany swojego stanowiska w toku procesu przez „przestawienie się” na obronę interesu strony przeciwnej. Przesłanką dopuszczalności wniesionych przez niego środków zaskarżenia nie jest „gravamen”, czyli „pokrzywdzenie” orzeczeniem, rozumiane jako niezgodność orzeczenia z wnioskami skarżącego. Można stwierdzić, że czynności procesowe prokuratora wykazują zewnętrzne podobieństwo do czynności stron i uczestników postępowania, różnią się przede wszystkim funkcją. Ich odwołałość i ograniczona fakultatywność mają w przypadku prokuratora inne znaczenie, wynikające z jego odmiennego statusu.

Ze względu na bliskie związki czynności procesowych prokuratora z czynnościami procesowymi stron i uczestników postępowania zachodziła konieczność rozważenia, czy do czynności dokonywanych przez prokuratora można zastosować konstrukcję prawną nadużycia prawa procesowego. W rozprawie wyrażono stanowisko, że w razie uznania za nadużycie prawa procesowego wszczęcia postępowania albo złożenia środka zaskarżenia, sankcją powinno być co do zasady oddalenie powództwa, wniosku lub środka zaskarżenia, brak adekwatnej sankcji, gdyby za nadużycie prawa procesowego uznano zgłoszenie przez prokuratora udziału w postępowaniu. *De lege ferenda* zaproponowano przyznanie sądowi kompetencji do odmowy dopuszczenia prokuratora do udziału w postępowaniu, jeżeli z okoliczności sprawy w sposób oczywisty wynikałoby, że nie wymaga tego ochrona porządku publicznego.

W odniesieniu do spornej kwestii dopuszczalności ustanowienia przez prokuratora pełnomocnika, w pracy zaprezentowano stanowisko negatywne, gdyż wydaje się, że przeciwko temu przemawia sama istota prokuratury. Udział prokuratora w postępowaniach sądowych, jest – obok funkcji śledczych w postępowaniu karnym – kluczowym zadaniem tego organu. Stanowisko o braku możliwości ustanowienia przez prokuratora pełnomocnika procesowego można także wywieść z całokształtu regulacji ustrojowych.

D. Przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym

Dokonując interpretacji zawartych w art. 7 k.p.c. przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu należy stosować wykładnię zwięzającą, bacząc, aby nie naruszyć praw stron stosunku cywilnoprawnego. Przesłankę ochrony praworządności w rozumieniu art. 7 k.p.c.

należy pojmować przede wszystkim jako konieczność ochrony podstawowych zasad porządku prawnego. Przesłankę „ochrony praw obywateli” rozumie się jako potrzebę ochrony konstytucyjnych albo chronionych prawem międzynarodowym bądź ustawami, praw osób fizycznych, prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, posiadających podmiotowość prawną. Pojęcie „interesu społecznego” jest synonimem „interesu publicznego”, a więc interesu ogólnego społeczeństwa lub pewnej zbiorowości. Znaczenie przesłanek „ochrony praworządności”, „ochrony praw obywateli” oraz „ochrony interesu społecznego” jest konkretyzowane dopiero w okolicznościach poszczególnych spraw. Nie budzi zastrzeżeń określenie przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym przez posłużenie się klauzulami generalnymi, choć wydaje się, że ich ukształtowanie wymaga korekty. O ile *de lege ferenda* możliwe i godne rozpatrzenia byłoby przyjęcie zamkniętego katalogu postępowań, w których prokurator może wszcząć postępowanie, o tyle w odniesieniu do zgłaszania przez niego udziału w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot istniałyby trudności w enumeratywnym wyliczeniu wszystkich przypadków, w których dopuszczenie takiej możliwości jest zasadne. W odniesieniu do tej formy udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym zasadne wydaje się posłużenie klauzulą generalną, która pozwoli na zgłoszenie udziału przez prokuratora w tych wszystkich sprawach, w których będzie to konieczne. Niemniej, obecne ujęcie przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym – zgodnie z art. 7 k.p.c. – budzi zastrzeżenia. Klauzule te nie są bowiem rozłączne, a rozgraniczenie ich zakresu zastosowania stwarza trudności interpretacyjne. Zawarte w art. 7 k.p.c. zwroty niedookreślone nie są spójne z obecnie stosowanymi przez ustawodawcę, który we współcześnie przyjmowanych aktach prawnych posługuje się bardziej współczesnymi określeniami „zasad porządku prawnego” albo „interesu publicznego”. Dlatego w pracy zaproponowano *de lege ferenda*, aby dotychczasowe przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym zastąpić jedną przesłanką – „ochrony interesu publicznego”. Byłaby ona na tyle pojemna, że mieściłaby w sobie także „ochronę praw obywateli” w tych przypadkach, gdy ochrona ta ma wymiar ponadindywidualny.

E. Formy udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym

Pierwszą z form działania prokuratora w postępowaniu cywilnym jest powództwo samodzielne, wytaczane przez prokuratora wyłącznie w interesie publicznym, przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego. W rozprawie podzielono stanowisko, że po stronie pozwanej zachodzi w takim przypadku współuczestnictwo konieczne. Jedną z istotnych kategorii powództw samodzielnych prokuratora są powództwa o ustalenie nieistnienia

stosunku prawnego, oparte na twierdzeniach o nieważności czynności prawnej (zwłaszcza umowy). Należy zdecydowanie podzielić pogląd, że uprawnienie prokuratora do wszczęcia postępowania cywilnego legitymuje go także do wytoczenia na podstawie art. 7 i 189 k.p.c. powództwa o ustalenie istnienia bądź nieistnienia prawa lub stosunku prawnego. Skoro brak jest normy wyłączającej obowiązek wykazywania przez prokuratora interesu prawnego należałoby, bez ryzyka narażenia się na zarzut wykładni *contra legem*, przyjąć, że prokurator powinien taki interes wykazać. Rozbieżność między zawartą w art. 189 k.p.c. przesłanką interesu prawnego a uregulowanymi w art. 7 k.p.c. przesłankami można rozwiązać przyjmując, że w miejsce „klasycznie” rozumianego interesu prawnego zgłoszenie przez prokuratora żądania ustalenia winno być uzasadnione okolicznościami wskazanymi w art. 7 k.p.c. Wydaje się, że taka propozycja powinna pozwolić prokuratorom na skuteczne wytaczanie powództw o ustalanie nieważności czynności prawnych sprzecznych z ustawą albo zasadami współżycia społecznego, a jednocześnie nie pomija wyrażonej w tym ostatnim przepisie podstawowej przesłanki jurysdykcyjnej powództwa. Powództwo samodzielne może też zostać wytoczone przez prokuratora jako powództwo o ustalenie (stwierdzenie) nieważności uchwał organów spółek kapitałowych, spółdzielni oraz wspólnot mieszkaniowych. We wszystkich tych przypadkach legitymowana biernie będzie wyłącznie osoba prawna (jednostka organizacyjna), w której została podjęta zaskarżona uchwała.

Analiza powołanego w pracy, stosunkowo licznego orzecznictwa, pozwoliła na stwierdzenie, że liczba wytaczanych przez prokuratorów powództw o ustalenie nieważności umów sprzecznych z prawem albo – rzadziej – zasadami współżycia społecznego jest znaczna. Instytucja powództwa samodzielnego jako formy działania prokuratora w postępowaniu cywilnym zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę. W rozprawie sformułowano zaproponowano *de lege ferenda* wprowadzenie wyraźnego przepisu, który stanowiłby podstawę do wytoczenia przez prokuratora powództwa o ustalenie istnienia lub nieistnienia prawa lub stosunku prawnego. Gdyby taki postulat został zrealizowany, to uprawnienie prokuratora nie obejmowałoby tylko żądania ustalenia nieważności wadliwych umów, ale także uchwał organów osób prawnych, a nawet czynności prawnych jednostronnych. Zaproponowano również wprowadzenie podstawy do wytaczania przez prokuratora powództwa o ustalanie (stwierdzenie) nieważności uchwał organów spółek kapitałowych, spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych.

Szczególnym rodzajem powództw samodzielnych prokuratora, które zostały uregulowane w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, są powództwa w sprawach

niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego: o ustalenie istnienia (nieistnienia) małżeństwa, o unieważnienie małżeństwa, o ustalenie albo zaprzeczenie pochodzenia dziecka oraz ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa, a także o rozwiązanie przysposobienia. Udział prokuratora w sprawach z zakresu prawa rodzinnego ma stosunkowo długą tradycję i jest przewidziany również w tych systemach prawnych, w których prokurator posiada niewielkie uprawnienia w postępowaniu cywilnym. Przeprowadzone w pracy rozważania pozwoliły na wyciągnięcie wniosku, że katalog powództw w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego, do wytaczania których legitymowany jest prokurator, został ukształtowany właściwie, a powództwa te mają duże znaczenie dla ochrony podstawowych zasad porządku prawnego w obszarze prawa rodzinnego. Pewnej korekty wymaga jednak legitymacja czynna w sprawach o unieważnienie małżeństwa, gdyż brak jest dostatecznych podstaw do przyznania jej prokuratorowi w tych przypadkach, w których powództwo może wytoczyć tylko jeden z małżonków. W odniesieniu do powództw o ustalenie i zaprzeczenie ojcostwa lub macierzyństwa przyjęto, że dotychczasowe rozwiązanie, niezawierające ograniczenia tych powództw żadnym terminem, jest rozwiązaniem słusznym. Przypadki nadużyć powinny być eliminowane za pomocą klauzuli generalnej dobra dziecka, a gdyby nie było to możliwe – zasad współżycia społecznego. Wydaje się, że celowe byłoby wyraźne przesądzenie w przepisach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, podobnie jak w art. 144¹k.r.o., że sąd oddala powództwo prokuratora w sprawach określonych w art. 61¹⁶k.r.o. i art. 86 k.r.o. w przypadku sprzeczności z zasadami współżycia społecznego albo gdy sprzeciwia się temu względ na dobro dziecka. Taka interwencja ustawodawcy miałaby tylko porządkujące znaczenie, gdyż potwierdzałaby dotychczasowy dorobek judykatury, który w dostatecznym stopniu chroni wskazane wartości.

Odnośnie do powództwa niesamodzielnego prokuratora, które jest najbardziej kontrowersyjną z form jego działania w postępowaniu cywilnym należy wskazać, że zasadniczym mankamentem obecnej regulacji jest brak uzależnienia legitymacji prokuratora od zgody osoby, na rzecz której prokurator wytacza powództwo. Jest to rozwiązanie niemożliwe do zaakceptowania w świetle współczesnej aksjologii postępowania cywilnego i wywołuje wątpliwości konstytucyjne, co – jak należy sądzić – wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. Bardziej ambiwalentna jest ocena samej istoty instytucji powództwa prokuratora na rzecz oznaczonej osoby. Powództwo niesamodzielnego prokuratora jest zdecydowanie najbardziej skomplikowaną formą działania prokuratora w postępowaniu cywilnym, która wymagała szczególnej regulacji stosunku prawnoprocesowego między

prokuratorem a osobą materialnie uprawnioną, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii czynności dyspozytywnych, a także powagi rzeczy osądzonej. Niektóre z tych kwestii wywołują problemy interpretacyjne. Nie bez znaczenia jest również wynikający z przeglądu porównawczego wniosek, że polska regulacja jest wyjątkowa na tle innych europejskich systemów prawnych. Także w tych ustawodawstwach, w których przewidziano stosunkowo szeroki zakres uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym, trudno znaleźć przykład regulacji, która w tak dużym stopniu pozwalałaby prokuratorowi wytaczać powództwo w istocie w każdej sprawie na rzecz każdej osoby. Istnieją jednak również racje przemawiające przeciwko wyrażanym w literaturze postulatowi, aby zrezygnować z powództwa niesamodzielnego prokuratora. Gdyby postulat uzależnienia dopuszczalności wytoczenia powództwa przez prokuratora od zgody osoby materialnie uprawnionej został zrealizowany, to zasadniczo straciłby aktualność argument wskazujący na naruszenie zasady dyspozycyjności. Należy przychylić się do poglądu, że w niektórych, ściśle określonych przypadkach wszczęcie postępowania przez prokuratora może przyczynić się nawet do zapewnienia faktycznej równości stron. Jeżeli ustawodawca uwzględniłby postulat przyjęcia „ochrony interesu publicznego” jako ogólnej przesłanki, uzasadniającej wytoczenie powództwa przez prokuratora, to również nie ulegałoby wątpliwości, że powództwo na rzecz oznaczonej osoby może zostać wytoczone wtedy, gdy wymaga tego interes publiczny. Przy takim założeniu wytoczenie powództwa niesamodzielnego na rzecz innej osoby i za jej zgodą przez prokuratora byłoby uzasadnione tylko wtedy, gdyby przemawiał za tym wzgląd na interesy ponadindywidualne. Zaproponowano, aby *de lege ferenda* wskazać katalog spraw, w których prokurator miałby uprawnienia do wytaczania powództw na rzecz osób fizycznych i prawnych, w tym również na rzecz Skarbu Państwa, za zgodą osób uprawnionych.

W odniesieniu do udziału prokuratora w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot, w pracy wyrażono stanowisko, że zbyt daleko idące są postulaty przedstawicieli doktryny, którzy opowiadają się za całkowitą eliminacją możliwości zgłaszania przez prokuratora udziału w postępowaniu przed instancjami merytorycznymi. W niektórych przypadkach możliwość wstąpienia prokuratora do postępowania w celu ochrony interesu publicznego, co może przyczynić się do zwiększenia efektywności ochrony prawnej. Jakkolwiek nie jest możliwe stworzenie wyczerpującego katalogu takich spraw, w pracy podano przykłady z praktyki sądowej, w których udział prokuratora w postępowaniu był celowy ze względu na ochronę porządku publicznego oraz szczególnie rażące przypadki pokrzywdzenia jednostki. Uogólniając, można powiedzieć, że udział prokuratora w sprawach

cywilnych wszczętych przez inne podmioty jest szczególnie ważki w sprawach z zakresu prawa rodzinnego, w których zachodzi konieczność ochrony praw dziecka, sprawach rozpoznawanych z udziałem osób posiadających pełną zdolność procesową, ale niezdolnych do faktycznego udziału w postępowaniu ze względu na stan zdrowia, w przypadkach podejrzenia podjęcia przez strony czynności *in fraudem legis* oraz w sprawach, w których dochodzi do naruszeń praw osób „słabszych”, które można określić jako systemowe, jak na przykład sprawy reprivatyzacyjne.

Zgłoszenie przez prokuratora udziału w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot ma dwojakie funkcje: ochronę interesu publicznego oraz ochronę praw jednostki, co dotyczy zwłaszcza osób nie będących w stanie samodzielnie podejmować obrony swoich praw ze względu na stan zdrowia. Pierwsza z tych przesłanek nie wydaje się kontrowersyjna. W odniesieniu natomiast do ochrony praw osób niemogących osobiście uczestniczyć w postępowaniu trzeba wskazać, że temat ten wymaga odrębnych badań i kompleksowego rozwiązania, a dotychczas istniejące rozwiązania prawne (jak np. kurator dla osoby niepełnosprawnej) nie są wystarczające. Dopóki nie zostanie wypracowany inny sposób ochrony praw wskazanych osób, dopóty konieczne wydaje się zgłaszanie przez prokuratora udziału w postępowaniu z udziałem takich osób. Różnorodność stanów faktycznych, w których zgłoszenie udziału w postępowaniu przez prokuratora może być celowe powoduje, że nie jest zasadne podejmowanie próby określania zamkniętego katalogu tych postępowań. Bardziej właściwym rozwiązaniem wydaje się przyjęcie przesłanki „ochrony interesu publicznego”, jako klauzuli generalnej, stanowiącej podstawę do zgłoszenia udziału przez prokuratora w tych postępowaniach.

W odniesieniu do udziału prokuratora w postępowaniu nieprocesowym należy zauważyć, że udział ten pozostaje w ścisłym związku z funkcją ochronną tego postępowania, której istotnym aspektem jest – w dużo większym stopniu niż w procesie – ochrona interesu publicznego. Tym samym uprawnienia prokuratora do wszczynania i zgłaszania udziału w postępowaniu cywilnym prowadzonym w trybie nieprocesowym są mniej kontrowersyjne niż analogiczne uprawnienia w trybie procesowym. W obecnym stanie prawnym podstawą prawną wszczynania przez prokuratora postępowań nieprocesowych jest art. 7 k.p.c., a przepisy szczególne, które tę kompetencję wprost powtarzają, należy traktować jako *superfluum* ustawowe.

Szczególnie istotne z punktu widzenia interesu publicznego są te postępowania, w których prokurator ma status uczestnika *ex lege* albo sąd zawiadamia go o toczącym się

postępowaniu oraz o terminach rozprawy. Zakres uprawnień prokuratora w postępowaniach nieprocesowych jest stale rozszerzany, czego przykładem może być wprowadzenie obowiązku zawiadamiania prokuratora o terminach rozpraw w sprawach o odebranie dziecka na podstawie konwencji haskiej w sprawie cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka oraz w sprawach z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej. Co do zasady rodzaj spraw, w których udział prokuratora jest obligatoryjny albo sąd jest zobowiązany do dokonania czynności notyfikacyjnych, nie budzi zastrzeżeń. Zasadne wydaje się rozszerzenie spraw, w których udział prokuratora jest obowiązkowy, o kolejne postępowania szczególnie istotne dla ochrony praw jednostki, to jest: postępowania prowadzone na podstawie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, zwłaszcza w tzw. trybie wnioskowym oraz o odebranie dziecka na podstawie konwencji haskiej w sprawie cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka. Krytycznie należy ocenić niespójność w przepisach uznających prokuratora za uczestnika postępowania z mocy prawa. Wątpliwe jest również zawiadamianie prokuratora o każdym terminie rozprawy w sprawach, w których prokurator został już poinformowany przez sąd o toczącym się postępowaniu, ale nie zgłosił w nim udziału. Wydaje się, że w sprawach, które są istotne z punktu widzenia interesu publicznego, ale nie zachodzi w nich konieczność uczestnictwa prokuratora *ex lege*, wystarczające byłoby zawiadomienie prokuratora przez doręczenie odpisu wniosku.

Udział prokuratora w postępowaniu egzekucyjnym, zabezpieczającym, upadłościowym i restrukturyzacyjnym nie nasuwa poważniejszych problemów interpretacyjnych, ale ma marginalne znaczenie z uwagi na znikomy udział w praktyce.

F. Koszty postępowania z udziałem prokuratora

W odniesieniu do kosztów postępowania z udziałem prokuratora Wykładnia prokonstytucyjna i względy słuszności przemawiają za akceptacją stanowiska, że w sprawach, w których prokurator wszczyna postępowanie, o kosztach orzeka się zgodnie z regułami ogólnymi. Specyficzny status prokuratora zgłaszającego udział w postępowaniu wszczętym przez inne podmioty uzasadniał wprowadzenie odrębnych zasad orzekania o kosztach postępowania z jego udziałem. W orzecznictwie i literaturze nie został jednak rozwiązany problem kosztów powstałych w bezpośrednim związku z czynnościami podjętymi przez prokuratora biorącego udział w postępowaniu na podstawie art. 60 § 1 k.p.c., co dotyczy przede wszystkim kosztów wywołanych złożonymi przez prokuratora środkami zaskarżenia, które zostały oddalone. W pracy zaproponowano prokonstytucyjną wykładnię art. 106 k.p.c.,

która sprowadza się do twierdzenia, że przepis ten nie ma we wskazanej sytuacji zastosowania. Podstawą zwrotu kosztów ze Skarbu Państwa na rzecz strony, która „wygrała” spór w drugiej instancji może być zastosowany *per analogiam* art. 107 k.p.c. Rozumowanie to można by odnieść do skargi kasacyjnej, którą wniósł prokurator uczestniczący przed sądami powszechnymi na podstawie art. 60 k.p.c. W celu zapewnienia zgodności regulacji z prawem do sądu konieczna wydaje się jednak interwencja ustawodawcy.

G. Postępowanie przed Sądem Najwyższym

Funkcją ustrojową Sądu Najwyższego jest przede wszystkim sprawowanie nadzoru judykacyjnego nad sądami powszechnymi, co obejmuje stanie na straży jednolitości orzecznictwa oraz eliminowanie orzeczeń oczywiście wadliwych. Oznacza to, że w postępowaniu przed Sądem Najwyższym – zwłaszcza wywołanym wniesieniem nadzwyczajnych środków zaskarżenia – znaczenie interesu publicznego jest większe niż w instancjach merytorycznych.

Nadzwyczajne środki zaskarżenia do Sądu Najwyższego mogą być składane zarówno przez Prokuratora Generalnego, jak i prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury, jeżeli brał on udział w postępowaniu przed sądem drugiej instancji. Należy krytycznie ocenić wynikającą z art. 398¹ § 2 k.p.c. subsydiarność skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego. Jednoczesne zaskarżenie orzeczenia przez Prokuratora Generalnego i jedną ze stron w niczym nie umniejsza uprawnień stron do zaskarżenia niekorzystnych dla nich orzeczeń. Jest tak tym bardziej dlatego, że *lege lata* nie jest wykluczone rozstrzygnięcie w jednym postępowaniu skarg kasacyjnych kilku podmiotów, co więcej – nie ma przeszkód do zaskarżenia tego samego orzeczenia przez Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby Sąd Najwyższy w jednym postępowaniu kasacyjnym rozpoznawał skargi kasacyjne wniesione przez stronę oraz Prokuratora Generalnego. Ze względu na *stricte* publicznoprawny charakter skarg kasacyjnych wniesionych przez ten organ w rozprawie postuluje się zniesienie w odniesieniu do nich ograniczeń dopuszczalności ze względu na przedmiot sprawy oraz wartość przedmiotu zaskarżenia. Skarga ta wymaga dla swej skuteczności wykazania naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego, a nie ulega wątpliwości, że interes publiczny wymaga, aby orzeczenia dotknięte taką wadą były eliminowane z porządku prawnego. Postulowana rezygnacja z ograniczenia dopuszczalności skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego nie

obejmuje szczególnej sytuacji uregulowanej w art. 398² § 3 k.p.c., gdyż przepis ten urzeczywistnia wynikającą z art. 18 Konstytucji zasadę ochrony trwałości małżeństwa.

Podobnie jak w przypadku skargi kasacyjnej wnoszonej przez Prokuratora Generalnego, tak wskazanie naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego jest wymaganiem konstrukcyjnym skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, składanej przez ten organ. Takie rozwiązanie nie budzi zastrzeżeń, gdyż ma na celu zapewnienie tego, aby organ ten podejmował czynności w sprawach, w których występuje problematyka mająca znaczenie dla interesu ogółu. Należy jednak dostrzec, że znaczenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem jako środka prawnego dostępnego dla podmiotów publicznych zmniejszyło się po wprowadzeniu do polskiego systemu prawnego skargi nadzwyczajnej. Niezależnie od różnic w funkcji i podstawach skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skargi nadzwyczajnej należy stwierdzić, że w przypadkach, w których niezgodność wyroku z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego (art. 424² k.p.c.), z reguły będą również spełnione podstawy skargi nadzwyczajnej (art. 89 § 1 ustawy o SN). Wydaje się, że Prokurator Generalny powinien wówczas skorzystać ze skargi nadzwyczajnej, która zmierza do wzruszenia zaskarżonego orzeczenia, a jedynie wyjątkowo – stwierdzenia wydania orzeczenia z naruszeniem prawa (art. 89 § 4 ustawy o SN).

Oryginalną konstrukcją prawną jest, będący również nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia (art. 96 ustawy o SN). Jego specyfika polega na tym, że ma on wyłącznie funkcję publicznoprawną, a Prokurator Generalny jest jedynym podmiotem legitymowanym do jego wniesienia. Legitymacja tego organu ma charakter legitymacji publicznej. Jest to środek uniwersalny, uregulowany w ustawie ustrojowej, co oznacza odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej w niezbędnym zakresie. Wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia wyróżnia się na tle pozostałych środków zaskarżenia tym, że jako jedyny nie jest ograniczony żadnym terminem. Takie rozwiązanie wydaje się akceptowalne, jeżeli podstawą unieważnienia jest wobec osoby, która nie podlegała orzecznictwu sądów polskich. Zbyt daleko idąca wydaje się jednak bezwarunkowa możliwość wzruszenia prawomocnego orzeczenia wydanego w warunkach niedopuszczalności drogi sądowej. Można zaproponować *de lege ferenda*, aby Sąd Najwyższy został wyposażony w dyskrecyjne uprawnienie do odmowy unieważnienia prawomocnego orzeczenia, jeżeli mimo wypełnienia podstaw określonych w art. 96 § 1 ustawy o SN unieważnienie to

spowodowałyby szczególnie negatywne skutki dla interesu publicznego albo interesu stron postępowania.

Analiza czynności podejmowanych przez prokuratora przed Sądem Najwyższym wymaga również przeanalizowania skargi nadzwyczajnej, będącej również nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Prokurator Generalny także i w tym zakresie jest wyposażony w legitymację publiczną, kierunkowany na ochronę podstawowych zasad porządku prawnego, co znajduje odzwierciedlenie w kształtującej się linii orzecniczej SN. Założenie to jest aktualne również wtedy, gdy skarga jest oparta na podstawie oczywistej sprzeczności ustaleń sądu z treścią zebranego materiału (art. 89 § 1 pkt 3 ustawy o SN).

Tak skonstruowana skarga nadzwyczajna wydaje się środkiem użytecznym, chociaż cel w postaci eliminacji orzeczeń rażąco wadliwych można by osiągnąć przez odpowiednią modyfikację podstaw skargi kasacyjnej i terminu jej wniesienia przez organy publiczne, w tym Prokuratora Generalnego. Dotychczasowa praktyka funkcjonowania skargi nadzwyczajnej ujawniła potrzebę funkcjonowania środka zaskarżenia, który umożliwia uchylanie orzeczeń prawomocnych, naruszających podstawowe zasady porządku prawnego. Mimo zewnętrznego podobieństwa do dawniej funkcjonującej instytucji rewizji nadzwyczajnej, należy podkreślić, że między tymi środkami zaskarżenia występują istotne różnice. Funkcją skargi nadzwyczajnej jest przede wszystkim ochrona wartości konstytucyjnych i z tej przyczyny skarga ta nie tylko nie stanowi zagrożenia, ale wręcz przyczynia się do realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Aprobując należy ocenić dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego w ramach kontroli nadzwyczajnej, gdyż cechuje je powściągliwość oraz poszanowanie dla stabilności prawomocnych orzeczeń, stanowiącą część składową prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Mimo tej konkluzji zastrzeżenia budzi część rozwiązań szczegółowych, wpływających na obecny kształt skargi nadzwyczajnej. Zdecydowanej krytyki wymaga regulacja dotycząca terminów do jej wniesienia, gdyż obecne terminy są nadmierne, co negatywnie wpływa na bezpieczeństwo obrotu. Uprawnione wydaje się przyjęcie *de lege ferenda* założenia, że co do zasady termin do wniesienia skargi nadzwyczajnej nie powinien przekraczać roku. W szczególnych przypadkach istnieją racje za dopuszczalnością kontroli nadzwyczajnej w znacznie dłuższych terminach albo bezterminowych, jak w przypadku wydania dwóch prawomocnych orzeczeń w tej samej sprawie. Gdyby postulat znacznego skrócenia terminów

do wniesienia skargi nadzwyczajnej został podzielony przez ustawodawcę, to celowe wydaje się jego uzupełnienie o możliwość wywiedzenia przez uprawnione organy skargi nadzwyczajnej bezterminowo, ale wyłącznie ze skutkiem stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Takie rozwiązanie zbliżyłoby skargę nadzwyczajną do istniejącej w romańskich systemach prawnych kasacji w obronie prawa.

De lege ferenda wymaga ponownego rozważenia relacja skargi nadzwyczajnej do wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

5.2. Wniosek końcowy

Dokonując syntezy przedstawionych powyżej wniosków szczegółowych należy odnieść się wprost do postawionej na wstępie hipotezy badawczej, którą ujęto w dwóch aspektach.

Pierwszy z nich dotyczy samej istoty udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym i zamyka się w tezie, że udział prokuratora w postępowaniu cywilnym nie jest, sam w sobie, sprzeczny ze współczesnymi założeniami aksjologicznymi procesu cywilnego. Przeprowadzona w rozprawie analiza udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym w kontekście historycznym, konstytucyjnym i prawnomiędzynarodowym, funkcji i celu postępowania cywilnego, jego zasad naczelnych, innych systemów prawnych, relacji prokuratora do innych podmiotów postępowania cywilnego, przesłanek jego udziału w postępowaniu i wreszcie – wszelkich form uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym – pozwoliła na potwierdzenie postawionej na wstępie hipotezy. Chociaż obecna regulacja udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym została ukształtowana w tak zwanym „procesie socjalistycznym”, to jednak po dokonaniu niezbędnych, ale szczegółowych korekt będzie ona w pełni odpowiadać obecnym założeniom aksjologicznym postępowania cywilnego. Sprawy cywilne rozpoznane z udziałem prokuratora stanowią, na tle wszystkich spraw cywilnych, znikomy odsetek. Paradoksalnie spostrzeżenie to świadczy o właściwym pojmowaniu tej instytucji prawnej w praktyce. W swoim założeniu udział prokuratora w postępowaniu cywilnym jest bowiem swoistym „wentylem bezpieczeństwa”, instytucją, która ma zastosowanie w szczególnych sytuacjach. Regulacja ta – poza przyznaniem prokuratorowi kompetencji do wytoczenia powództwa na rzecz innej osoby bez jej zgody – pozostaje zgodna ze standardami konstytucyjnymi oraz nie narusza zasady dyspozycyjności.

Druga część hipotezy obejmowała założenie, że uprawnienia prokuratora są nadmierne, dlatego jego kompetencje do wszczynania postępowań i zgłaszania udziału w nich powinny zostać ograniczone i skoncentrowane wokół tych spraw, w których znaczenie interesu publicznego jest szczególnie istotne. Również ta część hipotezy znalazła potwierdzenie w przeprowadzonych badaniach, chociaż ostatecznie doprowadziły one do wniosku, że każda z obecnych form uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym zasługuje na akceptację we współczesnym systemie prawnym.

Zbyt daleko idąca jest obecna regulacja, zgodnie z którą prokurator może wytoczyć powództwo w istocie w każdej sprawie cywilnej. Przeprowadzone badania pozwoliły na wyrażenie poglądu, że najbardziej właściwym sposobem ukształtowania uprawnień prokuratora do wszczynania postępowań jest enumeratywne wyliczenie takich spraw, co powinno nastąpić co do zasady w przepisach prawa materialnego. udział ten powinien mieć na celu przede wszystkim ochronę porządku prawnego (interesu publicznego), a nie interesów indywidualnych strony lub uczestnika postępowania. Takie postrzeganie funkcji udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym wymagałoby jednak wprowadzenia rozwiązań systemowych, chroniących osoby, które mimo zdolności procesowej nie są – ze względu na wiek lub stan zdrowia – w stanie podjąć obrony swoich praw. Do czasu ich wprowadzenia należy akceptować dotychczasowy dorobek judykatury, który opowiada się za koniecznością zgłoszenia udziału przez prokuratora w celu ochrony praw takich osób w postępowaniu. Istotnym obszarem udziału prokuratora, a zwłaszcza Prokuratora Generalnego, w postępowaniu cywilnym, jest podejmowanie czynności procesowych przed Sądem Najwyższym.

Reasumując, przeprowadzone rozważania uzasadniają wniosek, że udział prokuratora w postępowaniu cywilnym – chociaż z natury rzeczy dotyczy nielicznej grupy spraw – jest instytucją potrzebną, która wpisuje się w jeden z aspektów funkcji ochronnej postępowania cywilnego, jakim jest ochrona interesu publicznego.